

Gazzetta ufficiale

C 132

dell'Unione europea



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

54° anno
3 maggio 2011

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
I <i>Risoluzioni, raccomandazioni e pareri</i>		
RISOLUZIONI		
Comitato economico e sociale europeo		
470^a sessione plenaria del 15 e 16 marzo 2011		
2011/C 132/01	Risoluzione del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La situazione nei paesi della sponda meridionale del Mediterraneo»	1
PARERI		
Comitato economico e sociale europeo		
470^a sessione plenaria del 15 e 16 marzo 2011		
2011/C 132/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Consumatori e possibilità transfrontaliere nel mercato interno» (<i>parere esplorativo richiesto dalla presidenza ungherese</i>)	3
2011/C 132/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Futuro del Fondo sociale europeo dopo il 2013» (<i>parere esplorativo</i>)	8
2011/C 132/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Approvvigionamento energetico: di quale politica di vicinato abbiamo bisogno per garantire all'UE la sicurezza dell'approvvigionamento?» (<i>parere esplorativo richiesto dalla presidenza ungherese</i>)	15

IT

Prezzo:
7 EUR

(segue)

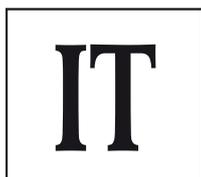
<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2011/C 132/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Luoghi di lavoro innovativi quali fonti di produttività e di lavoro di qualità» (parere d'iniziativa)	22

III Atti preparatori

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

470^a sessione plenaria del 15 e 16 marzo 2011

2011/C 132/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi» — COM(2011) 11 <i>definitivo</i>	26
2011/C 132/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Iniziativa faro Europa 2020 — L'Unione dell'innovazione» — COM(2010) 546 <i>definitivo</i>	39
2011/C 132/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Verso un atto per il mercato unico — Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva — 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato» — COM(2010) 608 <i>definitivo</i>	47
2011/C 132/09	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 l'applicazione a trattori a carreggiata stretta di fasi entro cui fissare i limiti di emissione» — COM(2011) 1 <i>definitivo</i> — 2011/0002 (COD)	53
2011/C 132/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Youth on the Move — Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea» — COM(2010) 477 <i>definitivo</i>	55
2011/C 132/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio» — COM(2010) 672 <i>definitivo</i>	63
2011/C 132/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento (UE) n. .../... del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 648/2004 per quanto riguarda l'uso dei fosfati e di altri composti del fosforo nei detersivi per bucato per uso domestico» — COM(2010) 597 <i>definitivo</i> — 2010/0298 (COD)	71



I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

RISOLUZIONI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

470ª SESSIONE PLENARIA DEL 15 E 16 MARZO 2011

Risoluzione del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La situazione nei paesi della sponda meridionale del Mediterraneo»

(2011/C 132/01)

Il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della sessione plenaria dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), ha adottato la seguente risoluzione con 149 voti favorevoli, 11 voti contrari e 10 astensioni.

1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime la propria solidarietà alle popolazioni dei paesi della sponda meridionale del Mediterraneo che si battono con mezzi pacifici per i loro diritti e le loro libertà fondamentali e sostiene la loro legittima aspirazione a dar vita a democrazie stabili nei rispettivi paesi.

2. Il CESE chiede la fine di ogni forma di violenza contro i civili e il pieno rispetto delle aspirazioni dei popoli a una transizione democratica e del loro diritto di esprimersi liberamente e di manifestare pacificamente.

3. Il CESE invoca una transizione pacifica e democratica, senza dilazioni, verso lo Stato di diritto, una democrazia stabile basata su elezioni libere e regolari, il pieno diritto di associazione e il rispetto dei diritti umani.

4. In questo importante momento storico, le organizzazioni - storiche o di recente creazione - dei datori di lavoro, dei lavoratori e altre parti rappresentative della società civile, in particolare nei settori socioeconomico, civico, professionale e culturale, della sponda meridionale del Mediterraneo con chiara vocazione democratica stanno assumendo un ruolo fondamentale nel processo di cambiamento dei regimi politici, e sono chiamate a svolgere un ruolo insostituibile per il futuro dei loro paesi. Perché la transizione possa portare a sistemi pienamente democratici, sarà essenziale che si apra un dialogo costruttivo e proficuo tra queste organizzazioni e le autorità politiche che gestiscono i processi di transizione. Sarà altrettanto importante il contributo della società civile al rafforzamento

delle relazioni di vicinato, ivi compresi i contatti diretti tra le popolazioni.

5. Il CESE accoglie con favore le recenti dichiarazioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri a favore di questi processi democratici e l'annuncio di un piano di aiuti umanitari per la regione. Il CESE chiede che l'Europa si impegni in modo inequivocabile, come annunciato con le suddette dichiarazioni, nei confronti della società civile della sponda meridionale del Mediterraneo. Il servizio esterno dell'UE ha dichiarato che si sta già adoperando per tradurre in realtà questo impegno politico. Da parte sua, il CESE è pronto a sostenere questo impegno politico attraverso la creazione di capacità e l'appoggio alla costruzione del consenso e allo sviluppo, da parte della società civile dei diversi paesi della sponda Sud, di un dialogo strutturato e rappresentativo. Il CESE accoglie con favore la decisione di sviluppare questo nuovo approccio: le rivolte civili nei paesi della sponda meridionale del Mediterraneo mostrano chiaramente le debolezze della politica delle relazioni esterne finora condotta dall'UE nei confronti di questi paesi.

6. A tal fine, il CESE si mette a disposizione dei suoi contatti esistenti o di nuova creazione, tra cui le organizzazioni dei datori di lavoro, dei lavoratori e le altre organizzazioni della società civile che intrattengono relazioni con le organizzazioni corrispondenti della società civile europea e con la piattaforma non governativa euromediterranea. Il CESE chiede inoltre che si realizzi nella regione un'azione congiunta a favore di una transizione pacifica verso la democrazia.

7. Il CESE auspica la partecipazione al processo di transizione di tutte le forze democratiche. Durante la fase di transizione sarà essenziale la partecipazione delle organizzazioni democratiche e indipendenti dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle altre organizzazioni della società civile.

8. Il CESE invita l'UE a adottare misure ambiziose, riesaminando la missione dell'Unione per il Mediterraneo, per fornire assistenza politica e istituzionale, economica, sociale, tecnica e umanitaria ai paesi del Mediterraneo che sono già in cammino verso la transizione democratica. Il CESE si rammarica della mancanza di coordinamento tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri nell'affrontare tali questioni. Esorta pertanto le istituzioni dell'UE e gli Stati membri a coordinare le loro azioni nella regione e a rinnovare profondamente la loro strategia per il Mediterraneo. Nell'ambito di questo nuovo approccio, l'appoggio alla società civile dovrebbe rappresentare una componente strategica, in modo da massimizzare i benefici del sostegno dell'UE ai paesi della regione. Il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni (CdR) sono pronti a partecipare direttamente alle azioni di questo tipo.

9. Il CESE e il CdR si sono accordati per coordinare strettamente le loro azioni future riguardo ai processi di transizione democratica in atto nei paesi della sponda meridionale del Mediterraneo. Invitano pertanto tutte le istituzioni e tutti gli organi dell'UE a elaborare un piano d'azione congiunto per determinare in che modo ciascuno di essi debba contribuire a una politica globale dell'UE per la regione.

10. Il CESE accoglie favorevolmente le conclusioni del Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo scorso, a sostegno dello sviluppo democratico, economico e sociale dei paesi mediterranei.

11. Il CESE chiede all'Unione europea e ai suoi Stati membri di lavorare rapidamente ed efficacemente per un intervento coordinato della comunità internazionale in Libia al fine di provvedere alla sicurezza della popolazione, fornire aiuto umanitario e mettere in atto tutte le misure necessarie ad appoggiare la transizione democratica.

Bruxelles, 15 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

470^a SESSIONE PLENARIA DEL 15 E 16 MARZO 2011**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Consumatori e possibilità transfrontaliere nel mercato interno»***(parere esplorativo richiesto dalla presidenza ungherese)*

(2011/C 132/02)

Relatore: PEGADO LIZ

Con lettera del 15 novembre 2010, Péter GYÖRKÖS, rappresentante permanente dell'Ungheria presso l'Unione europea, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, a nome della presidenza ungherese del Consiglio, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

Consumatori e possibilità transfrontaliere nel mercato interno.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 marzo 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 175 voti favorevoli, 2 voti contrari e 8 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni all'attenzione della presidenza ungherese

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ringrazia la presidenza ungherese per avergli offerto l'opportunità di emettere un parere sulle principali tematiche relative all'evoluzione delle possibilità a disposizione dei consumatori europei nell'ambito del mercato interno, contribuendo in tal modo ai lavori della presidenza dell'UE durante il primo semestre del 2011.

1.2 Il CESE ritiene indispensabile rilanciare la discussione sulla base di un nuovo approccio alla politica dei consumatori che abbracci il periodo fino al 2030 ed auspica che la presidenza ungherese, le altre istituzioni e le parti sociali accettino la sfida.

1.3 Il Comitato è lieto che il Consiglio abbia approvato, il 24 gennaio scorso, un approccio comune in materia di diritto dei consumatori, ma guarda con preoccupazione agli sviluppi registrati successivamente al Parlamento europeo. Per tale motivo, invita la presidenza ungherese a seguire l'approccio stabilito dal Consiglio, facendo in modo che il risultato finale sia tale da ristabilire la fiducia dei consumatori.

1.4 Quanto alla revisione della direttiva relativa alle pratiche commerciali sleali, il CESE raccomanda alla presidenza ungherese di riflettere più approfonditamente sul problema dell'armonizzazione totale fin dall'inizio delle discussioni, dopo avere effettuato uno studio sull'impatto e tenendo conto dell'indebolimento del livello di protezione dei consumatori verificatosi negli Stati membri che hanno recepito la direttiva.

1.5 Per quanto attiene allo strumento giudiziario per un'azione collettiva a livello dell'UE, il CESE chiede alla presidenza ungherese di dare prova di coraggio politico adottandolo senza indugio, tanto più che numerosi studi hanno già dimostrato la pertinenza e la fattibilità di un progetto di questo tipo.

1.6 Per quanto concerne la revisione della direttiva «viaggi tutto compreso» e della legislazione relativa ai diritti dei passeggeri del trasporto aereo, il CESE raccomanda alla presidenza ungherese di trattarle congiuntamente e di definire i diritti, gli obblighi e le responsabilità in caso di controversia, di adempimento inesatto o di comportamento ingannevole.

1.7 Nell'ambito del mercato interno dei servizi finanziari al dettaglio, il CESE raccomanda alla presidenza ungherese di procedere con i dossier riguardanti i servizi bancari minimi per tutti i cittadini europei, il sistema di pagamento elettronico affidabile e identico in tutti gli Stati membri, la definizione rigida della responsabilità delle banche nella concessione del credito, il sistema uniforme di assicurazione in tutto lo spazio europeo, la tipologia di clausole abusive e di pratiche commerciali sleali specifica per i servizi finanziari, la comparabilità delle spese bancarie, la garanzia dei depositi e l'obbligo rafforzato di consulenza in ordine ai prodotti finanziari complessi. Nella situazione di crisi finanziaria che stiamo attraversando, il minimo che si possa fare è rafforzare la vigilanza finanziaria.

1.8 Nel contesto dell'Agenda digitale, la presidenza ungherese sarà chiamata a prendere decisioni urgenti per quanto riguarda la definizione precisa dei diritti fondamentali dei consumatori nell'ambiente digitale, la revisione della direttiva quadro sulla protezione dei dati e la protezione del diritto d'autore nello spazio digitale.

1.9 Infine, per quanto riguarda l'attuazione delle nuove disposizioni del Trattato e della Carta dei diritti fondamentali sui servizi d'interesse generale (SIG), il CESE esorta la presidenza ungherese a proseguire attivamente sul cammino aperto dalle conclusioni del Consiglio del 6 e 7 dicembre 2010, affinché in sede di attuazione della strategia Europa 2020 tali servizi non siano trascurati.

1.10 La presidenza ungherese si è concentrata in particolare sulla questione del commercio transfrontaliero di prossimità o di vicinato, in merito al quale non esistono studi che consentano ad oggi di valutare le conseguenze negli Stati membri. Il CESE raccomanda innanzitutto alla presidenza ungherese di chiedere alla Commissione un'analisi statistica precisa di tali transazioni, e di richiedere poi gli studi necessari per determinare se questo tipo di commercio possieda una specificità tale da giustificare un approccio giuridico a livello europeo, e infine di valutare le esigenze dei consumatori in relazione a questo tipo di commercio (informazioni, lingua dei contratti, comparabilità dei prezzi se una delle valute non è l'euro, tasso di cambio, commissioni e spese bancarie, ecc.) e stabilire i mezzi più efficaci per soddisfarle a livello locale.

2. Introduzione

2.1 Il CESE è lieto che la presidenza ungherese abbia richiesto un parere esplorativo in merito a uno dei temi che più gli stanno a cuore e da esso più frequentemente trattati in questi ultimi vent'anni. Invero, nel suo parere d'iniziativa sul tema *Mercato unico e protezione dei consumatori: opportunità e ostacoli nel grande mercato*, del 7 novembre 1995 ⁽¹⁾, il CESE ha proceduto a una sintesi di tutti i precedenti pareri riguardanti lo stesso argomento, enunciandovi al tempo stesso la problematica che verrà trattata nel presente parere e i principali timori in ordine agli ostacoli e alle difficoltà incontrate dai consumatori

nel trarre pieno vantaggio dal mercato unico. Sfortunatamente, i problemi sollevati nel parere in esame sono per la maggior parte ancora attuali.

2.2 La realizzazione del mercato unico, uno dei progetti strategici più importanti per l'Europa, lanciato da Jacques DELORS con una data precisa per la sua ultimazione, è, a distanza di 30 anni, ancora in corso d'opera, e la recente pubblicazione dell'Atto per il mercato unico lo dimostra. Il Comitato si è sempre espresso a favore di un mercato unico che sia uno strumento al servizio del cittadino-consumatore. Peraltro non è ancora stata adottata una politica europea dei consumatori chiara, coerente e completa.

2.3 La richiesta della presidenza ungherese è quindi pienamente giustificata, e il CESE è onorato di darvi seguito contribuendo in tal modo ai lavori previsti nell'ambito del programma della Commissione per il primo semestre del 2011, in linea con i lavori portati avanti dalle ultime presidenze, in particolare dalla presidenza belga.

2.4 Il presente parere esplorativo darà inoltre al CESE l'opportunità di rendere omaggio al consigliere ungherese Istvan GARAI, direttore di una prestigiosa associazione ungherese di consumatori, grande difensore degli interessi e dei diritti di questi ultimi e relatore di importanti pareri in materia, purtroppo mancato nel 2008 nel pieno esercizio delle sue funzioni.

3. Un obiettivo primario

3.1 La durata di una sola presidenza è troppo breve per consentire un'elaborazione trasparente e partecipativa delle linee guida di una qualsiasi politica, la valutazione ex ante del suo impatto, la sua adozione democratica da parte delle istituzioni dell'UE, la sua attuazione da parte degli Stati membri e la sua valutazione ex post.

3.2 I programmi strategici quinquennali, peraltro quasi sempre determinati da considerazioni meramente congiunturali, sono anch'essi insufficienti se non si inseriscono in una politica più lungimirante. A riprova di ciò, il CESE ha già portato l'esempio della strategia 2007-2013, adottata il 13 luglio 2007 e in corso di esecuzione.

3.3 La stessa strategia Europa 2020 dovrebbe avere come obiettivo precipuo la promozione e protezione dei consumatori, ma in realtà non è così.

3.4 L'unico abbozzo di un approccio politico di questo tipo risale al 1985, con il cosiddetto «Nuovo impulso» avviato da Jacques DELORS e ripreso e sviluppato dalla commissaria Emma BONINO (1995-1999). Sfortunatamente, a causa dell'assenza di volontà politica ed eccezioni fatte per alcune realizzazioni emblematiche, gli obiettivi previsti non sono stati raggiunti.

⁽¹⁾ GU C 39 del 12.2.1996, pag. 55.

3.5 La sfida più ambiziosa per una presidenza dell'UE consisterebbe per l'appunto nel gettare le basi ed elaborare le linee guida di una politica a favore della protezione dei consumatori fino al 2030, seguendo l'esempio del rapporto GONZALEZ, ma con la consapevolezza che si è già in ritardo rispetto ad altre iniziative strategiche (Europa 2020, Atto per il mercato unico, *Legiferare con intelligenza*, ecc.).

3.6 Questa politica di medio e lungo periodo si svilupperebbe in particolare lungo i seguenti grandi assi:

- a) osare rimettere in discussione e ridefinire la base giuridica prevista dal Trattato (articolo 169 in relazione all'articolo 12 TFUE) ⁽²⁾;
- b) ricollocare la politica per i consumatori al centro delle politiche dell'UE come politica di cittadinanza, rendendola il fulcro e il beneficiario finale di tutte le altre politiche;
- c) alla luce di tale ricollocazione, ridefinire i diritti dei consumatori mediante il rinvio sistematico ai Trattati e alla Carta dei diritti fondamentali;
- d) porre l'accento sul carattere orizzontale della politica per i consumatori traendone tutte le conseguenze, garantendo ovunque l'efficacia di questa trasversalità: nei servizi interni della Commissione, nelle relazioni con le altre istituzioni e a tutti i livelli negli Stati membri;
- e) procedere a una reale codificazione del diritto europeo dei consumatori, approfittando dell'eccellente lavoro accademico svolto nell'ambito del Quadro comune di riferimento (QCR), traendone tutte le conseguenze del caso - in particolare l'utilizzo ragionevole e adeguato dei regimi facoltativi - secondo il metodo dell'approccio proattivo al diritto;
- f) riconoscere in maniera chiara e definita il carattere strumentale e il ruolo sussidiario della politica del mercato unico ponendola senza ambiguità al servizio del cittadino-consumatore in quanto destinatario finale;
- g) definire i principi comuni per l'organizzazione e la rappresentazione partecipativa dei consumatori nell'UE, quale fattore necessario e decisivo per l'attuazione delle politiche che li riguardano.

3.7 Quest'ultimo punto merita una riflessione particolare, non essendo stato considerato sistematicamente a livello europeo. Infatti, l'elaborazione di principi generali e di linee guida per l'organizzazione e la rappresentanza partecipativa dei consumatori è sollecitata da tempo sia dalle autorità pubbliche degli

Stati membri responsabili della protezione dei consumatori sia dalle organizzazioni e associazioni in loro difesa. Una sistematizzazione secondo principi uniformi per la rappresentanza dei consumatori in tutti gli Stati membri, in particolare in seno alle autorità di regolamentazione dei diversi settori, contribuirebbe non solo alla credibilità delle organizzazioni interessate, ma anche all'efficacia della protezione dei consumatori.

4. Alcune questioni di attualità nell'ambito della politica di protezione dei consumatori

4.1 In un mercato unico pienamente realizzato il consumatore dovrebbe essere in grado di esercitare appieno i diritti garantiti dall'«acquis comunitario» indipendentemente dal paese UE in cui si trova, e alle stesse condizioni presenti nel proprio paese. Tuttavia, né le diverse politiche per i consumatori né le iniziative in corso rispondono in maniera soddisfacente alle attese legittime dei consumatori.

4.2 L'agenda politica della presidenza ungherese prevede obiettivi importanti, alcuni dei quali saranno certamente perseguiti anche nel corso delle presidenze successive.

4.3 Per quanto concerne anzitutto la **proposta di direttiva sui diritti dei consumatori**, il CESE aveva ritenuto ⁽³⁾ che fosse necessario riformularla limitandola a taluni principi fondamentali riguardanti i diritti d'informazione e il diritto di recesso nel caso delle vendite negoziate fuori dei locali commerciali e delle vendite a distanza e sopprimendo i paragrafi relativi alle clausole abusive, alle vendite e alle garanzie dei beni.

4.4 Preso atto dell'evoluzione della posizione della Commissione, illustrata dai recenti interventi pubblici della commissaria REDING, il CESE constata che il 24 gennaio scorso il Consiglio ha assunto una posizione esattamente conforme al suo parere, posizione che accoglie dunque favorevolmente. Considerando tuttavia i recenti sviluppi in materia registratisi in seno al PE, le posizioni contraddittorie assunte dalla commissione IMCO e dalla commissione JURI e l'esito previsto per i prossimi mesi, il CESE invita la presidenza ungherese a seguire con determinazione l'approccio stabilito dal Consiglio AGRI nello scorso gennaio, orientandolo in maniera realistica verso il futuro quadro comune di riferimento in materia di contratti europei (QCR), come proposto dal CESE nel suo parere ⁽⁴⁾.

4.5 Quanto alla revisione della **direttiva relativa alle pratiche commerciali sleali**, il CESE constata che la sua tardiva trasposizione nella maggior parte degli Stati membri ha avuto conseguenze gravi, come il CESE stesso aveva predetto nel suo parere ⁽⁵⁾. Anche la Corte di giustizia si è espressa in questo senso.

⁽²⁾ GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 71.

⁽³⁾ GU C 317 del 23.12.2009, pag. 9.

⁽⁴⁾ GU C 84 del 17.03.2011, pag. 1.

⁽⁵⁾ GU C 108 del 30.4.2004, pag. 81.

4.6 Il CESE raccomanda quindi che, alla luce degli studi che dimostrano l'indebolimento del livello di protezione dei consumatori e delle conseguenze verificatesi a livello della concorrenza negli Stati membri che hanno recepito tale direttiva, la presidenza ungherese rifletta più approfonditamente sull'opportunità di un uso non mirato del principio dell'armonizzazione totale fin dall'inizio delle discussioni sulla sua revisione.

4.7 Per quanto concerne l'introduzione di uno **strumento giudiziario per un'azione collettiva a livello comunitario**, il CESE prende atto dell'intenzione della Commissione di rilanciare il dibattito mediante una nuova consultazione delle parti interessate, ma si chiede se esista davvero la volontà politica di pervenire a un risultato concreto dopo una trentina d'anni di discussioni, consultazioni, relazioni, pareri, Libri verdi e Libri bianchi, comunicazioni e risoluzioni, studi, conferenze e simposi di ogni genere.

4.8 In numerosi pareri più o meno recenti, il CESE ha assunto una posizione molto netta a favore di uno strumento giudiziario europeo che consenta ai consumatori che ritengano di avere subito un pregiudizio collettivo di proporre collettivamente un'azione giudiziaria per ottenere un risarcimento. Uno strumento di questo genere si inserirebbe a pieno titolo nel diritto giudiziario europeo e dovrebbe essere in grado di garantire il risarcimento dei danni collettivi materiali e/o morali (sistema *opt-out*) provocati ai consumatori di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni. Se la presidenza ungherese adottasse questa posizione, i consumatori e con loro altri titolari di diritti collettivi potrebbero trarre notevole vantaggio; in questo modo si contribuirebbe anche alla realizzazione del mercato unico e a una concorrenza leale.

4.9 Per quanto riguarda la revisione della **direttiva «viaggi tutto compreso»**, il parere del CESE non è stato ancora richiesto. La Commissione avrebbe l'intenzione di presentare una proposta all'inizio del 2011 e ha già iniziato a raccogliere idee per l'eventuale revisione della legislazione relativa ai diritti dei passeggeri del trasporto aereo.

4.10 Senza voler esprimere pareri anticipati su questi due argomenti, il CESE raccomanda alla presidenza ungherese di trattarli congiuntamente al fine di garantire un approccio coerente e di estendere l'ambito di applicazione della direttiva ai contratti di servizi di trasporto individuale o collettivo, con o senza servizi correlati, e di definire i diritti, gli obblighi e le responsabilità in caso di controversia, di adempimento inesatto o di comportamento ingannevole. Va riservata poi particolare attenzione alle clausole abusive e alle pratiche commerciali sleali. Anche le conseguenze del fallimento di agenzie, operatori turistici e compagnie aeree dovrebbero essere oggetto di una rigida disciplina.

4.11 La realizzazione del **mercato interno dei servizi finanziari al dettaglio** ha compiuto alcuni progressi - si ricordano la direttiva SEPA, in seguito all'introduzione dell'euro, la direttiva MiFID, la direttiva CAD e le recenti proposte della

Commissione del 12 luglio 2010 sui sistemi di garanzia dei depositi e sui sistemi di compensazione degli investitori⁽⁶⁾ - ma molto resta da fare: manca un orientamento politico generale che consenta ai consumatori e alle PMI di trarre reali vantaggi dal mercato unico. Dal canto suo, la Commissione ha definito i servizi finanziari al dettaglio come un settore in cui i consumatori devono affrontare un numero significativo di problemi⁽⁷⁾.

4.12 Si tratta di un settore su cui il CESE si è pronunciato più volte, sia su richiesta che con pareri d'iniziativa, ma non sono state ancora trovate soluzioni durature, pratiche ed efficaci. Si rammentano le questioni del credito responsabile e del sovraindebitamento⁽⁸⁾, alle quali la direttiva «credito al consumo» non ha saputo fornire risposta; il fallimento delle proposte sul credito ipotecario, sebbene l'idea di un'armonizzazione in materia sia accettata da anni; la fragilità delle disposizioni relative ai pagamenti transfrontalieri e all'utilizzo delle carte di debito/credito; l'assenza di una reale mobilità dei conti bancari e di servizi bancari minimi universali e la debolezza delle norme per affrontare le crisi finanziarie e assicurare una compensazione immediata delle perdite e dei danni dei clienti delle banche.

4.13 La crisi economica e finanziaria pregiudica ancora gravemente i consumatori e i piccoli investitori. Anche l'elaborazione di misure pratiche come la creazione di un conto bancario universale, di servizi bancari minimi per tutti i cittadini europei, un sistema di pagamento elettronico affidabile e identico in tutti gli Stati membri, una definizione rigorosa della responsabilità delle banche nella concessione del credito sarebbero tutte soluzioni prospettabili, senza dimenticare un sistema uniforme di assicurazione in tutto lo spazio europeo, una tipologia di clausole abusive e di pratiche commerciali sleali specifica per i servizi finanziari, la comparabilità delle spese bancarie e un obbligo rafforzato di consulenza in ordine ai prodotti finanziari complessi. Del pari, la vigilanza finanziaria dovrebbe essere orientata alle esigenze dei consumatori, e dovrebbero essere predisposti meccanismi efficaci per la risoluzione delle controversie e per il risarcimento in caso di perdita o di danno dovuti al malfunzionamento dei sistemi finanziari (banche e assicurazioni).

4.14 Il CESE esprime soddisfazione per l'approccio adottato dalla Commissione riguardo ai **diritti dei consumatori nell'ambiente digitale**, illustrato dall'iniziativa *Agenda europea del digitale*⁽⁹⁾ nel contesto della strategia Europa 2020. Tuttavia, molto resta da fare affinché tutti dispongano di un servizio universale nel settore delle telecomunicazioni e dell'informazione; la rapida adozione di una nuova comunicazione della Commissione sarebbe apprezzata e costituirebbe l'opportunità per la presidenza ungherese di adottare una posizione decisiva in merito alla neutralità della rete e all'inclusione dell'«alta velocità» nell'ambito del servizio universale, come già chiesto in passato dal CESE.

⁽⁶⁾ COM(2010) 368 definitivo.

⁽⁷⁾ SEC(2009) 1251 definitivo del 22 settembre 2009.

⁽⁸⁾ GU C 149 del 21.6.2002, pagg. 1-4.

⁽⁹⁾ GU C 54 del 19.2.2011, pag. 58.

4.15 Il CESE è particolarmente interessato al riconoscimento e alla protezione dei diritti dei consumatori nell'ambiente digitale in generale e non solo nel settore del commercio elettronico. Occorre prevedere in tempi brevi non solo la revisione della direttiva sugli aspetti giuridici dell'*e-commerce*, ma anche trovare soluzioni al problema dello scarso sviluppo del commercio elettronico.

4.16 La presidenza ungherese sarà inoltre chiamata a prendere decisioni urgenti quanto alla definizione precisa dei diritti fondamentali dei consumatori nell'ambiente digitale, ma anche a procedere alla revisione della direttiva quadro sulla protezione dei dati e la protezione del diritto d'autore nello spazio digitale.

4.17 Da ultimo, il CESE auspica vivamente che la presidenza ungherese dia seguito alle conclusioni del Consiglio EPSCO del 6 e 7 dicembre 2010 sui servizi sociali d'interesse generale, in modo da tenere pienamente conto delle raccomandazioni del terzo forum SSIG organizzato dalla presidenza belga il 26 e 27 ottobre, e che contribuisca così ad attuare le nuove disposizioni del Trattato di Lisbona e della Carta dei diritti fondamentali sui servizi d'interesse generale.

5. Il caso particolare del commercio di prossimità transfrontaliero

5.1 La presidenza ungherese ha chiesto il parere del CESE su una questione che, sebbene importante, non è ancora stata oggetto di studi approfonditi a livello comunitario. Si tratta del commercio transfrontaliero di prossimità o di vicinato, ossia gli acquisti di beni e servizi effettuati dai consumatori oltrefrontiera nei paesi limitrofi, siano essi Stati membri dell'UE o paesi terzi.

5.2 Alcuni Stati membri avevano già esaminato questo fenomeno anche prima dell'introduzione dell'euro, al fine di individuare il tipo di scambi, il flusso delle valute, dei prezzi, le loro conseguenze sulle regioni transfrontaliere e sulla concorrenza, ecc.

5.3 Ciononostante, non esistono studi a livello europeo che consentano di valutare la quantità e le conseguenze delle transazioni interregionali transfrontaliere sugli Stati membri. Infatti,

né la comunicazione della Commissione del 1991⁽¹⁰⁾, né il Libro verde sul commercio del 1996⁽¹¹⁾ o il Libro bianco del 1999⁽¹²⁾ fanno riferimento a questo tipo di commercio. Per prima cosa si dovrebbe quindi chiedere alla Commissione di fornire una topografia e un'analisi statistica precise di tali transazioni.

5.4 Nondimeno, all'inizio degli anni 90, la Commissione e un gruppo di organizzazioni regionali di consumatori avevano creato una rete di centri d'informazione e di consulenza con l'obiettivo di aiutare i consumatori ad affrontare le difficoltà riscontrate negli scambi transfrontalieri: erano gli Eurosportelli, che si occupavano soprattutto di informare i consumatori ed erano situati nelle città di frontiera.

5.5 Nel 2001 la Commissione ha inaugurato la rete extragiudiziale europea (rete EJE), relativa alla risoluzione stragiudiziale delle controversie. All'epoca, undici Eurosportelli di nove Stati membri, oltre alle competenze ordinarie, avevano anche il compito di fornire consulenza giuridica ai consumatori.

5.6 In seguito, nel gennaio 2005, grazie alla fusione della rete EJE e degli Eurosportelli è nata l'attuale Rete dei Centri europei dei consumatori (rete CEC).

5.7 La fusione delle due reti è stata la conseguenza logica dell'introduzione dell'euro e dello sviluppo previsto del commercio elettronico e delle vendite a distanza, ma ha comportato la scomparsa degli Eurosportelli localizzati a livello regionale e delle loro funzioni legate al commercio di prossimità transfrontaliero.

5.8 Sarà quindi necessario domandarsi se questo tipo di commercio possiede ancora oggi una specificità tale da giustificare un intervento ad hoc da parte dell'Unione.

5.9 Ci si dovrà poi interrogare sulle esigenze dei consumatori in relazione a questo tipo di commercio (informazioni, lingua dei contratti, comparabilità dei prezzi se una delle valute non è l'euro, tasso di cambio, commissioni e spese bancarie, ecc.) e sui mezzi più efficaci per soddisfarle a livello locale.

Bruxelles, 15 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ COM(91) 41 definitivo dell'11 marzo 1991.

⁽¹¹⁾ COM(96) 530 definitivo del 20 novembre 1996.

⁽¹²⁾ COM(1999) 6 definitivo del 27 gennaio 1999.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Futuro del Fondo sociale europeo dopo il 2013»

(parere esplorativo)

(2011/C 132/03)

Relatore: **VERBOVEN**

Correlatore: **CABRA DE LUNA**

La Commissione ha deciso, in data 7 ottobre 2010, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

Futuro del Fondo sociale europeo dopo il 2013

(parere esplorativo).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 febbraio 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 172 voti favorevoli, 1 voto contrario e 7 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) formula le seguenti conclusioni e raccomandazioni:

1.1 I principi di coesione economica, sociale e territoriale, nonché il principio di solidarietà, sono sanciti dal Trattato e costituiscono due dei principali pilastri dell'integrazione dei cittadini e dei territori. Essi devono pertanto essere il fulcro del dibattito sul futuro bilancio dell'Unione europea.

1.2 La politica di coesione non deve limitarsi a ridurre le disparità tra le regioni ma deve anche contribuire a ridurre le ineguaglianze sociali di cui sono vittime determinati gruppi di popolazione, promuovendo al contempo una società incentrata sulla piena occupazione, le pari opportunità, l'integrazione e la coesione sociali e quindi, più in generale, il modello sociale europeo. Il Fondo sociale europeo (FSE) deve continuare a essere un fondo strutturale che forma parte integrante della politica di coesione dell'Unione europea.

1.3 L'FSE è lo strumento privilegiato per sostenere l'attuazione della strategia europea per l'occupazione e deve rimanere anche in futuro uno strumento efficace per l'investimento nelle risorse umane e la promozione di un numero elevato di posti di lavoro di qualità e di un grado elevato di inclusione sociale, nel quadro della strategia Europa 2020. Di conseguenza, considerata l'attuale situazione economica, l'FSE deve continuare a es-

sere uno strumento strategico e finanziario importante e dovrà essere dotato di maggiori risorse in linea con le sfide ancor più difficili che dovrà affrontare (tasso di disoccupazione più elevato), rispecchiando l'aumento del bilancio generale dell'UE: ciò significa che l'incremento della dotazione del Fondo dovrà essere per lo meno del 5,9 %, come proposto dalla Commissione europea riguardo all'aumento generale del bilancio dell'Unione per il 2011.

1.4 In questo periodo di crisi economica, la decisione del Consiglio europeo di potenziare il ruolo dell'FSE assume particolare rilevanza. Le politiche del mercato del lavoro e le politiche sociali devono continuare a rappresentare il quadro globale in cui si iscrive l'azione dell'FSE. Gli investimenti devono essere incentrati sia sullo sviluppo delle risorse umane che sul miglioramento delle competenze e sul reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori licenziati. Tuttavia la priorità andrebbe assegnata alla creazione di posti di lavoro di qualità, alla crescita sostenibile e all'inclusione nel mercato del lavoro e nella società dei gruppi sociali vulnerabili, tra cui i giovani, le donne, i migranti, i disoccupati di lungo periodo, le persone più distanti dal mercato del lavoro, gli anziani, le persone con disabilità e le minoranze etniche, al fine di migliorare la competitività dell'UE e di conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020.

1.5 Si devono trarre insegnamenti dal ricorso all'FSE per sostenere sia la ripresa che la crescita economica dell'Unione europea, puntando su un sostegno più adeguato alle PMI, alle microimprese e agli attori dell'economia sociale che rispettano gli obiettivi dell'FSE, e sui miglioramenti sociali, sia in termini di salvaguardia e creazione di posti di lavoro di qualità che di inclusione sociale, in particolare attraverso il lavoro.

1.6 In quanto strumento UE di investimento nelle risorse umane, l'FSE dovrebbe sostenere le tre priorità della strategia Europa 2020: la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. L'occupazione, la formazione e l'istruzione, l'inclusione attiva e le politiche in materia di pari opportunità sono infatti essenziali per consolidare le capacità delle persone sviluppando le loro conoscenze e qualifiche, promuovendo una cultura dell'innovazione, aumentando i tassi di occupazione e favorendo un mercato del lavoro inclusivo.

1.7 Il principio di partenariato, che prevede il coinvolgimento delle parti sociali e di altre organizzazioni della società civile organizzata, rappresenta la garanzia essenziale del buon funzionamento delle misure connesse ai fondi strutturali e in particolare al Fondo sociale europeo.

1.8 È pertanto fondamentale trarre le opportune conclusioni riguardo al ruolo che spetta alle parti sociali nell'ambito del dialogo sociale, nonché a quello delle ONG nel quadro del partenariato, al fine di contrastare gli effetti della crisi economica e di ottenere dei risultati.

1.9 I principi di partenariato, non discriminazione, accessibilità e sviluppo sostenibile⁽¹⁾ dovranno essere mantenuti e rafforzati allo scopo di consolidare i risultati positivi ottenuti nel corso dell'ultimo periodo di programmazione.

1.10 I regolamenti relativi ai fondi strutturali devono definire chiaramente il principio di partenariato e gli altri principi sopra indicati anziché ricorrere alle *norme e prassi nazionali vigenti*, e devono inoltre precisare la funzione di ciascun partner. Occorre consolidare fermamente la posizione dei comitati di sorveglianza nei confronti delle autorità nazionali e regionali competenti nel quadro delle loro funzioni di programmazione, di attuazione e di monitoraggio.

1.11 Il CESE conviene sul fatto che sia necessario migliorare la valutazione, le prestazioni e i risultati dell'utilizzazione dei fondi. Tuttavia, a questo fine occorre definire degli indicatori e disporre di criteri di misurazione quantitativi e qualitativi che si inseriscano in un quadro più ampio, relativo all'intera procedura di attuazione della politica di coesione.

1.12 Occorre garantire la coerenza tra le priorità stabilite ai diversi livelli: europeo, nazionale, regionale e locale.

1.13 È necessario rafforzare le sinergie con il Fondo europeo di sviluppo regionale e con altri fondi, nel cui ambito occorre potenziare i principi di partenariato, non discriminazione e sostenibilità. Occorre evitare la duplicazione delle azioni tra l'FSE e

il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) e garantire la coerenza nella misura in cui, di fronte alle ristrutturazioni, le misure previste dall'FSE rientrano nel quadro della prevenzione mentre quelle del FEG mirano al risanamento.

1.14 È essenziale migliorare sotto vari aspetti l'attuazione delle procedure e i dettagli pratici dell'accesso al finanziamento dell'FSE, procedendo innanzitutto a un sostanziale snellimento della burocrazia, accelerando in particolare il sistema di pagamento per ridurre al minimo gli oneri finanziari degli esecutori dei programmi e semplificando le procedure di fatturazione e regolarizzazione dei conti, ad esempio mediante il ricorso a importi forfettari (*lump sum*).

1.15 Il futuro FSE dovrà garantire la disponibilità di risorse sufficienti per l'attuazione della strategia Europa 2020 grazie a formule innovative di finanziamento⁽²⁾, ad esempio l'assegnazione diretta di fondi agli interventi mirati nell'ambito dell'occupazione e dell'inclusione sociale per i gruppi più vulnerabili o le persone a rischio di esclusione.

1.16 Le parti sociali e la società civile devono svolgere un ruolo fondamentale nel processo di revisione, attuazione e valutazione dell'FSE. Pertanto, in futuro il CESE garantirà il monitoraggio costante dell'utilizzo dell'FSE e contribuirà in tal modo a migliorare quella comunicazione tra le istituzioni europee, le parti sociali e l'insieme degli attori della società civile che è una componente essenziale del processo decisionale.

2. Contesto: il dibattito avviato dalla Commissione sul futuro del Fondo sociale europeo

2.1 L'attuazione dei programmi finanziati dall'FSE per il periodo 2007-2013 è giunta a metà del percorso.

2.2 La Commissione ha presentato i suoi principali orientamenti in merito al futuro del quadro finanziario dell'UE nella comunicazione sulla *Revisione del bilancio dell'Unione europea* (COM(2010) 700 definitivo) e quelli in merito ai fondi strutturali nelle *Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione* (COM(2010) 642 definitivo).

2.3 Il futuro dell'FSE va impostato tenendo conto dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. In base al nuovo articolo 9, l'Unione dovrà tenere conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.

⁽¹⁾ Secondo quanto stabilito agli articoli 11, 16 e 17 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione.

⁽²⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e ai parlamenti nazionali - *Revisione del bilancio dell'Unione europea*, COM(2010) 700 definitivo, del 19 ottobre 2010.

2.4 Attualmente la coesione territoriale è al centro dell'articolo 175 modificato. L'FSE, in quanto principale strumento finanziario europeo a sostegno delle risorse umane, continuerà a contribuire alla realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale, conformemente al disposto dell'articolo 162 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2.5 Il 17 giugno 2010 il Consiglio europeo ha approvato il nuovo quadro politico per il prossimo decennio, ossia la strategia Europa 2020. Pertanto l'UE si è impegnata a portare al 75 % il tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni, a ridurre a meno del 10 % il tasso di abbandono scolastico, a garantire che almeno il 40 % dei giovani conseguano un diploma universitario, a ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà e ad aumentare gli investimenti privati e pubblici nella R&S al 3 % del PIL ⁽³⁾.

2.6 Nel 2011 la Commissione proporrà un nuovo quadro finanziario per il periodo successivo al 2013 che sarà accompagnato da proposte legislative concernenti i fondi strutturali, tra cui il Fondo sociale europeo. A tal proposito, il 19 ottobre 2010 la Commissione ha presentato una comunicazione incentrata sulla *Revisione del bilancio dell'Unione europea* che dovrebbe essere considerata un'opportunità per dare nuovo slancio all'FSE e per introdurre dei cambiamenti. È infatti indispensabile rafforzare la visibilità e la specificità dell'FSE nel nuovo quadro finanziario dell'UE.

2.7 La Quinta relazione della Commissione sulla coesione economica, sociale e territoriale, pubblicata il 10 novembre 2010, presenta una serie di opzioni per la futura politica di coesione.

2.8 Per quanto attiene più in particolare al futuro dell'FSE, la riflessione in materia è già stata avviata con alcuni studi specifici.

2.9 Inoltre, il 3 giugno 2010 il Comitato dell'FSE ha adottato un parere e il 23 e 24 giugno 2010 la Commissione ha organizzato una conferenza.

2.10 A tal riguardo, il 7 ottobre 2010 la Commissione ha invitato il Comitato economico e sociale europeo a formulare un parere esplorativo inteso ad analizzare le questioni sollevate nel parere del Comitato dell'FSE.

2.11 Le diverse riflessioni sono imperniate intorno a cinque temi, e più precisamente:

- qual è il valore aggiunto dell'FSE rispetto a strumenti finanziari esclusivamente nazionali?
- Quali dovrebbero essere la missione e le priorità dell'FSE nel contesto della strategia «Europa 2020»?

— Come è possibile garantire la concentrazione geografica e tematica dell'FSE?

— In quale modo sviluppare una sinergia ottimale con gli altri fondi, in particolare il Fondo europeo di sviluppo regionale?

— Quale sistema di attuazione applicare al fine di pervenire ad una gestione al tempo stesso più efficace e più semplice?

2.12 Tenuto inoltre conto dell'andamento della perdita di posti di lavoro osservato nell'Unione europea in questo periodo, l'FSE è chiamato ad assumere un ruolo ancora più rilevante nel contesto della politica di coesione europea. È per questo motivo che la dotazione del Fondo dovrà registrare un notevole aumento, pari ad almeno il 5,9 %, come proposto dalla Commissione riguardo all'aumento generale del bilancio dell'Unione per il 2011.

3. Osservazioni generali sul futuro del Fondo sociale europeo

3.1 I principi di coesione economica, sociale e territoriale, nonché il principio di solidarietà, sono sanciti dal Trattato e costituiscono due dei principali pilastri dell'integrazione dei cittadini e dei territori. Essi devono pertanto essere il fulcro del dibattito sul futuro bilancio dell'Unione europea.

3.2 Il Trattato di Lisbona ribadisce tali principi e sancisce, nel disposto dell'articolo 174, che «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale».

3.3 In particolare, il Trattato sottolinea che «l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite». Tale obiettivo ha acquisito ancora maggiore importanza con i due ultimi allargamenti dell'Unione europea.

3.4 D'altro canto, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dotata di valore giuridico vincolante dopo il suo inserimento nel Trattato, stabilisce che, oltre alla coesione territoriale, l'Unione deve promuovere la coesione sociale garantendo i diritti sociali di ogni cittadino a prescindere dalla regione o nazionalità, vietando la discriminazione e intervenendo con azioni, tra l'altro, a favore delle pari opportunità.

3.5 La politica di coesione non deve limitarsi a ridurre le disparità tra le regioni ma deve anche promuovere - mediante un approccio incentrato sulle persone - una società caratterizzata dalla piena occupazione, le pari opportunità, l'integrazione e la coesione sociali nell'Unione e quindi, più in generale, il modello sociale europeo.

⁽³⁾ Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 - *Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (COM(2010) 2020 definitivo).

3.6 Il Consiglio europeo aveva deciso che i fondi strutturali erano gli strumenti finanziari necessari all'attuazione della strategia di Lisbona, la quale aveva orientato i propri interventi verso i soggetti meno qualificati e con maggiori difficoltà di accesso a politiche attive del lavoro a livello nazionale ⁽⁴⁾. In questo contesto, il Fondo sociale europeo è lo strumento privilegiato per sostenere l'attuazione della strategia europea per l'occupazione e deve rimanere anche in futuro uno strumento efficace per la promozione di un numero elevato di posti di lavoro di qualità e di un grado elevato di inclusione sociale, nel quadro della strategia Europa 2020.

3.7 La coesione economica, sociale e territoriale deve continuare a essere il fulcro della strategia Europa 2020 affinché tutte le energie e le capacità siano mobilitate e dedicate all'attuazione di detta strategia. I fondi strutturali sono gli strumenti chiave per conseguire gli obiettivi prioritari di una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» negli Stati membri, nelle regioni e nei territori. In questo contesto l'FSE deve continuare a essere uno strumento strategico e finanziario importante allo scopo di aumentare il tasso di occupazione e di inclusione sociale.

3.8 Il principio di partenariato, che coinvolge le parti sociali e altri organismi della società civile organizzata ⁽⁵⁾, costituisce la garanzia essenziale del buon funzionamento delle misure connesse ai fondi strutturali e, in particolare, al Fondo sociale europeo.

3.9 È pertanto fondamentale trarre le opportune conclusioni riguardo al ruolo che spetta alle parti sociali nell'ambito del dialogo sociale, nonché a quello delle ONG nel quadro del partenariato, al fine di contrastare gli effetti della crisi economica e di ottenere dei risultati.

3.10 È necessario migliorare la valutazione, le prestazioni e i risultati dell'utilizzazione dei fondi. Tuttavia, a questo fine occorre definire degli indicatori e disporre di criteri di misurazione quantitativi e qualitativi che si inseriscano in un quadro più ampio, relativo all'intera procedura di attuazione della politica di coesione. Attualmente questa si prefigge di garantire la regolarità delle spese effettuate e non la loro efficacia. Sarebbe opportuno conciliare tra loro queste due logiche e allo stesso tempo ridurre gli oneri amministrativi portandoli ad un livello ragionevole, conformemente al principio di proporzionalità.

3.11 Nell'attuale contesto di crisi economica, è essenziale mettere nuovamente la strategia europea per l'occupazione al centro delle priorità dell'Unione europea e mobilitare maggiori fondi a favore della creazione e della salvaguardia di nuovi e

migliori posti di lavoro per tutti. Le politiche del mercato del lavoro devono continuare a rappresentare il quadro globale in cui si iscrive l'azione dell'FSE.

3.12 La decisione del Consiglio europeo riguardo al contributo della politica di coesione al piano di ripresa economica è un segnale davvero positivo. I fondi strutturali, che rappresentano oltre un terzo del bilancio europeo, possono in effetti costituire una fonte di finanziamento in grado di far fronte alle sfide a breve, medio e lungo termine.

3.13 La dimensione transnazionale - tratto distintivo delle iniziative comunitarie precedenti (in particolare EQUAL) - va rivalutata in quanto principio fondamentale della politica di coesione per garantire un approccio non solo europeo ma anche e soprattutto più solidale, in particolare alla luce del fatto che non se ne tiene sufficientemente conto nel periodo di programmazione 2007-2013, in base al nuovo approccio trasversale (*mainstreaming*). In questo contesto bisogna reintrodurre la possibilità di concedere finanziamenti per progetti europei, in particolare per i progetti innovativi attinenti alle reti transnazionali.

4. Osservazioni specifiche e proposte relative ai temi trattati

4.1 Valore aggiunto dell'FSE

4.1.1 Dalla sua istituzione l'FSE ha dimostrato quale valore aggiunto è in grado di apportare, e lo ha dimostrato ancora di più nel contesto dell'attuale crisi economica e intervenendo a sostegno della crescita economica dell'UE.

4.1.2 L'FSE è il fondo strutturale che riguarda direttamente i singoli: lavoratori, disoccupati, esclusi dalla società, persone che hanno grosse difficoltà ad accedere al mercato del lavoro, giovani, anziani e altri gruppi di persone vulnerabili.

4.1.3 L'FSE è il primo strumento a sostegno dell'attuazione della strategia europea per l'occupazione, pertanto quest'ultima dovrebbe essere integrata concretamente nelle politiche nazionali, regionali e locali del mercato del lavoro, nonché negli obiettivi propri dell'FSE.

4.1.4 L'Europa deve investire massicciamente nelle risorse umane, una scelta che rappresenta senza alcun dubbio un importante vantaggio competitivo per l'intera società. Tale investimento dovrebbe anticipare i cambiamenti sociali e, al contempo, rispondere ai problemi di salvaguardia e di creazione di posti di lavoro, sviluppando le qualifiche e le competenze dei lavoratori, aumentando i livelli di produttività delle imprese europee, esplorando pratiche innovative e più efficaci in materia di organizzazione del lavoro grazie a veri e propri investimenti intesi a potenziare le competenze della forza lavoro e a favorire l'integrazione sociale, nonché promuovendo le pari opportunità e le iniziative dell'economia sociale.

⁽⁴⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *L'occupazione per le categorie prioritarie (strategia di Lisbona)*, (GU C 256 del 27.10.2007).

⁽⁵⁾ Secondo quanto stabilito all'articolo 11 del regolamento (CE) n.

4.1.5 In questo periodo di crisi economica, la decisione del Consiglio europeo di potenziare il ruolo dell'FSE assume particolare rilevanza.

4.1.6 Gli investimenti devono al tempo stesso essere incentrati sullo sviluppo delle risorse umane, sul reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori licenziati, sulla creazione di posti di lavoro e sulla crescita sostenibile per garantire sinergie e interazione tra i due processi. Sarà pertanto opportuno tener conto del contributo che un'effettiva coesione sociale apporterà alla competitività europea. Attraverso l'FSE, il finanziamento destinato all'integrazione dei gruppi più distanti dal mercato del lavoro (ad esempio persone con disabilità, giovani con particolari problemi di occupabilità, anziani che corrono il rischio di prolungare la condizione di disoccupati e altri soggetti in situazione di esclusione sociale) contribuirà in misura notevole a rafforzare la competitività dell'UE e, sul medio periodo, alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020.

4.1.7 Il principio di partenariato rappresenta la garanzia essenziale del buon funzionamento delle misure connesse ai fondi strutturali.

4.1.8 I regolamenti relativi ai fondi strutturali devono definire chiaramente il principio di partenariato anziché ricorrere alle *norme e prassi nazionali vigenti*, e devono inoltre precisare la funzione di ciascun partner.

4.1.9 È indispensabile che i partner, comprese le organizzazioni dell'economia sociale, abbiano accesso all'assistenza tecnica; occorre inoltre rafforzare, tramite l'FSE, il consolidamento delle loro capacità (*capacity building*) ad opera di organizzazioni settoriali.

4.1.10 Occorre attuare partenariati di elevata qualità, che coinvolgano le parti sociali e la società civile organizzata in ogni fase d'intervento dei fondi, soprattutto in considerazione del loro ruolo chiave per contrastare gli effetti della crisi economica.

4.1.11 Gli altri principi fondamentali per ottenere il massimo valore aggiunto dell'FSE sono la crescita sostenibile per proteggere e migliorare l'ambiente, la parità tra uomini e donne e la non discriminazione fondata sul sesso, l'età, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, le disabilità o l'orientamento sessuale durante le varie fasi di attuazione dei fondi, con particolare riferimento all'accesso agli stessi da parte dei disabili o delle persone al margine della società ⁽⁶⁾.

4.2 Missione e priorità dell'FSE nel contesto della strategia Europa 2020

4.2.1 La coesione economica, sociale e territoriale deve continuare a costituire il fulcro della strategia Europa 2020, in linea con quanto stabilito dalla decisione del Consiglio europeo.

4.2.2 Il grado di allineamento tra l'FSE e la strategia Europa 2020 deve tradursi nella definizione di orientamenti strategici intesi a trasporre le priorità strategiche dell'UE nei programmi operativi, o nella mancata elaborazione di tali orientamenti.

4.2.3 In questo contesto, l'FSE deve continuare ad essere lo strumento per l'attuazione della strategia europea per l'occupazione. Esso deve quindi contribuire a creare posti di lavoro di qualità, elemento essenziale per garantire la crescita economica dell'UE. Benché sia necessario dare la priorità alla creazione di occupazione di qualità, occorre prestare attenzione anche alla creazione di altri tipi di posti di lavoro come i posti di lavoro «verdi», a causa del cambiamento del modello produttivo, e concentrarsi inoltre sulla crescita sostenibile e inclusiva.

4.2.4 L'FSE costituisce il principale strumento finanziario dell'UE per investire nelle risorse umane mediante un sostegno all'attuazione di misure d'integrazione attive, di interventi di attivazione, di riqualificazione e di perfezionamento.

4.2.5 Occorre trarre insegnamenti dal ricorso all'FSE al fine di sostenere la ripresa economica dell'Unione europea.

4.2.6 Si tratta, ad esempio, delle seguenti misure e priorità:

- il sostegno all'inclusione attiva e all'integrazione nel mercato del lavoro in particolare per quanto riguarda i giovani, i lavoratori anziani, le persone con disabilità e altri gruppi vulnerabili tra cui i migranti, e la lotta contro la discriminazione,
- l'aumento del tasso di occupazione delle donne e la lotta alle disuguaglianze salariali,
- l'istituzione di osservatori del mercato del lavoro e dell'impiego dei fondi strutturali,
- la promozione della riqualificazione e della riconversione dei lavoratori incentrate sull'innovazione e il passaggio verso un'economia a basse emissioni di CO₂,
- il rafforzamento del sostegno alle PMI, alle microimprese e agli attori dell'economia sociale che rappresentano dall'80 al 90 % del tessuto industriale dell'Unione europea, e la creazione al tempo stesso di posti di lavoro di qualità,

⁽⁶⁾ Secondo quanto stabilito agli articoli 11, 16 e 17 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione.

- la definizione della «formazione in tempo di crisi» in base a discussioni relative allo sviluppo dei settori e delle regioni,
- una migliore diffusione delle buone pratiche, ad esempio l'investimento nel lavoro a tempo parziale associato alla formazione dei lavoratori,
- il rafforzamento del dialogo sociale attraverso iniziative comuni di formazione delle parti sociali,
- il sostegno all'istruzione e alla formazione permanente,
- il sostegno alla partecipazione diretta nella programmazione, la gestione e la valutazione dei fondi, in conformità dell'articolo 11 del regolamento (CE) n. 1083/2006, accentuando in modo particolare il consolidamento delle capacità (*capacity building*),
- la garanzia della qualità dei posti di lavoro e delle condizioni di lavoro,
- la promozione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro,
- la garanzia della messa a disposizione di servizi di custodia accessibili sia fisicamente che finanziariamente e l'adozione di misure per «de-istituzionalizzare» le persone assistite in appositi centri tra cui, ad esempio, le persone con disabilità,
- l'ammodernamento dei servizi pubblici relativi all'occupazione.

4.3 Concentrazione geografica e tematica dell'FSE

4.3.1 I fondi strutturali costituiscono il principale strumento dell'Unione europea, di concerto con gli Stati membri, per fornire sostegno alle zone più svantaggiate dell'Unione e ai gruppi sociali più vulnerabili, allo scopo di ridurre il divario socioeconomico tra gli Stati membri e tra le diverse zone territoriali; tale finalità di base va mantenuta.

4.3.2 Inoltre, per il futuro FSE dovranno essere elementi prioritari la coesione economica, quella sociale e quella territoriale, ottenute grazie a una riduzione delle disparità socioeconomiche all'interno delle regioni e tra queste ultime, come pure delle disuguaglianze tra gruppi sociali diversi, in vista di un'efficace realizzazione della strategia «Europa 2020». Tutti gli Stati membri presentano carenze in diversi settori. Pertanto tutte le regioni in cui il tasso di disoccupazione è superiore alla media dell'UE e il cui mercato del lavoro presenta squilibri che vanno a svantaggio soprattutto dei gruppi più vulnerabili dovrebbero poter beneficiare dell'FSE, comprese le regioni con un PIL più elevato, come ad esempio le regioni metropolitane o frontaliere.

4.3.3 L'FSE, incentrato su occupazione, sviluppo delle risorse umane e promozione dell'integrazione sociale, deve continuare a essere uno strumento rivolto direttamente ai singoli, in particolare lavoratori, disoccupati, emarginati sociali, giovani, anziani e altri soggetti vulnerabili.

4.3.4 Occorre garantire la coerenza tra le priorità stabilite ai diversi livelli: europeo, nazionale, regionale e locale.

4.3.5 Tale coerenza deve quindi trovare spazio anche nell'elaborazione e nell'attuazione dei programmi operativi.

4.3.6 Ogni Stato membro deve stabilire le priorità e le procedure operative conformemente alle condizioni e alle potenzialità specifiche delle proprie regioni. Anche le priorità vanno definite dagli Stati membri in funzione dei rispettivi programmi nazionali di riforma, delle loro specifiche condizioni e potenzialità, e quindi in linea con la strategia Europa 2020, in particolare per quanto riguarda i settori dell'occupazione, della formazione e dell'inclusione sociale.

4.3.7 Dovranno inoltre essere studiati dei meccanismi di assistenza finanziaria adeguati, quale l'assegnazione diretta di finanziamenti per gli interventi mirati ai gruppi vulnerabili - ad esempio nel caso delle persone con disabilità⁽⁷⁾ - al fine di orientare la politica di coesione su un numero circoscritto di priorità⁽⁸⁾. Già in passato il CESE ha raccomandato di destinare i fondi in maniera mirata ad obiettivi particolari nel quadro dell'inclusione sociale⁽⁹⁾.

4.4 Sinergia con gli altri fondi strutturali

4.4.1 Il Fondo sociale europeo è lo strumento principale dell'attuazione della strategia europea in materia di occupazione e tale deve rimanere.

⁽⁷⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 15 novembre 2010, sul tema *Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere*, COM(2010) 636 definitivo.

⁽⁸⁾ Cfr. il parere del CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo* (GU C 234 del 22.9.2005);

il parere del CESE in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (a norma dell'articolo 128 del Trattato CE)*, (GU C 162 del 25.6.2008, pag. 92);

il parere del CESE sul tema *I disabili. Occupazione e accessibilità a tappe per i disabili nell'UE: la strategia di Lisbona dopo il 2010*, relatore: CABRA DE LUNA (GU C 354 del 28.12.2010, pag. 8);

la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 15 novembre 2010, sul tema *Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere*, COM(2010) 636 definitivo.

⁽⁹⁾ Cfr. il parere del CESE in merito alla *Quarta relazione sulla coesione economica e sociale* (GU C 120, del 16.5.2008, pag. 73).

4.4.2 È tuttavia necessario rafforzare le sinergie con il Fondo europeo di sviluppo regionale, nel cui ambito occorre potenziare i principi di partenariato, parità, non discriminazione e sostenibilità, nonché gli obiettivi in materia di occupazione e inclusione sociale. Pertanto, occorre potenziare anche il principio di flessibilità al fine di sfruttare al massimo le complementarità e il coordinamento tra l'FSE, il FESR e altri fondi (come il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, FEAOG), assicurando in tal modo finanziamenti per iniziative complementari, ad esempio quelle concepite per garantire un migliore accesso delle persone con disabilità sia alla formazione professionale che alle infrastrutture.

4.4.3 Occorre evitare la duplicazione delle azioni tra l'FSE e il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) e garantire la coerenza nella misura in cui, di fronte alle ristrutturazioni, le misure previste dall'FSE rientrano nel quadro della prevenzione mentre quelle del FEG mirano al risanamento.

4.5 Sistema di gestione

4.5.1 L'attuazione delle procedure e gli aspetti pratici dell'accesso al finanziamento a titolo dell'FSE devono essere oggetto di non pochi miglioramenti.

4.5.2 Per garantire tali cambiamenti, è necessario salvaguardare e rafforzare nel futuro FSE il principio di partenariato. È importante sottolineare che il principio di partenariato è uno strumento fondamentale ai fini di un'efficace esecuzione dell'FSE, in quanto consente di mobilitare risorse aggiuntive, un aspetto che assumerà un'importanza capitale e che dovrà essere incentivato nel contesto della riduzione generalizzata delle spese pubbliche in atto nell'Unione europea.

4.5.3 I necessari miglioramenti saranno volti in particolare a:

- ridurre gli adempimenti burocratici prima e durante l'attuazione del programma operativo snellendo le procedure di accesso ai finanziamenti, accelerando in particolare il sistema di pagamento per ridurre al minimo gli oneri finan-

ziari degli esecutori dei programmi, semplificando le procedure di fatturazione e di regolarizzazione dei conti, ad esempio mediante il ricorso a importi forfettari (*lump sum*), nonché semplificando la contabilità relativa al progetto basandosi su risultati concreti piuttosto che su documenti giustificativi,

- limitare la possibilità, per le autorità degli Stati membri, di stabilire meccanismi o condizioni amministrative supplementari che rendano più problematico l'accesso ai finanziamenti dell'FSE,
- promuovere una diffusione più adeguata delle informazioni sulle possibilità di finanziamento prevedendo, tra l'altro, standard europei minimi sulla trasparenza e l'accessibilità delle informazioni sulle possibilità di finanziamento offerte dall'FSE, in particolare mediante la semplificazione del linguaggio utilizzato,
- migliorare la trasparenza e l'efficacia delle procedure di selezione dei progetti da finanziare, sia a livello nazionale che a quello regionale, prestando particolare attenzione ai progetti innovativi,
- rivolgere una maggiore attenzione alle strutture edilizie, alle nuove tecnologie e ai trasporti (incluso le merci, i servizi e le infrastrutture) onde eliminare gli ostacoli che impediscono la piena accessibilità a tutte le iniziative cofinanziate dall'FSE.

4.5.4 Occorre garantire un impiego efficace dei fondi, che va valutato in termini di risultati conseguiti sotto il profilo sia quantitativo che qualitativo.

4.5.5 È opportuno definire degli indicatori connessi al finanziamento.

4.5.6 Le parti sociali e la società civile devono svolgere un ruolo fondamentale in questo processo.

Bruxelles, 15 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Approvvigionamento energetico: di quale politica di vicinato abbiamo bisogno per garantire all'UE la sicurezza dell'approvvigionamento?»

(parere esplorativo richiesto dalla presidenza ungherese)

(2011/C 132/04)

Relatore: **IOZIA**

La futura presidenza ungherese dell'UE, in data 15 novembre 2010, 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:

Approvvigionamento energetico: di quale politica di vicinato abbiamo bisogno per garantire all'UE la sicurezza dell'approvvigionamento?

(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 1^o marzo 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 86 voti favorevoli, 4 voti contrari e 8 astensioni.

1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) auspica:

1.1.1 un rapido e progressivo rafforzamento di una politica estera comune dell'Unione europea in materia energetica, di sicurezza di approvvigionamento, di cooperazione con i paesi produttori, di transito e consumatori, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, correlata ed integrata con la politica di sicurezza e di difesa dell'Unione, tenendo conto dell'importanza strategica dell'approvvigionamento energetico;

1.1.2 l'assegnazione dell'incarico di Alto rappresentante alle politiche energetiche, da affiancare all'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, tenendo conto che tali politiche dovrebbero comprendere il tema della sicurezza energetica. Il commissario all'Energia potrebbe essere formalmente incaricato di svolgere tale ruolo;

1.1.3 l'adozione di un approccio integrato tra politiche interne e politiche esterne e le politiche correlate quali quelle di vicinato e prossimità e quelle legate alla tutela ambientale;

1.1.4 il superamento dell'unilateralismo energetico, che mina alla base il principio di solidarietà tra Stati membri ed espone quelli che non dispongono di adeguata forza contrattuale a serie difficoltà nell'approvvigionamento a prezzi equi e sostenibili;

1.1.5 lo sviluppo della Comunità dell'energia, estendendo il modello di questo partenariato ai paesi della sponda Sud del Mediterraneo, in particolare con un mandato a sostenere lo sviluppo dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili, delle interconnessioni e dell'interoperabilità delle reti. Obiettivo della

nuova Comunità dovrà essere la promozione di una nuova Carta dell'energia e di un nuovo Protocollo sull'efficienza energetica;

1.1.6 la propria partecipazione alla piattaforma 3 del Partenariato orientale (PO) sulla sicurezza energetica così come l'inclusione sistematica, in tale piattaforma, di rappresentanti del gruppo di lavoro 3 «Ambiente, cambiamenti climatici e sicurezza energetica» del Forum della società civile del PO, dato che - ancora troppo spesso - la società civile, tra cui le parti sociali, viene emarginata se non addirittura messa a tacere;

1.1.7 un ancoraggio istituzionale nuovo al tema dell'energia, che gli attuali Trattati, che hanno indubbiamente rafforzato la competenza comunitaria dell'Unione, mantengono ancora in un ambito complementare alle politiche nazionali, cui dovrà comunque restare la competenza sulle scelte relative al mix energetico interno. A tal fine invita la Commissione a studiare la fattibilità di un trattato dell'Unione sull'energia, sul modello del Trattato Euratom;

1.1.8 la ricerca di un accordo multilaterale e complessivo con la Russia, finalizzato alla difesa degli interessi generali dell'Unione. Tale politica dovrebbe essere rivolta anche ai paesi del Caucaso, che assumeranno in futuro sempre più rilevanza nell'approvvigionamento energetico dell'Europa;

1.1.9 lo sviluppo di partenariati strategici con Stati Uniti, Giappone, Brasile, India e Cina sull'efficienza e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e nella lotta alle emissioni di gas a effetto serra, per convenire su un accordo globale per il post-Kyoto; il rinnovo degli accordi esistenti con le democrazie emergenti del Nordafrica e del Medio Oriente, in modo da tener conto delle loro esigenze di sviluppo;

1.1.10 che venga presa in considerazione la preparazione di una conferenza internazionale sul tema, finalizzata alla definizione di una Carta dell'energia e di un Protocollo sull'efficienza energetica più efficace, più partecipata, diffusa e correlata agli sviluppi economici e politici che il tema dell'energia ha assunto;

1.1.11 la progressiva riduzione della dipendenza energetica dell'Europa, attraverso politiche più determinate e cogenti nel campo dell'efficienza energetica, un sostegno allo sviluppo delle fonti energetiche alternative e sostenibili, a bassa emissione di CO₂;

1.1.12 che si dia la priorità ai progetti di diversificazione energetica realizzati nei paesi vicini, come il corridoio energetico UE Mar Caspio - Mar Nero - e in particolare al gasdotto Nabucco, alla infrastruttura di gas naturale liquefatto (GNL), all'interconnessione delle reti elettriche e al completamento dei raccordi euromediterranei dell'infrastruttura elettrica (*Med-ring*) e del gas nonché alla realizzazione di nuovi progetti di infrastruttura petrolifera di interesse europeo, come i progetti Odessa-Danzica, Costanza-Trieste e il *Nord Stream*, di grande importanza per la Finlandia, e per il quale occorrerebbe rinegoziare le possibilità di interconnessione con i paesi baltici e la Polonia;

1.1.13 che le istituzioni europee si adoperino per affrontare seriamente e con spirito di solidarietà il tema dell'approvvigionamento energetico. Il CESE invita il Consiglio, il Parlamento e la Commissione a predisporre tutte le misure possibili per utilizzare la diplomazia energetica come strumento di tutela e garanzia dei lavoratori, delle imprese e della qualità della vita dei cittadini europei.

2. Introduzione

2.1 La richiesta della presidenza dell'Unione al Comitato economico e sociale europeo tocca uno dei punti più sensibili e fondamentali della strategia dell'Europa dei 27 in campo energetico: la sicurezza dell'approvvigionamento, utilizzando uno degli strumenti di cooperazione dell'Unione, la politica di vicinato.

2.2 Il tema dell'energia da alcuni anni è diventato uno dei temi cruciali e prioritari delle politiche economiche, sociali e ambientali. Dalla disponibilità dell'energia, dal suo uso attento e consapevole, dalla ricerca sulle nuove energie, correlata all'obiettivo di una società a basse emissioni, dipende lo sviluppo sostenibile presente e futuro.

2.3 Il quadro giuridico

2.3.1 Il Trattato di Lisbona sul funzionamento dell'Unione (TFUE) ha portato all'approvazione di un nuovo articolo, il 194, che stabilisce le competenze dell'Unione, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, per una politica intesa a:

- garantire il funzionamento del mercato dell'energia,
- garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione,

— promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili,

— promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

2.3.2 L'articolo 4, paragrafo 2, lettera i), del TFUE prevede la competenza concorrente dell'Unione nel settore dell'energia.

2.3.3 In materia di accordi internazionali, l'art. 216 del TFUE conferisce all'Unione i poteri necessari a definire accordi volti a perseguire gli obiettivi dell'Unione.

2.4 La dipendenza dell'Unione dai fornitori dei paesi terzi

2.4.1 L'Unione europea ha un forte livello di dipendenza energetica dalle forniture garantite dai paesi terzi. Nel periodo 1997-2007 (Eurostat, *Indicatori Energia, Trasporto ed Ambiente*, ed. 2009), nonostante un miglioramento dell'intensità energetica, diminuita di 17 punti percentuali, la dipendenza dall'estero è passata dal 45 % al 53,1 %. Solo la Danimarca continua ad essere un esportatore netto di energia, il 25,4 % del suo fabbisogno. La Polonia ha visto la sua dipendenza crescere dal 6,4 % del 1997 al 25,5 % del 2007.

2.4.2 Malta, Lussemburgo, Cipro, Irlanda, Italia, Portogallo sono i paesi che hanno la più elevata percentuale di dipendenza, con tassi che variano tra l'82 % e il 100 %.

2.4.3 Per quello che riguarda le fonti, la dipendenza per l'UE-27 è passata dal 75,8 % all'82,6 % per il petrolio. La Danimarca è l'unico paese che ha incrementato notevolmente il suo export, mentre tutti gli altri paesi sono importatori netti.

2.4.4 Per quanto riguarda il gas naturale, la dipendenza è cresciuta notevolmente, del 33 %, passando dal 45,2 % al 60,3 %. Danimarca e Paesi Bassi sono gli unici paesi esportatori, mentre l'Irlanda ha visto il tasso più alto di crescita, passando dal 31,2 % al 91,4 % tra il 1997 e il 2007.

2.4.5 La produzione primaria di energia in Europa è passata da 962 384 (ktoe) del 1997 a 849 592 (ktoe) del 2007 con una distribuzione fra le differenti fonti che varia dal 10 % del carbone al 12 % della lignite, al 14 % del petrolio, al 20 % del gas naturale al 28 % del nucleare. Le rinnovabili contribuiscono con il 16 %.

2.4.6 Il consumo interno lordo è aumentato del 6 %, passando da 1 704 473 (ktoe) a 1 806 378 (ktoe) con un contributo dal carbone del 13 %, della lignite del 6 %, del petrolio del 36 %, del gas naturale del 24 %, del nucleare del 13 % e delle rinnovabili dell'8 %. In questo decennio, a fronte di una sostanziale stabilità di petrolio, nucleare e lignite e di una diminuzione del 7 % dell'uso del carbone, il gas naturale è aumentato del 20 % e le rinnovabili del 50 %, rimanendo però ad una dimensione ancora molto bassa pari all'8 %.

2.5 Le importazioni per paesi di origine

2.5.1 I principali fornitori di combustibile per la produzione di energia sono (2007):

Per il gas naturale:	Per il petrolio:	Per il carbone:	Per l'uranio (2009):
Russia 39 %	Russia 33 %	Russia 25 %	Australia 22 %
Norvegia 26 %	Norvegia 15 %	Sud Africa 21 %	Russia 21 %
Algeria 16 %	Libia 10 %	Australia 13 %	Canada 19 %
Libia 5 %	Arabia Saudita 7 %	Colombia 13 %	Niger 11 %
	Iran 6 %	USA 9 %	Kazakhstan 9 %
		Indonesia 8 %	Sud Africa - Namibia 5 %

2.5.2 Dall'esame di questa tabella si evince che la concentrazione delle importazioni da pochi paesi è particolarmente rilevante. Si passa dall'86 % del gas naturale da 4 paesi, al 71 % da 5 paesi per il petrolio, dall'89 % del carbone da 6 paesi, all'87 % dell'uranio, sempre da 6 paesi.

2.5.3 Il partner principale per quasi tutti i combustibili è la Russia, dalla quale l'UE importa circa il 30 % del suo fabbisogno energetico, con importazioni in costante aumento. La Norvegia, l'Algeria e la Libia, per gli idrocarburi liquidi, l'Australia, il Canada, la Colombia e il Niger, per il carbone e l'uranio, sono gli altri partner che forniscono la parte più significativa dell'approvvigionamento energetico.

2.5.4 L'elettricità ha un andamento molto volatile. Nel decennio preso in esame dal report dell'Eurostat 2009, per tre anni ci sono state delle esportazioni nette, per tre anni vi è stato un mercato sostanzialmente compensato tra domanda e offerta, e per cinque anni ci sono state delle impennate della domanda verso i fornitori di paesi terzi. L'Italia è il più importante importatore con 46 283 GWh, e la Francia il più importante esportatore con 56 813 GWh. Nel 2007 la quota di elettricità importata dall'UE-27 era di 10,5 TWh.

3. La politica dell'Unione

3.1 I continui aumenti del prezzo del petrolio e degli idrocarburi ad esso collegati videro nel 2008 la quotazione passare dai 90 dollari di febbraio ai 147,27 dell'11 luglio come massimo storico. In precedenza le crisi di rifornimento di gas, che culminarono nel gennaio del 2006 nel blocco delle forniture del gas da parte di Gazprom alla controparte ucraina Naftogaz, riportarono il tema dell'energia e della sicurezza dell'approvvigionamento al centro del dibattito politico. La crisi del 2009 fu anche peggiore per i paesi dell'Europa orientale. Il commissario europeo all'Energia, Andris Piebalgs, seppe affrontare con fermezza e con intelligenza la crisi e riuscì a tutelare la regolarità

delle forniture, anche se si registrarono in quei giorni cali di fornitura verso i paesi dell'Unione di circa il 30 %, riducendo la pressione dei gasdotti.

3.2 L'energia era già nel cuore sia dei Trattati della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio) fin dal 1952 sia dell'Euratom nel 1957, e nelle discussioni che precedettero il Trattato di Roma alcuni ritenevano che dovesse entrare a pieno titolo nelle attività del mercato comune ed essere saldamente ancorata ad una competenza europea.

3.3 Solo a distanza di anni, di fronte ad una crisi serissima, ci si è accorti che la dipendenza energetica dell'Europa aveva delle valenze non solo enormemente importanti dal punto di vista economico, ma soprattutto che si poteva utilizzare tranquillamente la fornitura di energia come arma di pressione politica.

3.4 In tutta evidenza, la dipendenza crescente dell'UE da un approvvigionamento proveniente da aree e paesi non democratici ed instabili nei quali spesso non sono rispettati i diritti umani e sociali, la dipendenza dalle forniture russe, soprattutto di gas, è molto preoccupante e potrebbe a lungo termine creare molte difficoltà agli Stati membri, ma soprattutto alla sicurezza globale dell'Unione.

3.5 Lo scenario internazionale è profondamente cambiato. Il ruolo economico e politico di Cina, India e Brasile, le strategie di lungo periodo degli Stati Uniti per mantenere più a lungo possibile le loro riserve interne, aumentando la loro domanda energetica sui mercati internazionali, la crescente instabilità e radicalizzazione dei conflitti nelle regioni esportatrici rendono indispensabile un forte cambiamento nelle politiche europee. La sicurezza energetica è diventata un fattore imprescindibile della sicurezza nazionale e dello sviluppo economico.

4. I nuovi scenari

4.1 Considerata la rilevanza strategica della sicurezza energetica, il nuovo scenario deve prendere in considerazione ogni possibile alternativa nei paesi confinanti dell'Est, del Sud, del Mediterraneo, del Medio Oriente. Occorre accelerare la realizzazione piena del partenariato energetico UE-Africa e avviare la preparazione di una grande conferenza internazionale sull'accesso all'energia e la sicurezza energetica, finalizzata alla scrittura di nuove regole condivise. Le agenzie internazionali specializzate, nel caso si raggiungesse un nuovo patto globale sulla sicurezza energetica, dovrebbero essere incaricate di controllare la sua applicazione. Vista l'importanza vitale del tema, le grandi istituzioni internazionali dovrebbero esserne parte fondamentale.

4.2 L'UE dovrebbe considerare la sicurezza degli approvvigionamenti come una delle priorità della propria politica estera e di sicurezza, affiancando al responsabile delle politiche esterne una nuova figura di Alto rappresentante delle politiche energetiche. Pur se qualche passo in avanti è stato fatto in materia di politica comune, continua la tendenza da parte degli Stati membri a mantenere saldamente nelle loro mani le leve, attraverso relazioni bilaterali con i paesi produttori.

4.3 Nonostante le modifiche al Trattato e il nuovo art. 194 del TFUE, non è ancora chiaro come l'Unione eserciti le sue competenze e soprattutto come si traduca operativamente «lo spirito di solidarietà». Alcuni passi in avanti sono stati fatti, ad esempio nel campo delle riserve strategiche di gas dove appare per la prima volta un impegno solidale. La Commissione sta cercando di realizzare una seria politica estera. Nel corso di quest'anno sarà emanata una comunicazione sulle politiche internazionali e la sicurezza energetica. Alcuni Stati membri, al contrario, stanno invece sviluppando un'autonomia politica estera di approvvigionamento energetico, in particolare con la Russia e con alcuni paesi del bacino del Mediterraneo, che mette in seria difficoltà altri paesi, indebolendo la capacità collettiva di far pesare la forza dell'Unione.

4.4 È di tutta evidenza che l'attuale formulazione del Trattato sia un compromesso utile, ma insufficiente per poter fronteggiare le sfide future. La politica energetica nel suo complesso dovrebbe essere riconsiderata in uno specifico trattato sul modello Euratom, dando un forte rilievo istituzionale alla politica di sicurezza che comprende anche la politica di sicurezza energetica. Va superato l'unilateralismo energetico con una forte politica comune di solidarietà energetica, basata sulla diversificazione, su un mix energetico appropriato alle condizioni e alle caratteristiche di ogni singolo Stato membro, ma soprattutto sulla sostenibilità ambientale, considerando che i settori principali collegati al fabbisogno energetico, come la produzione, il trasporto e la distribuzione di elettricità, i trasporti, il riscaldamento sono quelli che in assoluto determinano il più alto contributo di emissioni di gas a effetto serra.

4.5 La dimensione orientale della politica estera dell'UE

4.5.1 Nell'ambito della politica di vicinato, ad esempio, sia nei confronti dei paesi dell'Est, come Moldova, Ucraina e Bielorussia, pur nelle note difficoltà politiche, occorre intensificare la cooperazione e l'associazione di questi paesi a politiche comuni, ovviamente in un quadro di garanzia e rispetto delle regole democratiche e dei diritti umani, messe recentemente a dura prova da parte della Bielorussia con la violenta repressione degli oppositori. L'esperienza della Comunità dell'energia con i paesi dei Balcani e dell'Est è stata positiva. Nata per sostenere una possibile integrazione dei paesi dell'ex Jugoslavia, la Comunità si è via via allargata, e il recente ingresso dell'Ucraina renderà il progetto ancora più integrato con i nostri vicini e con i paesi dell'Asia centrale come l'Uzbekistan e il Kirghizistan.

4.5.2 Nel 2008 la Polonia e la Svezia hanno proposto di istituire un Partenariato orientale come iniziativa dell'UE rivolta a sei paesi vicini (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldova, Ucraina) allo scopo di rafforzare la cooperazione politica e l'integrazione economica e di creare delle strutture di cooperazione multilaterale nella regione. Il primo vertice ufficiale dei paesi del partenariato orientale, in cui sono state lanciate le attività di tale partenariato, si è svolto a Praga il 7 maggio 2009.

4.5.3 Il CESE è stato associato a tre delle quattro piattaforme tematiche del Partenariato orientale (PO) e chiede urgentemente di poter accedere anche alla piattaforma 3, relativa alla sicurezza energetica, che si adopera per il rafforzamento della Comunità dell'energia e della Carta dell'energia così come per l'aumento dell'efficienza energetica e del ricorso alle fonti rinnovabili. Lo sviluppo di un'economia efficiente sotto il profilo energetico da parte dei partner orientali dell'UE e la promozione dello sfruttamento delle fonti di energia rinnovabili nei paesi interessati dalla politica di vicinato dovrebbe essere uno degli assi d'azione principali del Partenariato orientale. Sono inoltre necessarie ulteriori azioni a favore della cooperazione, della modernizzazione delle infrastrutture di trasmissione dell'energia e di altre interconnessioni tra le reti di produzione e di distribuzione dell'energia.

4.5.4 Questi temi sono di vitale importanza per la società civile e non dovrebbero restare di esclusiva competenza delle autorità pubbliche e delle istituzioni finanziarie. Il CESE chiede che a tale piattaforma partecipino, in modo sistematico e non solo in casi specifici, dei rappresentanti del gruppo di lavoro 3 «Ambiente, cambiamenti climatici e sicurezza energetica» del Forum della società civile del PO, dato che - ancora troppo spesso - la società civile, tra cui le parti sociali, viene emarginata se non addirittura messa a tacere. Un tentativo di rafforzare il dialogo sociale nel campo dell'economia e quindi anche dell'energia è costituito dall'iniziativa di creare, nel quadro del Partenariato orientale, un Forum delle imprese.

4.6 La dimensione euromediterranea della politica esterna dell'UE

4.6.1 I cambiamenti politici in atto in diversi paesi del Sud del Mediterraneo impongono ai decisori politici di consultare e coinvolgere la società civile di entrambe le sponde del Mediterraneo nelle future politiche comuni in materia di energia, al fine di garantire che tali politiche non vengano viste come imposte dall'alto o dall'esterno, e siano invece veramente sostenute dai cittadini. Il CESE sta lavorando alla creazione, entro l'autunno 2011, di un'Assemblea dei consigli economici e sociali della regione mediterranea. Tale organo potrebbe costituire un forum vivace per gli scambi della società civile sulla politica energetica.

4.6.2 L'Unione dovrebbe proporre l'associazione in una specifica Comunità dell'energia anche ai paesi della riva Sud del Mediterraneo. Il completamento del *Med-ring*, l'anello di rete elettrica, i progetti in via di definizione come Desertec, il Piano Solare Mediterraneo, la stessa cooperazione mediterranea dovrebbero indurre ad avviare, ad esempio nel Maghreb, una cooperazione rafforzata nel campo dell'efficienza energetica, delle fonti rinnovabili, del trasporto e dell'interconnessione delle reti, dell'ammodernamento dei sistemi di generazione e distribuzione.

4.6.3 I benefici per l'Unione sono evidenti. Il rafforzamento infrastrutturale dei nostri partner nel Mediterraneo li aiuterà a perseguire molti obiettivi comuni: uno sviluppo sostenibile, una diminuzione della domanda energetica complessiva, che contribuirà alla stabilizzazione della sicurezza energetica e dei prezzi delle materie prime, una riduzione delle emissioni.

4.6.4 Questi contributi anche finanziari, con il sostegno della BEI per quello che riguarda il Mediterraneo e della BERS per alcuni dei paesi destinatari della sua area d'intervento, possono rientrare negli aiuti economici che l'Unione dovrebbe impegnarsi a sostenere a favore delle economie meno sviluppate per consentire loro uno sviluppo sostenibile, a basse emissioni di CO₂.

4.7 Nel prossimo futuro l'asse strategico su cui la Comunità sosterrà i paesi partner sarà costituito dai programmi tesi a migliorare sensibilmente l'efficienza energetica. Tale progetto si inserisce anche nella cooperazione ambientale e in quelli che saranno i nuovi obiettivi del dopo Kyoto.

4.8 Gli obiettivi di una nuova «diplomazia energetica», da realizzare con i paesi produttori, di transito e consumatori, si dovrebbero inserire in un nuovo quadro istituzionale europeo e in accordi e trattati sul modello del Trattato sulla Carta dell'energia e del Protocollo sull'efficienza energetica, strumenti di cooperazione e di risoluzione delle controversie internazionali esistenti ormai da venti anni, ma che non sono stati particolarmente efficaci.

4.9 L'Unione europea dovrebbe promuovere una nuova Carta e un nuovo Protocollo con i paesi della riva Sud del Mediterraneo e rilanciare una revisione ed un rafforzamento

dell'attuale Carta, vincolando gli Stati membri ad una politica di solidarietà energetica. In questa direzione particolare significato assume lo sviluppo dell'integrazione nell'ambito dei paesi baltici.

4.10 L'Artico e il Mare di Barents diventeranno una delle aree più dinamiche per lo sviluppo economico dell'UE e rivestiranno un'importanza cruciale anche per la Norvegia, la Russia, gli Stati Uniti e il Canada. Gli interessi di questa regione, a livello sia locale che globale, rappresentano una questione di livello europeo che potrà essere affrontata soltanto nel quadro di una politica realistica ed incisiva da parte dell'UE.

4.11 L'unilateralismo ha ridotto drammaticamente il potenziale del peso dell'Unione e ha consentito di fatto ai paesi fornitori, segnatamente la Russia, di interferire in modo determinante sulle scelte democratiche di alcuni suoi vicini. L'Unione è, infatti, il destinatario di oltre il 67 % dell'export russo di prodotti energetici e, per ovvie ragioni di vicinanza e politiche, non potrebbe trovare facilmente altri mercati così accessibili come il nostro.

4.12 La Russia dovrebbe essere accolta nell'OMC, a condizione che dia precise garanzie di comportamento dei suoi monopolisti energetici, spesso ispirati e sostenuti dal potere politico, e ovviamente risolva i suoi conflitti con la Georgia con un accordo bilaterale.

5. Partenariati strategici con USA, Giappone, Brasile, India e Cina

5.1 Sarà di fondamentale importanza sviluppare partenariati strategici con i principali attori del mercato energetico mondiale: USA, Giappone, Brasile, India e Cina. La cooperazione e l'intesa dovranno comprendere il tema specifico dell'approvvigionamento garantito e a prezzi giusti, la priorità nell'efficienza energetica e la riduzione delle emissioni a effetto serra.

5.2 Il tema della sicurezza dell'approvvigionamento, che ha evidenti ricadute sul tema della sicurezza in generale, sullo sviluppo sostenibile, sulla lotta ai cambiamenti climatici, richiede una grande condivisione multilaterale. La competizione economica non può mettere a rischio la stabilità e la pace, e occorre prevenire possibili aggravamenti di tensioni internazionali che già oggi caratterizzano molte aree fornitrici di idrocarburi.

5.3 L'energia già da tempo è entrata nelle discussioni del G20. Occorre tradurre queste discussioni, che spesso restano l'elenco delle buone intenzioni, in accordi e partenariati strategici. Probabilmente l'approccio più realistico è quello degli accordi bilaterali. L'Unione spesso dimentica di essere la prima

area economica del mondo e non riesce ad imporre la sua agenda ai propri partner. Un'agenda volta a rafforzare le principali direttrici della politica estera europea che devono continuare a tendere a diffondere i principi democratici, il rispetto dei diritti umani, dell'autodeterminazione dei popoli, del rifiuto dell'utilizzo della guerra come mezzo per la risoluzione dei conflitti tra i popoli, per la cui risoluzione devono essere rafforzate le istituzioni internazionali.

5.4 Le nuove economie emergenti sono altrettanto interessate, come l'Unione, ad un quadro internazionale di approvvigionamenti stabili e garantiti, a prezzi ragionevoli. L'azione dell'Unione dovrebbe riguardare anche la costituzione di partenariati strategici con questi paesi, favorendo un sistema di regole nell'ambito di un'economia di mercato che rafforzino la cooperazione ed evitino inutili e dispendiose corse all'accaparramento delle materie prime.

Bruxelles, 15 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

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 1.1.12

Modificare come segue:

«che si dia la priorità ai progetti di diversificazione energetica realizzati nei paesi vicini, come il corridoio energetico UE Mar Caspio - Mar Nero - e in particolare al gasdotto Nabucco, alla infrastruttura di gas naturale liquefatto (GNL), all'interconnessione delle reti elettriche e al completamento dei raccordi euromediterranei dell'infrastruttura elettrica (Med-ring) e del gas nonché alla realizzazione di nuovi progetti di infrastruttura petrolifera di interesse europeo, come i progetti Odessa-Danzica, Costanza-Trieste e il Nord Stream, di grande importanza per la Finlandia, e per il quale occorrerebbe rinegoziare le possibilità di interconnessione con i paesi baltici e la Polonia;»

Motivazione

È opportuno lasciare a politici ed economisti il compito di valutare l'importanza di questi progetti per determinati Stati membri; tanto più che lo sviluppo del progetto *Nord Stream* è ancora oggetto di controversie per quanto riguarda l'accesso al porto polacco di Świnoujście.

Esito della votazione

Voti favorevoli:	33
Voti contrari:	46
Astensioni:	17

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Luoghi di lavoro innovativi quali fonti di produttività e di lavoro di qualità» (parere d'iniziativa)

(2011/C 132/05)

Relatrice: **Leila KURKI**

Correlatore: **Mihai MANOLIU**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 settembre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

Luoghi di lavoro innovativi quali fonti di produttività e di lavoro di qualità.

Il 20 ottobre 2010 il CESE ha deciso di trasformare il gruppo di studio in sottocomitato.

Il sottocomitato *Luoghi di lavoro innovativi*, incaricato di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 23 febbraio 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 94 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

1. Raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che sia compito dell'Unione europea sostenere tutti gli Stati membri e tutte le imprese nei loro sforzi volti ad aumentare l'innovatività nei luoghi di lavoro. L'innovazione dei luoghi di lavoro è intesa a rinnovare in modo sostenibile il funzionamento delle organizzazioni migliorando al tempo stesso la loro produttività e la qualità della vita lavorativa. I settori da migliorare sono i processi, l'organizzazione, i metodi e gli strumenti di lavoro, l'ambiente fisico di lavoro, le competenze professionali dei dipendenti e le modalità operative, la gestione e la funzione dirigenziale.

1.2 Il CESE propone di definire chiaramente il concetto basilare di «luogo di lavoro innovativo». La mancanza di un concetto comunemente riconosciuto potrebbe essere una delle ragioni per cui i documenti politici dell'UE hanno dedicato in passato pochissima attenzione all'innovazione sul luogo di lavoro. Le istituzioni dell'UE, gli Stati membri, le parti sociali e le organizzazioni della società civile devono comprendere l'importanza e gli strumenti dell'innovazione, specialmente a livello di impresa e di organizzazione.

1.3 Il CESE ritiene che, pur non essendo menzionato nel relativo documento della Commissione, il concetto di «luogo di lavoro innovativo» costituisca una delle questioni centrali della strategia Europa 2020, essendo uno dei presupposti della riuscita di tale strategia. Il CESE propone di inserire nella strategia il concetto di «luogo di lavoro innovativo».

1.4 Il CESE ritiene che, per rendere la strategia più equilibrata, la Commissione dovrebbe lanciare, nel quadro dell'iniziativa *Unione dell'innovazione*, un progetto pilota in materia di luoghi di lavoro innovativi. Il progetto in questione deve vertere sul miglioramento della qualità della vita lavorativa. Il CESE

ritiene che occorra avviare senza indugio ulteriori ricerche sulla relazione tra qualità della vita lavorativa, innovatività e produttività, e che si debba creare un repertorio europeo che descriva la qualità della vita lavorativa e i suoi effetti sull'innovatività e sulla produttività. I progressi realizzati andrebbero misurati mediante indicatori affidabili, che si concentrino non tanto sugli investimenti effettuati, quanto sui risultati ottenuti.

1.5 Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che l'UE dedica cospicui finanziamenti alle tecnologie di punta e all'innovazione dei prodotti, mentre all'innovazione dei luoghi di lavoro non viene riconosciuta la giusta importanza. La futura politica di innovazione dovrebbe concentrarsi maggiormente su come le varie parti in causa possano cooperare più efficacemente per promuovere luoghi di lavoro innovativi ed accrescere così la competitività e il benessere nell'UE. Il CESE sottolinea che è possibile accelerare l'innovazione dei luoghi di lavoro attraverso i finanziamenti dell'UE. Il CESE invita la Commissione a valutare tutti gli strumenti di finanziamento in uso e ad apportare tempestivamente le modifiche necessarie (ad esempio i fondi strutturali, in particolare il Fondo sociale, i programmi quadro di ricerca e sviluppo e le iniziative di formazione).

1.6 A giudizio del CESE, nel valutare la politica di innovazione è importante concentrarsi non soltanto sull'offerta di personale qualificato, ma anche su come vengono utilizzate e sviluppate le competenze nei luoghi di lavoro. Altrettanta attenzione andrebbe dedicata alla situazione delle condizioni di lavoro e di occupazione e all'ambiente di lavoro. Le imprese e le organizzazioni hanno bisogno di un atteggiamento nuovo e multidisciplinare nello sviluppo della loro attività. Il CESE invita la Commissione e gli Stati membri a valutare con attenzione quali misure di intervento e quali metodi di organizzazione del lavoro siano stati efficaci nel promuovere l'innovatività investendo nelle competenze. Per ottenere dati su ciò che è efficace a livello delle imprese e delle organizzazioni, la Commissione dovrebbe sostenere l'attività di ricerca e la diffusione dei risultati.

La Commissione dovrebbe anche valutare le attuali strategie di innovazione e accertarsi che contengano tutte una definizione dei «luoghi di lavoro innovativi».

1.7 Il CESE reputa importante che il funzionamento del mercato interno dell'UE crei un ambiente tale da incoraggiare le imprese e le organizzazioni e sviluppare l'innovatività. La concorrenza tra le imprese deve basarsi sulla qualità e sulla compatibilità ambientale dei prodotti e dei servizi, e non soltanto sui prezzi. In tale contesto gli appalti pubblici svolgono un'importante funzione di esempio e di guida.

1.8 Il CESE rammenta che i governi degli Stati membri hanno un ruolo strategico: particolarmente importanti sono gli investimenti destinati ai progetti di innovazione e vari incentivi economici. Ai fini di un impiego efficace dei finanziamenti per promuovere l'innovazione occorrono una prospettiva a lungo termine, un approccio metodico e un sostegno sotto forma di consulenza e di orientamento per il lancio e l'esecuzione di progetti di sviluppo. In tale contesto le parti sociali hanno un'importante responsabilità nell'elaborazione, applicazione e valutazione dei progetti. Occorre inoltre rafforzare il ruolo della società civile nell'organizzazione della formazione professionale e nella presentazione di buone pratiche.

1.9 Va tenuto conto del fatto che nei vari Stati membri vi sono differenti stadi di sviluppo della politica di innovazione. A giudizio del CESE la Commissione deve offrire le possibilità e creare le condizioni per costruire una nuova base di competenza (ad esempio attraverso buone pratiche e progetti di apprendimento reciproco) agli Stati dove non ci sono ancora esperienze significative di generazione dell'innovazione nelle imprese e nelle organizzazioni. Nelle iniziative dell'UE su innovazione e istruzione sarebbe utile mettere in rilievo l'innovazione dei posti di lavoro, le nuove competenze professionali (oltre alle competenze tecniche e professionali, ad esempio, la capacità di comunicazione, la creatività e la capacità di innovazione) e i nuovi sistemi di gestione. A tal fine la Commissione potrebbe anche avvalersi dei centri per la promozione dell'innovazione, della qualità della vita lavorativa e della produttività operanti in vari Stati membri.

1.10 Il CESE sottolinea che è importante proseguire il dibattito in merito ai luoghi di lavoro innovativi nelle varie sedi di discussione europee, negli Stati membri, nelle imprese e nelle organizzazioni. Il CESE ha un ruolo essenziale nel cercare di rendere consapevoli le parti sociali, le organizzazioni della società civile e in generale i responsabili decisionali dell'esigenza di sviluppare politiche che promuovano l'innovazione nei luoghi di lavoro. Il suo compito consiste nel promuovere, nei propri documenti e in generale nei documenti politici dell'UE, l'integrazione dell'innovazione dei luoghi di lavoro, in particolare presentando le proprie vedute sulla politica dell'innovazione nei pareri riguardanti la politica economica, occupazionale e di innovazione, ma anche utilizzando le proprie relazioni ravvicinate con i consigli economici e sociali degli Stati membri.

2. Luoghi di lavoro innovativi - importanza per la crescita economica, la produttività sostenibile e per posti di lavoro di qualità

2.1 Gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea si sono impegnati a perseguire una strategia che aiuti l'Europa ad uscire più forte dalla crisi e a trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale. La strategia Europa 2020 definisce una visione dell'economia sociale di mercato europea del XXI secolo ⁽¹⁾.

2.2 Il presente parere fa parte del contributo del Comitato alla strategia Europa 2020 e si riferisce in particolare alle iniziative *Unione dell'innovazione* e *Agenda nuove competenze per nuovi lavori* ⁽²⁾, nonché alla promozione della qualità del lavoro e della formazione permanente ⁽³⁾.

2.3 Nel presente parere l'innovazione viene definita in senso ampio, come un vantaggio competitivo basato sulla competenza applicata che può derivare da ricerca scientifica, tecnologia, modelli aziendali, soluzioni di servizio, *design*, marchi o metodi di organizzazione del lavoro e della produzione e di sviluppo dell'ambiente di lavoro. Di norma, un'innovazione è generata da una combinazione di competenze differenti, e promuove il progresso delle imprese, della società e del benessere.

2.4 Il concetto comprende le innovazioni riguardanti i prodotti, i servizi e gli aspetti tecnici, sociali e funzionali in tutti i settori e in tutti i tipi di organizzazioni. Quest'approccio vede nelle aziende, nelle organizzazioni di volontariato e negli enti pubblici dei soggetti innovatori.

2.5 L'attività di innovazione è rivolta a migliorare in maniera durevole la produttività delle organizzazioni e al tempo stesso la qualità della vita lavorativa. I luoghi di lavoro innovativi favoriscono i cambiamenti sociali e organizzativi, incorporano approcci integrati e sostenibili, migliorano le prestazioni delle imprese e riducono i costi di esercizio a lungo termine. I settori da migliorare sono i processi, l'organizzazione, i metodi di lavoro, l'ambiente fisico e gli strumenti di lavoro, le competenze professionali dei dipendenti e le modalità operative, la gestione e la funzione dirigenziale.

⁽¹⁾ Europa 2020 prevede tre priorità che si rafforzano a vicenda:

- crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione,
- crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva,
- crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

⁽²⁾ Parere CESE sul tema *Nuove competenze per nuovi lavori* (GU C 128 del 18.5.2010, pag. 74).

⁽³⁾ Parere CESE sul tema *Orientamenti in materia di occupazione* (GU C 107 del 6.4.2011, pag. 77).

2.6 Sulla base della definizione di innovazione formulata più in alto, gli investimenti per la politica di innovazione dovrebbero essere orientati verso le innovazioni organizzative dei luoghi di lavoro e le innovazioni portate avanti dai lavoratori per migliorare i risultati delle imprese e degli enti pubblici e di altro tipo, accrescere la competitività, creare posti di lavoro migliori e più numerosi (nuovi tipi di lavoro nei settori esistenti e nuovi posti di lavoro in nuovi settori) e aumentare durevolmente la produttività e la qualità dell'occupazione. Tali investimenti promuovono l'efficacia dei datori di lavoro, dei lavoratori e dell'intera società.

3. Nuovi elementi di crescita e mutamenti della cultura lavorativa

3.1 L'economia e il benessere dell'Europa necessitano di nuovi elementi di crescita: dobbiamo ottenere un aumento della produttività in tutti i settori. Se ci riusciremo in modo sostenibile, potremo promuovere l'innovatività e creare più posti di lavoro di qualità. L'integrazione della tecnologia e della competenza dei lavoratori, dell'impegno e della motivazione del personale e della gestione costituisce un fattore essenziale di produttività e di miglioramento qualitativo della vita lavorativa, da cui derivano prodotti, servizi e modi di funzionamento nuovi. Grazie al miglioramento della capacità di innovazione dell'organizzazione si mette in moto un circolo virtuoso in cui l'innovatività crea produttività, che consente all'organizzazione di reinvestire per sostenere l'innovatività⁽⁴⁾.

3.2 La vita lavorativa sarà oggetto di un mutamento culturale enorme nei prossimi anni: ciò è dovuto fra l'altro al mutamento numerico della forza lavoro connesso con l'evoluzione demografica, all'aumento del livello di scolarizzazione dei lavoratori, alle ripercussioni dell'avanzamento della ricerca (specialmente in campo medico) sulla speranza di vita e sulla durata della vita lavorativa, alla crescente digitalizzazione della produzione e dei servizi, alla concorrenza globale e alle esigenze dello sviluppo sostenibile.

3.3 Una questione fondamentale per la competitività nazionale ed europea del futuro è come sarà organizzato il lavoro, e come sarà gestito il personale. Le persone apprezzano più di prima l'importanza del loro lavoro e il significato che questo apporta alla loro vita, e vi è una crescente domanda di strumenti per conciliare la vita professionale e quella personale. Occorre che gli orari di lavoro e i regimi retributivi tengano conto delle esigenze degli individui. I luoghi di lavoro si diversificano e i lavoratori da gestire rappresentano età, nazionalità e minoranze differenti. Il progresso tecnologico ha effetti decisivi sull'ambiente e sugli strumenti di lavoro. Le parole che descrivono meglio il luogo di lavoro del 2020 sono: cooperativo, franco, personale, innovativo e incentrato sui contatti sociali⁽⁵⁾.

3.4 I cambiamenti nella cultura lavorativa creano pressioni per cambiare i metodi e la gestione del lavoro stesso. La natura

del lavoro sarà sempre più influenzata da una maggiore attenzione per la sostenibilità, a misura che le imprese cominciano a tenere conto di variabili economiche, sociali e ambientali nella valutazione dei propri risultati e nell'adozione di decisioni operative. Un principio guida per la concezione di luoghi di lavoro sostenibili è creare ambienti che siano non soltanto sani e produttivi, ma anche tali da ispirare le persone e accrescere il benessere.

4. Luoghi di lavoro innovativi

4.1 La capacità di innovazione di un'organizzazione si basa sulla motivazione della dirigenza e del personale e sull'impegno a rinnovare il proprio lavoro e l'organizzazione. Da tutto ciò derivano modelli di prodotti o di servizi o processi operativi rinnovati, che creano un valore aggiunto per i clienti. Quanto più avanzate sono le pratiche che un'organizzazione applica nella propria attività innovativa, tanto maggiore sarà la sua capacità di applicare l'innovazione⁽⁶⁾.

4.2 Stando alle ricerche effettuate, le innovazioni di successo da parte di un'organizzazione sono facilitate dall'innovazione del luogo di lavoro piuttosto che da quella tecnologica⁽⁷⁾. È importante anche comprendere i vari elementi del processo di rinnovamento: il più delle volte il successo dell'innovazione dei prodotti o dei servizi presuppone anche un'innovazione organizzativa o dell'ambiente di lavoro⁽⁸⁾.

4.3 Anche gli investimenti destinati alla ricerca e allo sviluppo tecnologico sono importanti. Tuttavia ciò che determina il successo non è sempre la tecnologia più recente, ma quella più produttiva, che si può utilizzare per un largo spettro di applicazioni. Un altro fattore fondamentale consiste nel capitalizzare le opportunità offerte dalle tecnologie sviluppate altrove (ad esempio le TIC, la digitalizzazione) e quelle create dal contesto normativo (ad es. la standardizzazione). Tuttavia i risultati della ricerca e la tecnologia non si traducono automaticamente in nuove opportunità economiche o in produttività. Per applicare la tecnologia serve spesso un livello elevato di competenze all'interno dell'organizzazione. Occorre quindi sfruttare più efficacemente il capitale intellettuale⁽⁹⁾ e gli investimenti che lo promuovono. Esso costituisce in genere l'anello debole nell'applicazione delle nuove tecnologie.

⁽⁶⁾ Bessant, John (2003): *High-Involvement Innovation: Innovative capability's eight dimensions* («L'innovazione ad alto coinvolgimento: le otto dimensioni della capacità innovativa»).

⁽⁷⁾ Frank Pot, Radboud University and European Association of National Productivity Centres, *Workplace innovation for better jobs and performance* (Innovazione del luogo di lavoro per posti di lavoro e prestazioni migliori), novembre 2010, Antalya.

⁽⁸⁾ Cfr. per esempio Terhi Arvonen, presentazione del seminario Lumene, Helsinki, 25 gennaio 2011. Laura Seppänen e Annarita Koli, dei servizi sociali della città di Helsinki, presentazioni di seminari, Helsinki, 25 gennaio 2011.

⁽⁹⁾ La maggior parte degli investimenti nel capitale intellettuale è data da più investimenti nell'innovazione, in particolare per quanto riguarda la spesa per ricerca e sviluppo. Hanno un'importanza specifica anche i marchi di fabbrica, le risorse umane, la struttura organizzativa, gli investimenti per i programmi informatici e la conoscenza digitale, il *branding*, i metodi aziendali e il design. Il capitale intellettuale valorizza le capacità dei lavoratori e l'importanza, per l'economia e la produttività, delle attività di creazione, applicazione e utilizzo delle nuove conoscenze.

⁽⁴⁾ Parere CESE sul tema *Promuovere una produttività sostenibile nei luoghi di lavoro in Europa* (GU C 10 del 15.1.2008, pagg. 72-79).

⁽⁵⁾ Presentazione del seminario di Max Mickelsson, Helsinki, 25 gennaio 2011.

4.4 Nel valutare la capacità di innovazione delle imprese è essenziale concentrarsi su come vengono utilizzate e sviluppate competenze già presenti nell'organizzazione, e non soltanto sulla disponibilità di personale qualificato. È dimostrato che, in una determinata economia, la quota di organizzazioni che nelle loro pratiche gestionali promuovono l'apprendimento individuale e dell'intera organizzazione costituisce un indicatore particolarmente forte della capacità di innovazione ⁽¹⁰⁾ ⁽¹¹⁾.

4.5 Le imprese non si rendono conto dei vantaggi in termini di innovazione che derivano dal migliorare la qualificazione del loro personale. Purtroppo, secondo l'inchiesta sulle condizioni di lavoro in Europa eseguita dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro ⁽¹²⁾, e in base agli studi del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale Cedefop ⁽¹³⁾, gli investimenti delle imprese in capitale umano continuano ad essere eccessivamente modesti. Solo il 26 % delle imprese che provvedono alla formazione del proprio personale effettua delle previsioni delle proprie future esigenze in termini di competenze.

4.6 Nella pratica tutte le innovazioni sono frutto di precedenti innovazioni, esperienze cumulative, apprendimento e competenze. Tenendo conto dell'importanza del ruolo dei dipendenti nell'azienda come fonte di conoscenza e di idee, è sorprendente che esso sia così poco considerato nelle politiche per l'innovazione e nel relativo dibattito ⁽¹⁴⁾.

4.7 L'innovazione che parte dal luogo di lavoro consente di tenere conto delle idee, delle conoscenze e dell'esperienza di tutte le categorie del personale. Dati empirici indicano che buone relazioni di lavoro, un ambiente professionale adeguato e condizioni lavorative favorevoli accrescono la probabilità di innovazioni sul luogo di lavoro ⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾. Secondo studi effettuati su casi concreti ⁽¹⁷⁾, ne possono scaturire diversi vantaggi, e vi è un effetto positivo sui profitti aziendali. Gli effetti positivi sono una maggiore soddisfazione sul lavoro e un calo delle assenze per malattia. Le attività di innovazione basate sul luogo di lavoro possono anche condurre a

metodi efficienti per risparmiare, tra l'altro, energia e risorse, e migliorare l'efficienza del luogo fisico di lavoro. In tal modo l'impresa o l'organizzazione ottiene benefici che superano di varie volte gli investimenti effettuati.

4.8 Ai fini del successo e della posizione di un'impresa od organizzazione sono essenziali l'entusiasmo del personale per il lavoro, la creatività e lo spirito di iniziativa (80 %). La comprensione di tali caratteristiche e il loro sfruttamento come fattore di concorrenzialità sono ancora allo stadio iniziale, perché il livello gestionale non è ancora abbastanza informato in merito alla loro importanza. Viene compresa l'importanza delle prerogative tradizionali dei lavoratori, tra cui l'obbedienza, la diligenza e le capacità cognitive, ma in un contesto di globalizzazione e di avanzamento tecnologico la loro importanza in quanto fattori di concorrenzialità è diminuita sensibilmente ⁽¹⁸⁾.

4.9 Secondo gli studi effettuati, l'ostacolo più comune all'innovazione sul luogo di lavoro è costituito dalla mancanza di motivazione del livello gestionale, quando questo non vede il motivo di introdurre miglioramenti. Altri ostacoli sono la mancanza di dati esatti, la scarsa capacità di promuovere il cambiamento e i possibili rischi economici legati ai cambiamenti stessi ⁽¹⁹⁾. Anche i timori del personale nei confronti delle novità possono divenire un ostacolo, specie quando nel luogo di lavoro manca una cultura della partecipazione.

4.10 La gestione del cambiamento e la creazione di processi innovativi rappresentano quindi ancora delle grandi sfide nella maggior parte delle imprese e delle organizzazioni, e l'insegnamento di queste competenze è insufficiente ⁽²⁰⁾. La gestione delle risorse umane andrebbe vista come un aspetto strategico della gestione. Queste capacità potrebbero fare da stimolo di tipo nuovo alla crescita economica. Servono nuovi tipi di incentivi, che coinvolgano il livello gestionale e i lavoratori nelle attività di sviluppo e nel processo decisionale, e una cultura aziendale che motivi le persone a collaborare e a impegnarsi nel far progredire la loro organizzazione.

Bruxelles, 15 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Dirk van Damme, Centro per la ricerca e l'innovazione educativa dell'OCSE, audizione dell'Osservatorio del mercato del lavoro del CESE, svoltasi il 15 dicembre 2010.

⁽¹¹⁾ OCSE, *Innovative workplaces* (Luoghi di lavoro innovativi), 2010. *A work organisation is supporting innovation through the use of employee autonomy and discretion, supported by learning and training opportunities.* (Un'organizzazione produttiva promuove l'innovazione attraverso l'autonomia e la discrezionalità dei dipendenti, sostenuta da opportunità di apprendimento e di formazione).

⁽¹²⁾ Eurofound, *European working conditions survey* (Indagine europea sulle condizioni di lavoro) 2010.

⁽¹³⁾ Cedefop, *Encouraging continuing training by enterprises – time for a rethink?* («La promozione della formazione continua da parte delle imprese – è il momento di ripensarci?»), nota informativa del marzo 2010.

⁽¹⁴⁾ Tarmo Lemola, *Innovation uudet haasteet ja haastajat* («Le nuove sfide dell'innovazione»), WSOYpro Oy 2009.

⁽¹⁵⁾ Cfr. tra l'altro l'intervento di Andreas Crimmann, dell'Istituto tedesco per la ricerca sul lavoro, all'audizione dell'Osservatorio del mercato del lavoro, 15 dicembre 2010.

⁽¹⁶⁾ Presentazione del seminario di Tuula Eloranta, Helsinki, 25 gennaio 2011.

⁽¹⁷⁾ LO (Confederazione dei sindacati danesi), *Employee-driven innovation* («L'innovazione portata avanti dai lavoratori»), 2008.

⁽¹⁸⁾ Tuomo Alasoini (sulla base di un'idea di Hamel del 2007), seminario, 25 gennaio 2011, Helsinki.

⁽¹⁹⁾ Presentazione del seminario di Tuomo Alasoini, Helsinki, 25 gennaio 2011.

⁽²⁰⁾ Dirk Ameal, Ameal D & C bvba, audizione organizzata dall'Osservatorio del mercato del lavoro, 15 dicembre 2010.

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

470^a SESSIONE PLENARIA DEL 15 E 16 MARZO 2011

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi»

COM(2011) 11 definitivo

(2011/C 132/06)

Relatore generale: **SMYTH**

La Commissione europea, in data 12 gennaio 2011, 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:

Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi

COM(2011) 11 definitivo

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 18 gennaio 2011, ha incaricato il comitato direttivo Europa 2020 di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), ha nominato relatore generale SMYTH e ha adottato il seguente parere con 164 voti favorevoli, 8. voti contrari e 7 astensioni.

PARTE I: L'ANALISI ANNUALE DELLA CRESCITA HA PERSO L'OPPORTUNITÀ DI FORMULARE PROPOSTE POLITICHE FINALIZZATE DIRETTAMENTE ALLA CRESCITA INTELLIGENTE, SOSTENIBILE E INCLUSIVA

1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) appoggia pienamente la strategia Europa 2020 come pure i progressi verso un coordinamento ex ante della politica fiscale nel semestre europeo e auspica che le attuali proposte legislative in materia di coordinamento delle politiche economiche europee siano, almeno per i paesi dell'area dell'euro, il primo passo verso una vera e propria politica economica comune e verso il pieno coordinamento delle politiche di bilancio.

2. Il Comitato esprime preoccupazione per il fatto che il dibattito sulla *governance* economica europea sia orientato, in maniera preoccupante, verso proposte intergovernative limitate e poco precise, invece di ricorrere al metodo comunitario.

3. Il CESE incoraggia pertanto la Commissione europea a difendere l'integrazione europea mediante proposte coraggiose, equilibrate e inclusive che consentano all'Europa di imboccare un percorso di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nello spirito della nuova strategia Europa 2020.

4. In questo contesto, il Comitato sottolinea che l'analisi annuale della crescita dovrebbe svolgere un ruolo estremamente importante per portare avanti delle riforme politiche inclusive sia negli Stati membri che nell'UE. Il CESE si congratula con la Commissione per la sua scelta di dare all'analisi un formato globale, con 10 priorità raggruppate in tre capitoli principali, allo scopo di facilitare un dibattito mirato sulle questioni sul tappeto.

5. Il CESE si rammarica tuttavia che in questa prima analisi annuale della crescita la Commissione europea abbia perso l'opportunità di rimanere in sintonia con lo spirito della strategia Europa 2020 e di puntare direttamente alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, ponendo invece l'accento sul risanamento

di bilancio in senso stretto, formulando proposte relative ai mercati del lavoro che spesso risultano squilibrate e prive della dimensione europea del mercato unico con i suoi motori di crescita orientati al futuro.

6. Per quanto riguarda il risanamento di bilancio, il CESE deplora che le proposte in tal senso siano esclusivamente concentrate sul lato della spesa e accompagnate da una proposta di considerare la possibilità di ampliare la base imponibile delle imposte indirette in alcuni Stati membri. Dato che l'attuale crisi del debito pubblico ha origine da una crisi finanziaria e considerato il massiccio sostegno finanziario pubblico che è stato necessario mobilitare per evitare che il settore provocasse una crisi sistemica totale, il Comitato si sarebbe aspettato una serie di proposte intese a ottenere il contributo del settore finanziario per riportare i bilanci pubblici su un sentiero sostenibile. Inoltre, se si desidera creare fiducia ed evitare ulteriori turbolenze, è essenziale disporre di proposte concrete e ambiziose per controllare i mercati finanziari.

7. Il CESE sottolinea che sarà impossibile risanare i bilanci pubblici senza un livello sufficiente di crescita economica. Si rammarica che la Commissione non abbia definito uno scenario di crescita economica che massimizzi il potenziale del mercato unico, ma che abbia preferito invece concentrarsi su un drastico risanamento di bilancio come *presupposto* per la crescita. Occorre prestare maggiore attenzione ai motori di crescita che permetteranno agli Stati membri di risanare i bilanci rimanendo su un sentiero di crescita sostenibile. A giudizio del CESE, un mix macroeconomico ben ponderato, che coniughi in modo equilibrato una politica economica orientata alla domanda e una orientata all'offerta, deve divenire un elemento costitutivo di ogni strategia economica orientata al futuro. Pertanto, è importante incoraggiare gli Stati membri con forti eccedenze delle partite correnti a mantenere una posizione espansiva e a far fronte alla debole domanda interna.

8. Un approccio lungimirante in materia di mercati del lavoro, riforma delle pensioni, disoccupazione e flessicurezza dovrà fondarsi sulla creazione di posti di lavoro duraturi e di opportunità di lavoro, sullo sfruttamento del potenziale dei nuovi settori economici e sulle energie pulite. Secondo il CESE, il dialogo sociale svolge un ruolo cruciale in qualsiasi politica del mercato del lavoro. I sistemi di sicurezza sociale sono anche essenziali in quanto fungono da stabilizzatori sociali ed economici automatici e contribuiscono a sostenere lo sviluppo e la produttività, ridurre la povertà e promuovere la coesione economica e sociale, elementi che sono tutti necessari per ottenere il sostegno dell'opinione pubblica per il progetto europeo. Per realizzare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, è importante basarsi su queste istituzioni di base che costituiscono le fondamenta dell'economia sociale di mercato europea. Per questo il Comitato insiste sul fatto che le proposte della Commissione rivolte agli Stati membri che interferiscono chiaramente con i sistemi di contrattazione collettiva e le pratiche in materia di sicurezza del lavoro sono assolutamente fuori luogo.

9. Inoltre, il CESE ritiene che la Commissione europea debba chiarire la sua posizione in merito ai contingenti e le affiliazioni sindacali obbligatorie che hanno un impatto sulle categorie professionali. Occorre operare una distinzione fra le funzioni di servizio pubblico e di interesse generale senza carattere discriminatorio e i fattori che potrebbero costituire dei veri e propri ostacoli alle potenzialità del mercato unico. Bisogna inoltre esaminare tutte le conseguenze delle regolamentazioni commerciali sul piano dell'occupazione e applicare il principio di sussidiarietà a questioni come la zonizzazione o gli orari di apertura, che vanno stabilite essenzialmente in funzione delle condizioni locali, culturali, climatiche o altre ancora.

10. Allo stesso tempo il Comitato reputa che l'analisi annuale della crescita non dedichi sufficiente attenzione al potenziale di crescita del mercato unico europeo, dato che accenna solo brevemente a un documento decisivo come l'Atto per il mercato unico e che non ne sviluppa degli aspetti fondamentali per la promozione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, come i brevetti dell'UE, una «tessera professionale» europea, i progetti infrastrutturali europei, i prestiti transfrontalieri, i mercati ipotecari integrati, l'imprenditorialità sociale e i fondi d'investimento con finalità sociali.

11. Nella seconda parte del presente parere il Comitato illustra in maniera più dettagliata le sue proposte specifiche in merito ai 10 punti formulati dalla Commissione europea, auspicando in tal modo di dirigere il dibattito verso le vere tematiche in gioco.

PARTE II: PROPOSTE DEL COMITATO IN MERITO AI 10 PUNTI FORMULATI DALLA COMMISSIONE EUROPEA

1. Attuare un risanamento di bilancio rigoroso

1.1 Il CESE ritiene che sia necessario riequilibrare le finanze pubbliche evitando nel contempo una contrazione della domanda, che porterebbe a una recessione che, a sua volta, genererebbe ulteriori deficit con il risultato di spingere l'economia europea in una spirale negativa.

1.2 Il CESE raccomanda che, per non compromettere gli obiettivi del programma europeo di ripresa economica, siano avviati piani di riduzione del debito pubblico che siano compatibili con il rilancio economico e con gli obiettivi sociali e occupazionali definiti dalla strategia Europa 2020 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Le implicazioni della crisi del debito pubblico per la governance dell'UE*, GU C 51 del 17.2.2011, pag. 15.

1.3 È inoltre necessario adoperarsi per un rafforzamento della base imponibile negli Stati membri, tra l'altro attraverso la chiusura dei paradisi fiscali, la cessazione della concorrenza fiscale e misure di lotta all'evasione e alla frode fiscale ⁽²⁾.

1.4 Occorre spostare la pressione fiscale verso nuove fonti di entrate, quali ad esempio le imposte sulle transazioni finanziarie, le tasse sull'energia, i prelievi sugli enti creditizi e sulle emissioni di CO₂ (in funzione della riorganizzazione del mercato di scambio dei diritti di emissione), ecc. L'imposizione allenterebbe in tal modo la pressione sui bilanci pubblici e contribuirebbe a riorientare le risorse verso gli investimenti sostenibili nell'economia reale. Essa potrebbe inoltre contribuire a fornire nuove risorse proprie per il bilancio dell'Unione europea ⁽³⁾. L'imposizione sulle operazioni finanziarie implica inoltre che il settore finanziario rimborserà parte delle sovvenzioni pubbliche ⁽⁴⁾.

1.5 Tuttavia il CESE ritiene che le sanzioni applicabili in caso di insolvenza dovrebbero avere come contropartita una maggiore solidarietà europea per quel che concerne la gestione dei debiti pubblici ⁽⁵⁾.

2. Correggere gli squilibri macroeconomici

2.1 A giudizio del CESE un mix macroeconomico ben ponderato, che coniughi in modo equilibrato una politica economica orientata alla domanda e una orientata all'offerta, deve divenire un elemento costitutivo di ogni strategia economica orientata al futuro. Il Comitato intende porre l'accento sull'esigenza di ridurre le notevoli differenze tra le bilance delle partite correnti degli Stati membri e 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 ⁽⁶⁾.

2.2 Il CESE sottolinea il ruolo dei fattori non di prezzo, quali le differenziazioni di prodotto, il contenuto tecnologico dei beni prodotti, la qualità dei prodotti offerti, la qualità dei servizi correlati al prodotto (servizi di assistenza), ecc., nella creazione di squilibri macroeconomici. Occorre individuare variabili adeguate a segnalarne il livello e la dinamica all'interno degli Stati membri dell'UEM.

2.3 Politiche salariali appropriate possono svolgere un ruolo decisivo nella gestione della crisi. Una strategia volta a tenere l'incremento dei salari in linea con l'aumento della produttività

dell'economia nel suo complesso assicura, in una prospettiva macroeconomica, che si raggiunga un equilibrio tra una crescita sufficiente della domanda e la garanzia della competitività dei prezzi. Le parti sociali devono pertanto lavorare per evitare diminuzioni dei salari volte a scaricare le difficoltà sugli altri (*beggar thy neighbour*) e per orientare la politica dei salari allo sviluppo della produttività ⁽⁷⁾.

2.4 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 ⁽⁸⁾.

3. Garantire la stabilità del settore finanziario

3.1 Il CESE ritiene che occorra lavorare più intensamente per preparare il sistema finanziario del dopo crisi, che dovrà essere trasparente, socialmente ed eticamente responsabile, meglio controllato e innovativo e che dovrà avere una crescita equilibrata, compatibile con il resto del sistema economico, orientata alla creazione di valore nel medio e lungo periodo e a una crescita sostenibile ⁽⁹⁾.

3.2 Il CESE propone di facilitare l'armonizzazione delle normative nazionali a tutela dei fruitori dei prodotti e servizi finanziari (consumatori, imprese, ecc.), senza tuttavia pregiudicare la capacità degli Stati membri a mantenere standard nazionali più elevati. Si può prevedere altresì la presenza, nelle autorità europee di vigilanza (ora Sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria - ESFS), di uno o più rappresentanti dei consumatori indicati dai partner sociali e dalle organizzazioni dei consumatori ⁽¹⁰⁾.

3.3 Il CESE propone di incentivare in senso lato il sistema di produzione dell'informazione finanziaria, favorendo la pluralità dei soggetti e la predisposizione di nuove regole improntate ad una maggiore trasparenza ed efficacia dei metodi di valutazione soprattutto per i derivati ⁽¹¹⁾.

⁽²⁾ Cfr. opuscolo CESE 593/2009 *Un Programma per l'Europa: le proposte della società civile*, Fiche 1, punto 2.

⁽³⁾ Ulteriori proposte strategiche in materia di imposizione figurano al punto 8.

⁽⁴⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Tassa sulle operazioni finanziarie*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 81.

⁽⁵⁾ Cfr. GU C 51 del 17.2.2011, pag. 15, op. cit.

⁽⁶⁾ Cfr. parere CESE sul tema *La strategia di Lisbona dopo il 2010*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 3 e *Ripresa economica: punto della situazione e iniziative concrete*, GU C 48 del 15.2.2011, pag. 57.

⁽⁷⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Risultati del vertice sull'occupazione*, GU C 306 del 16.12.2009, pag. 70.

⁽⁸⁾ Cfr. parere CESE 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*, GU C 107 del 6.4.2011, pag. 7.

⁽⁹⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Dopo la crisi: un nuovo sistema finanziario per il mercato interno*, GU C 48 del 15.2.2011, pag. 38.

⁽¹⁰⁾ Cfr. parere CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di rating del credito*, GU C 54 del 19.2.2011, pag. 37.

⁽¹¹⁾ Cfr. GU C 54 del 19.2.2011, pag. 37, op. cit.

3.4 Suggestisce inoltre di superare, anche a livello internazionale, l'attuale sistema dell'autoregolamentazione. Occorre proseguire nel processo di coordinamento delle diverse autorità competenti, con l'individuazione di regole rigorose da far valere per tutti e la certezza della loro applicazione. L'UE deve compiere ogni sforzo per raggiungere questo obiettivo negli organismi internazionali ⁽¹²⁾.

3.5 Il CESE prende atto con favore delle iniziative legislative che saranno prese per rafforzare la regolazione e la trasparenza del mercato finanziario, tra cui si annoverano il potenziamento della vigilanza sulle agenzie di rating del credito, la *governance* societaria e i compensi agli amministratori e le politiche retributive ⁽¹³⁾.

3.6 Accoglie con favore la proposta di regolamento relativo alle vendite allo scoperto e ad alcuni aspetti dei *credit default swap*, che contribuirà a eliminare regimi confliggenti e a portare chiarezza in questo settore dei mercati finanziari ⁽¹⁴⁾.

3.7 Il CESE ritiene positivo che, in conseguenza del ruolo svolto dalle agenzie di valutazione nella recente crisi dei mercati mobiliari e finanziari mondiali, sia stato lanciato un programma in tre fasi inteso a regolamentare le funzioni che queste agenzie svolgono per conto degli investitori e dei consumatori. Accoglie inoltre con favore l'inclusione del debito sovrano nella consultazione pubblica in corso ⁽¹⁵⁾.

3.8 Il Comitato propone la pubblicazione periodica di un rapporto di monitoraggio degli aiuti di Stato, che offra un quadro dettagliato dello stato di realizzazione degli interventi, quantificandone le ricadute sui mercati con l'obiettivo di predisporre un piano di valorizzazione del settore industriale necessario per la ripresa economica dell'UE, attraverso il rafforzamento delle imprese, in particolare le PMI, e dei relativi livelli occupazionali ⁽¹⁶⁾.

3.9 Il CESE è dell'avviso che il denaro dei contribuenti non debba essere nuovamente 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, 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.

⁽¹²⁾ Cfr. GU C 54 del 19.2.2011, pag. 37, op. cit.

⁽¹³⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Dopo la crisi: un nuovo sistema finanziario per il mercato interno*, GU C 48 del 15.2.2011, pag. 38.

⁽¹⁴⁾ Cfr. parere CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle vendite allo scoperto e ai credit default swap*, GU C 84 del 17.3.2011, pag. 34.

⁽¹⁵⁾ Cfr. GU C 54 del 19.2.2011, pag. 37, op. cit.

⁽¹⁶⁾ Cfr. parere in merito alla *Relazione della Commissione - Relazione sulla politica di concorrenza 2009*, GU C 84 del 17.3.2011, pag. 7.

3.10 Un fattore di efficienza delle politiche finanziarie europee potrebbe consistere nel mantenere parzialmente pubblico il capitale degli istituti di credito affinché le autorità pubbliche possano mantenere un qualche controllo sugli sviluppi nel settore bancario ⁽¹⁷⁾.

4. Rendere il lavoro più attraente

4.1 Secondo il CESE, è urgente adottare misure per rendere fruttuose le transizioni e migliorare l'accesso all'occupazione per determinate categorie svantaggiate sul mercato del lavoro, aumentando le possibilità di lavoro, riducendo i disincentivi al lavoro, migliorando la struttura del prelievo fiscale e delle prestazioni previdenziali per rendere il lavoro conveniente, cosa che comporta eventualmente una riduzione della pressione fiscale sul cumulo dei redditi familiari e l'accesso ai servizi necessari per consentire la partecipazione. Per le persone che non sono in grado di lavorare dovrà essere fornito un adeguato sostegno al reddito e l'accesso ai servizi di interesse generale (SIG) ⁽¹⁸⁾.

4.2 Il CESE considera servizi di custodia dei bambini di elevata qualità un'opportunità per migliorare la qualità della vita e favorire la conciliazione di vita lavorativa, vita privata e vita familiare, oltre che un'occasione per rafforzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e aumentare il reddito delle famiglie ⁽¹⁹⁾.

4.3 Eurostat dovrebbe concentrarsi di più sul lavoro non dichiarato sia in situazioni particolari a livello nazionale, che richiedono l'azione degli Stati membri, che all'interno dei circuiti criminali che hanno rapporti con l'immigrazione clandestina, che potrebbero giustificare una cooperazione giudiziaria più attiva e un ruolo accresciuto dell'UE, nella misura in cui queste tipologie di lavoro influiscono anche sul mercato interno e sulla concorrenza. Occorrerebbe incoraggiare con misure di livello UE le parti sociali degli Stati membri ad avviare, tra loro o insieme con le autorità, dei progetti nazionali e settoriali per combattere il lavoro non dichiarato e ridurre l'economia informale. A livello UE le parti sociali potrebbero analizzare insieme le buone prassi in uso negli Stati membri e diffondere informazioni in materia. Per reprimere il lavoro nero occorre che le autorità degli Stati membri predispongano efficacemente, a livello transfrontaliero, delle attività di cooperazione, di controllo e di informazione sulle sanzioni comminate in questo contesto ⁽²⁰⁾.

4.4 È quindi importante non soltanto coordinare la struttura dei prelievi fiscali e sociali sul lavoro nell'Unione, ma anche incorporare nell'analisi gli aspetti legati agli scambi commerciali tra l'UE e il resto del mondo ⁽²¹⁾.

⁽¹⁷⁾ Cfr. GU C 48 del 15.2.2011, pag. 57, op. cit.

⁽¹⁸⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Inclusione sociale*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 10.

⁽¹⁹⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Servizi di custodia ed educazione per la prima infanzia*, GU C 339 del 14.12.2010, p. 1.

⁽²⁰⁾ Cfr. parere CESE in merito al *Libro verde - Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, GU C 175 del 27.7.2007, pag. 65.

⁽²¹⁾ Cfr. parere CESE sul tema *L'impatto della territorialità delle norme fiscali sulle trasformazioni industriali*, GU C 120 del 16.5.2008, pag. 51.

5. Riformare i sistemi pensionistici

5.1 Il CESE concorda sull'opportunità di analizzare e monitorare periodicamente le proiezioni demografiche per consentire l'opportuno e tempestivo adeguamento dei regimi pensionistici alle nuove condizioni. Queste proiezioni, tuttavia, comprese quelle relative alla futura spesa pensionistica pubblica, vanno considerate e utilizzate con prudenza, in quanto possono includere molte ipotesi difficili da prevedere a lungo termine ⁽²²⁾.

5.2 I meccanismi automatici di innalzamento dell'età di pensionamento in funzione della speranza di vita o dell'evoluzione demografica non raccolgono il consenso del CESE. La maggior parte di questi meccanismi comporta un innalzamento automatico dell'età di pensionamento in funzione dell'aumento della speranza di vita e di altri parametri dell'economia o del mercato del lavoro. Decisioni fondamentali come questa, riguardanti le condizioni di vita dei cittadini, dovrebbero essere adottate non da computer, bensì dai parlamenti, dopo ampi dibattiti pubblici che coinvolgano le parti sociali e altri importanti soggetti interessati. Uno Stato membro che volesse introdurre un meccanismo di questo tipo dovrebbe inoltre tenere conto del fatto che, sebbene siffatte soluzioni consentano di ridurre l'opposizione dell'opinione pubblica ai provvedimenti di riforma, in mancanza di effettive possibilità di occupazione per i lavoratori più anziani si rischia di spostare l'onere del sostegno finanziario a favore di questi lavoratori verso altri pilastri della sicurezza sociale. Un'applicazione non ben ponderata di meccanismi di questo tipo ai regimi pensionistici non garantirebbe quindi i vantaggi promessi in termini di adeguatezza e sostenibilità. L'innalzamento dell'età pensionabile effettiva non dovrebbe essere una misura isolata, ma andrebbe accompagnata da provvedimenti volti a migliorare le opportunità di impiego dei lavoratori prossimi all'età pensionabile ⁽²³⁾.

5.3 Il CESE è favorevole a promuovere l'occupazione dei lavoratori anziani, ma ritiene che la proposta di scoraggiare i programmi di pensionamento anticipato richieda un profondo dibattito concernente le condizioni quadro, la portata giuridica, le misure politiche di accompagnamento, ecc., al fine di non creare nuovamente problemi sociali alle persone anziane ⁽²⁴⁾.

5.4 Il Comitato è scettico riguardo alla possibilità che un aumento puro e semplice dell'età legale di pensionamento risolva i problemi legati alle sfide demografiche. Ritiene semmai che tale aumento potrebbe portare milioni di anziani - soprattutto donne - al di sotto della soglia di povertà. Ciò che occorre realmente è un aumento dell'età effettiva di pensionamento, grazie a misure atte a promuovere il prolungamento della vita attiva, integrate da efficaci politiche per la crescita e l'occupazione. Soltanto una reale politica per l'«invecchiamento attivo», che punti a una maggiore partecipazione alla formazione e all'apprendimento permanente, può far crescere in modo sostenibile il tasso di occupazione delle persone più anziane, che abbandonano anticipatamente l'attività lavorativa per problemi di salute, per l'intensità del lavoro o perché vengono licenziate prematuramente e non hanno opportunità di formazione o di

rientro nel mercato del lavoro. Un aumento dell'età legale di pensionamento rischia inoltre di aggravare la pressione su altri pilastri della sicurezza sociale, quali le pensioni di invalidità o il reddito minimo garantito, come è avvenuto in alcuni Stati membri, vanificando i progressi verso il risanamento delle finanze pubbliche. Per offrire nuove possibilità ai lavoratori anziani, oltre alla formazione professionale permanente, a politiche attive del mercato del lavoro, a incentivi finanziari per chi continua a lavorare, compresi i lavoratori autonomi, e a un nuovo atteggiamento delle imprese verso i lavoratori anziani, occorre promuovere le misure seguenti:

- modificare la legislazione che, in alcuni Stati membri, non permette ai pensionati o ai beneficiari di una pensione d'invalidità che intendono svolgere un'attività lavorativa di cumulare retribuzione e pensione,
- introdurre un sistema di bonus per incentivare i lavoratori a continuare a lavorare oltre l'età legale del pensionamento: i benefici maturati dopo il raggiungimento dell'età della pensione dovrebbero essere più allettanti di quelli acquisiti in precedenza,
- invitare gli Stati membri a definire insieme alle parti sociali il concetto di «lavoro usurante»,
- offrire una consulenza e un'assistenza completa a chi cerca lavoro e adottare misure di riconversione ai fini di un reinserimento duraturo nel mercato del lavoro,
- introdurre incentivi socialmente accettabili per ritardare il pensionamento e, dove sia auspicabile, modelli incentivanti per un passaggio flessibile dalla vita lavorativa alla pensione,
- adottare misure finalizzate ad alleviare gli oneri fisici e mentali del lavoro, consentendo così ai lavoratori di rimanere occupati più a lungo,
- incoraggiare i lavoratori anziani a migliorare le loro competenze,
- sensibilizzare i lavoratori anziani e le imprese, in particolare le PMI, alle pratiche innovative di gestione del personale e di organizzazione del lavoro volte a favorire i lavoratori anziani ⁽²⁵⁾.

5.5 Il CESE ritiene che i sistemi a ripartizione obbligatori debbano continuare a svolgere un ruolo fondamentale nel garantire le future pensioni e che pertanto essi meritino un'attenzione particolare al fine di invertire la tendenza alla riduzione del tasso di sostituzione osservata in molti paesi dell'UE ⁽²⁶⁾.

⁽²²⁾ Cfr. parere CESE sul tema in merito al *Libro verde - Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, GU C 84 del 17.3.2011, pag. 38.

⁽²³⁾ GU C 84 del 17.3.2011, pag. 38, op. cit.

⁽²⁴⁾ Cfr. GU C 128 del 18.5.2010, pag. 10, op. cit.

⁽²⁵⁾ GU C 84 del 17.3.2011, pag. 38, op. cit.

⁽²⁶⁾ GU C 84 del 17.3.2011, pag. 38, op. cit.

5.6 Il Comitato prende atto della possibilità che emergano altri regimi pensionistici privati a partecipazione volontaria e individuale, accanto ai regimi esistenti. In questo contesto, si potrebbe studiare la possibilità di introdurre garanzie europee a beneficio dei lavoratori transfrontalieri. Dal momento che le condizioni delle future pensioni dipendono dal reddito individuale e dalla speranza di vita, penalizzando soprattutto le donne, una particolare attenzione va dedicata ai sistemi pensionistici privati introdotti in alcuni Stati membri per ridurre il rischio di povertà tra le donne anziane ⁽²⁷⁾.

5.7 Il CESE chiede alla Commissione di rivedere la direttiva 2003/41/CE relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali al fine di assicurare che:

- i lavoratori e i rappresentanti sindacali siano consultati sugli investimenti dei fondi pensione e sui rischi che ne derivano e le loro opinioni siano rispettate,
- gli Stati membri applichino buone prassi per garantire che i diritti pensionistici acquisiti dai lavoratori di un'impresa siano tutelati in caso di fallimento ⁽²⁸⁾.

5.8 È essenziale monitorare il livello generale delle passività dei sistemi pensionistici. Conseguentemente, si potrebbe completare l'attuale quadro europeo con alcune disposizioni sul monitoraggio delle passività implicite nel settore delle pensioni e sull'elaborazione di relazioni periodiche in materia, sulla base di un metodo scelto di comune accordo. Si potrebbe inoltre pensare a una revisione delle regole del patto di stabilità e di crescita per garantire che si tenga adeguatamente conto dei risultati di quelle riforme (compreso il passaggio dai sistemi pensionistici interamente a ripartizione a quelli a capitalizzazione parziale) che modificano le modalità di finanziamento dei regimi pensionistici aumentando le passività esplicite e riducendo quelle implicite. Così facendo, tali riforme, attuate per risolvere i problemi di sostenibilità a lungo termine, non verrebbero penalizzate nel breve periodo a causa di un debito pubblico esplicito più elevato. Tuttavia, promuovendo oggi riforme efficaci sulla base di proiezioni al 2060 si rischia di mancare l'obiettivo di adeguatezza e sostenibilità dei regimi pensionistici. Il Comitato raccomanda di integrare i sistemi obbligatori a ripartizione con fondi «tampone» da utilizzare caso per caso per evitare i rischi di adeguamenti repentini che colpirebbero le persone più vulnerabili ⁽²⁹⁾.

⁽²⁷⁾ Cfr. CESE 72/2011, op. cit., e. parere CESE sul tema *Tabella di marcia per la parità tra donne e uomini (2006-2010) e strategia di monitoraggio*, GU C 354 del 28.12.2010, pag. 1.

⁽²⁸⁾ Cfr. parere CESE sul tema *L'impatto dei fondi comuni di investimento chiusi (private equity), dei fondi comuni speculativi (hedge fund) e dei fondi sovrani sulle trasformazioni industriali in Europa*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 56.

⁽²⁹⁾ Op. cit., GU C 84 del 17.3.2011, p. 38.

6. Reinscrivere i disoccupati nel mondo del lavoro

6.1 Secondo il CESE, per incoraggiare i disoccupati a cercare un lavoro occorrono innanzitutto efficaci servizi occupazionali e solo in secondo luogo i cosiddetti stimoli nel quadro dei sussidi di disoccupazione. Nel quadro della crisi il CESE ritiene che non sia necessario rendere più rigidi i requisiti di ammissibilità a beneficiare dei sussidi di disoccupazione. Nell'attuale contesto caratterizzato da cifre record di disoccupati, il problema del mercato del lavoro non consiste nella mancanza di manodopera in generale bensì nella mancanza di manodopera qualificata in alcuni Stati membri e nella grave scarsità di posti di lavoro disponibili. Occorre dedicare maggiore attenzione a una politica intelligente della domanda, che promuova la crescita e l'innovazione future e contribuisca alla creazione di ulteriori posti di lavoro ⁽³⁰⁾.

6.2 Le prestazioni sociali vanno considerate come investimenti produttivi da cui tutti traggono beneficio. Combinando sussidi di disoccupazione con politiche del mercato del lavoro attive è possibile stabilizzare l'economia e incoraggiare una reazione positiva ai cambiamenti promuovendo le competenze nonché iniziative efficaci nella ricerca di lavoro e nella riqualificazione professionale. Sarebbe opportuno conservare una certa cautela nei confronti di misure volte a rafforzare i criteri di ammissibilità. Si rischia infatti di precarizzare i lavoratori esclusi, il che rappresenta un ostacolo notevole all'inserimento e al reinserimento professionale. Queste politiche di esclusione possono inoltre avere l'effetto perverso di provocare spostamenti verso altri settori della protezione sociale, come l'assistenza sociale o l'inabilità al lavoro, fenomeno non auspicabile ⁽³¹⁾.

6.3 Il lavoro non è necessariamente una difesa contro la povertà, quindi la creazione di occupazione deve concentrarsi sull'offerta di un lavoro più sicuro e adeguatamente retribuito. È fondamentale rendere il lavoro più attraente e «rendere il lavoro proficuo» per tutti, comprese le persone meno favorite, vale a dire garantire un equilibrio efficace tra regimi fiscali e sistemi di sicurezza sociale ⁽³²⁾.

6.4 L'ambito di applicazione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione è stato opportunamente esteso per aiutare i lavoratori in esubero in conseguenza dell'attuale crisi economica internazionale ⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ Cfr. parere CESE in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione - Parte II degli orientamenti integrati di Europa 2020*, GU C 21 del 21.1.2011, pag. 66.

⁽³¹⁾ Cfr. parere CESE 977/2010 sul tema *Sviluppo delle prestazioni sociali*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 28.

⁽³²⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Lavoro e povertà: verso un approccio globale indispensabile*, GU C 318 del 23.12.2009, pag. 52.

⁽³³⁾ Cfr. parere CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1927/2006, che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione*, GU C 228 del 22.9.2009, pag. 103.

6.5 Il CESE ha sostenuto gli sforzi compiuti a Praga dal Vertice sull'occupazione per individuare linee d'azione da realizzare a livello nazionale ed europeo, sulla base del dialogo sociale, della creazione di posti di lavoro e delle misure necessarie a stimolare la domanda ⁽³⁴⁾.

6.6 Il CESE ha sottolineato l'importanza di promuovere l'attività imprenditoriale e lo spirito imprenditoriale per favorire la crescita economica necessaria a mantenere in vita il modello sociale europeo. Occorre tuttavia operare una distinzione tra vera imprenditorialità e lavoro autonomo economicamente dipendente. In molti casi il passaggio alla condizione di lavoratore autonomo economicamente dipendente non costituisce in senso stretto un'opzione scelta liberamente, ma dipende invece da cause esterne, come l'esternalizzazione produttiva o la riconversione di un'impresa con conseguente risoluzione dei contratti di lavoro ⁽³⁵⁾.

6.7 I sistemi di protezione sociale, oltre a proteggere gli europei dagli effetti più gravi della crisi, hanno anche avuto una funzione anticiclica di stabilizzazione dell'economia. In mancanza di politiche di convergenza ambiziose, questi sistemi potrebbero essere messi a repentaglio, in particolare dalle pratiche di concorrenza adottate in alcuni Stati membri, per i quali una riduzione della spesa sociale costituisce uno strumento per attirare gli investimenti di capitali dall'estero. Questo processo, che è già una realtà sul piano salariale e fiscale, tende infatti a estendersi anche all'ambito sociale ⁽³⁶⁾.

6.8 Il CESE ha accolto con favore il fatto che, all'inizio dell'attuale crisi occupazionale, numerosi Stati membri dell'UE abbiano applicato strumenti, sovvenzionati con fondi pubblici, di politica attiva del mercato del lavoro, per mantenere gli occupati in azienda e riqualificarli invece di licenziare. Tali modelli che permettono alle imprese di trattenerne i dipendenti durante la crisi, in congiunzione con robusti sostegni ai redditi nel quadro della diminuzione del tempo di lavoro, costituiscono una risposta molto più intelligente per la gestione della crisi che il semplice licenziamento dei dipendenti qualificati al primo segno di calo degli ordini, in quanto in questo modo non appena l'economia ricomincia a crescere vi è un livello sufficiente di manodopera specializzata formata a disposizione dell'impresa. Questi modelli dovrebbero essere sviluppati anche in quei paesi dell'UE dove adesso non esistono ed essere estesi obbligatoriamente anche agli occupati con contratti di lavoro atipici ⁽³⁷⁾.

7. Conciliare sicurezza e flessibilità

7.1 La flessicurezza non va interpretata come un insieme di misure studiate per rendere più facile il licenziamento dei

lavoratori attualmente attivi, né per mettere a rischio la protezione sociale in generale e, più specificamente, quella a favore dei disoccupati. Le misure intese a migliorare la componente «sicurezza» della flessicurezza sono, in questo momento, la priorità assoluta ⁽³⁸⁾.

7.2 L'utilizzazione di modelli di lavoro a orario ridotto mostrano che nella maggior parte dei paesi UE vi è una flessibilità nei mercati del lavoro sufficiente per permettere alle imprese di reagire nel breve periodo ad un declino degli ordini. Gli appelli alla riduzione delle norme di protezione del lavoro esistenti mancano di qualsiasi giustificazione reale ⁽³⁹⁾.

7.3 Le trasformazioni sul mercato del lavoro hanno determinato un aumento della percentuale di posti di lavoro part-time e a tempo determinato. Queste forme di lavoro possono senz'altro contribuire a favorire l'ingresso nel mondo del lavoro e sicuramente hanno favorito l'innalzamento dei tassi di occupazione in Europa; senonché, i lavoratori interinali mostrano tendenzialmente una produttività inferiore, ricevono una minore formazione finanziata dai datori di lavoro e sono più esposti a infortuni sul lavoro. Inoltre, rischiano di restare intrappolati in una logica di lavoro interinale. Occorre tenere conto dei nuovi rischi e premiare i «passaggi» da un lavoro all'altro nell'attuazione della flessicurezza, senza tuttavia abolire sistematicamente i contratti di lavoro a tempo indeterminato. Le parti sociali europee hanno chiesto un livello di sicurezza adeguato per tutti i lavoratori, indipendentemente dalle forme di contratto ⁽⁴⁰⁾.

7.4 La flessicurezza può funzionare soltanto se i lavoratori hanno una buona formazione professionale. La creazione di nuovi posti di lavoro è strettamente legata alle nuove competenze. Ci si aspetta che le imprese investano nella formazione permanente dei propri dipendenti. La formazione è però anche di responsabilità di ciascun lavoratore ⁽⁴¹⁾.

7.5 Una strategia per l'occupazione che vada in direzione di un'economia sostenibile può basarsi sul patrimonio di conoscenze e know-how sviluppato negli Stati membri. Questi vantaggi devono essere promossi dall'UE, che ha bisogno di impieghi qualificati. Gli Stati membri devono quindi investire maggiori risorse nei loro sistemi di istruzione e di formazione continua, promuovendo fra l'altro le scienze, la tecnologia e l'ingegneria. L'attuale livello di investimenti pubblici nell'istruzione, che dovrebbe inquadrarsi in una strategia coerente di apprendimento durante tutto l'arco della vita, è del tutto insufficiente ⁽⁴²⁾.

⁽³⁴⁾ Cfr. parere CESE sul tema *L'impatto della crisi mondiale sui principali settori manifatturieri e dei servizi europei*, GU C 318 del 23.12.2009, pag. 43.

⁽³⁵⁾ Cfr. parere CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Attuazione del programma comunitario di Lisbona: stimolare lo spirito imprenditoriale attraverso l'istruzione e l'apprendimento*, GU C 309 del 16.12.2006, pag. 110; e parere CESE sul tema *Nuove tendenze del lavoro autonomo: il caso specifico del lavoro autonomo economicamente dipendente*, GU C 18 del 19.1.2011, pag. 44.

⁽³⁶⁾ Cfr. GU C 44 del 11.2.2011, pag. 28, op. cit.

⁽³⁷⁾ Cfr. GU C 306 del 16.12.2009, pag. 70, op. cit.

⁽³⁸⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Come servirsi della flessicurezza ai fini delle ristrutturazioni, nel contesto dello sviluppo globale*, GU C 318 del 23.12.2009, pag. 1.

⁽³⁹⁾ GU C 306 del 16.12.2009, pag. 70, op. cit.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. parere CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, GU C 211 del 19.8.2008, pag. 48.

⁽⁴¹⁾ Cfr. GU C 318 del 23.12.2009, pag. 1, op. cit.

⁽⁴²⁾ Cfr. parere CESE sul tema *L'impatto prodotto sull'occupazione dalle trasformazioni industriali dovute alle sfide ambientali, energetiche e climatiche*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 40.

7.6 Per quanto riguarda le misure temporanee del mercato del lavoro, è necessario assicurare che il lavoro a breve termine sia combinato con una formazione appropriata specie sui temi d'igiene e sicurezza nei luoghi di lavoro e con garanzie dei livelli salariali ⁽⁴³⁾.

7.7 È urgente e fondamentale riorientare i giovani verso le discipline tecnico-scientifiche, a tutti i livelli del sistema scolastico e formativo, al fine di contrastare la distruzione dei valori collegati alle attività produttive, a favore di quelli finanziari e speculativi ⁽⁴⁴⁾.

7.8 Il Comitato saluta con favore l'iniziativa adottata dalla Commissione per migliorare i sistemi di convalida dell'apprendimento non formale e dare maggiore visibilità alle competenze acquisite al di fuori del sistema formale di istruzione scolastica (ad esempio attraverso il passaporto europeo delle competenze).

7.9 Il Comitato chiede una migliore gestione professionale dell'innovazione in materia di istruzione. Il miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione europei è essenziale per aumentare l'occupabilità e ridurre le disuguaglianze. I cambiamenti istituzionali nel campo dell'istruzione non riescono a stare al passo con le esigenze della società. Le istituzioni devono tener conto della necessità di uno stretto collegamento tra trasformazioni, innovazione, istruzione e formazione ⁽⁴⁵⁾.

7.10 Il Comitato chiede che l'istruzione e la formazione siano reintegrate nella vita reale, in modo da avvicinarle alle esigenze dei cittadini e alle abitudini della nuova generazione che si accosta all'apprendimento ⁽⁴⁶⁾.

7.11 Il Comitato accoglie con grande interesse l'idea di creare a livello europeo dei consigli settoriali sull'occupazione e sulle competenze che coinvolgano le diverse parti nel processo di gestione delle trasformazioni in atto nei settori e nella previsione delle nuove occupazioni e competenze adeguate all'offerta e alla domanda ⁽⁴⁷⁾.

7.12 I consigli settoriali europei (CSE) potrebbero facilitare la gestione delle trasformazioni settoriali e contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'iniziativa «Nuove competenze per nuovi posti di lavoro». Inoltre essi risulterebbero utili nel processo decisionale europeo concernente le trasformazioni settoriali ⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴³⁾ Cfr. GU C 318 del 23.12.2009, pag. 43, op. cit.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. GU C 318 del 23.12.2009, pag. 43, op. cit.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. parere CESE sul tema *L'adeguamento delle competenze alle esigenze dell'industria e dei servizi in trasformazione - Il contributo dell'eventuale istituzione a livello europeo di consigli settoriali sull'occupazione e sulle competenze* GU C 347 del 18.12.2010, pag. 1.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. GU C 347 del 18.12.2010, pag. 1, ibid.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. GU C 347 del 18.12.2010, pag. 1, ibid.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. GU C 347 del 18.12.2010, pag. 1, ibid.

8. Sfruttare il potenziale del mercato unico

8.1 L'esistenza di un mercato unico dinamico è al contempo una condizione e un contributo per la realizzazione della strategia Europa 2020. Il Comitato esorta pertanto la Commissione e gli Stati membri ad adottare le misure importanti e decisive necessarie per il completamento del mercato unico, salvaguardando e sviluppando ulteriormente, al tempo stesso, le norme economiche, sociali e ambientali. A suo avviso, le regolamentazioni attinenti alle libere professioni costituiscono delle norme a tutela dei consumatori che assicurano il funzionamento del mercato interno e dei mercati internazionali ed evitano turbative di mercato, soprattutto il genere di turbative che hanno condotto alla crisi finanziaria internazionale ⁽⁴⁹⁾.

8.2 È importante che la direttiva «servizi» sia applicata rispettando pienamente lo spirito e le regole del mercato unico. Occorrono regole nazionali chiare ed efficaci per assicurare una corretta attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori e il conseguimento degli obiettivi da essa stabiliti, ossia una concorrenza leale tra le imprese, il rispetto dei diritti dei lavoratori e la lotta al dumping sociale ⁽⁵⁰⁾.

8.3 Il CESE ritiene che occorra urgentemente riconoscere l'importanza del settore dei servizi nello sviluppo economico e sociale. A suo giudizio, l'ordine delle priorità dovrebbe essere il seguente:

— *misure relative alle politiche dei servizi alle imprese e gruppo ad alto livello.* È necessario istituire un gruppo ad alto livello sui servizi alle imprese incaricato di condurre un'analisi approfondita del settore,

— *politiche del mercato del lavoro nei servizi alle imprese.* Dal punto di vista sociale, occorre condurre un esame settoriale approfondito delle sfide che pongono i nuovi tipi di occupazione creati dalle interazioni tra i servizi alle imprese e l'industria manifatturiera. L'analisi deve estendersi anche all'istruzione, alla formazione e all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita nonché alle condizioni di occupazione dei lavoratori, ivi compresi quelli coinvolti nei processi di esternalizzazione. Per conseguire questo obiettivo occorre definire un'agenda in materia di dialogo sociale per esaminare i cambiamenti specifici nelle condizioni di lavoro e le opportunità occupazionali derivanti dalle trasformazioni strutturali alla base dei servizi alle imprese,

— *servizi alle imprese nelle politiche dell'innovazione.* Occorre promuovere vigorosamente i programmi nel campo della R&S e dell'innovazione e le iniziative per l'innovazione nei servizi,

⁽⁴⁹⁾ Cfr. parere CESE sul tema *L'agenda di Lisbona e il mercato interno*, GU C 347 del 18.12.2010, pag. 8.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. GU C 347 del 18.12.2010, pag. 8, ibid.

- *sviluppo di standard in materia di servizi alle imprese.* Bisogna incoraggiare le imprese a contribuire alla definizione di standard tramite l'autoregolamentazione, dopo un'approfondita consultazione degli utenti dei servizi alle imprese,
- *promozione della scienza dei servizi* in quanto nuova disciplina di studio e di formazione,
- *il mercato interno e la legislazione che interessa i servizi alle imprese.* Non è stato valutato l'impatto della direttiva sui servizi alle imprese. Questo aspetto merita un impegno particolare, specialmente una volta che la direttiva sia stata recepita nelle legislazioni nazionali,
- *ulteriori miglioramenti nelle statistiche relative ai servizi alle imprese.* Si raccomanda una maggiore collaborazione da parte degli Stati membri per poter disporre di migliori statistiche sui servizi alle imprese ⁽⁵¹⁾.

8.4 Nel mercato interno dei servizi occorre tener maggiormente conto delle esigenze in materia di protezione dei consumatori. L'incertezza giuridica constatabile nell'ambito dei servizi transfrontalieri deve essere combattuta mediante una strategia dell'informazione a livello nazionale ed europeo. Non bisogna sottovalutare la richiesta di dati precisi su servizi e fornitori ⁽⁵²⁾.

8.5 Per quanto riguarda il settore del commercio al dettaglio, è importante che il successo commerciale non sia penalizzato, a meno che non vi siano pratiche incompatibili con la realizzazione del mercato interno, e in particolare chiare prove di abuso di posizione dominante sul mercato o di danno ai consumatori, in violazione dell'articolo 81 del Trattato CE ⁽⁵³⁾.

8.6 Per quanto riguarda il quadro europeo per la proprietà intellettuale, il Comitato approva l'istituzione di un osservatorio europeo della contraffazione e della pirateria, che raccoglierebbe e diffonderebbe le informazioni utili sulle pratiche dei contraffattori e fornirebbe un sostegno specifico alle PMI e alla piccola e media industria. La Commissione dovrebbe pubblicare una relazione periodica sui dati raccolti dall'osservatorio e sull'attività condotta da questo organismo ⁽⁵⁴⁾.

⁽⁵¹⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Evoluzione del settore dei servizi alle imprese in Europa*, GU C 27 del 3.2.2009, pag. 26.

⁽⁵²⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Il mercato interno dei servizi - Esigenze per il mercato del lavoro e per la protezione dei consumatori*, GU C 175 del 27.7.2007, pag. 14.

⁽⁵³⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Evoluzione della grande distribuzione e impatto sui fornitori e sui consumatori*, GU C 175 del 28.7.2009, pag. 57.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. parere CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo - Migliorare la tutela dei diritti di proprietà intellettuale nel mercato interno*, GU C 18 del 19.1.2011, pag. 105.

8.7 Il Comitato rifiuta l'adozione di qualsiasi regime specifico, intrusivo nella vita privata come quello introdotto nella legislazione di diversi Stati membri, in relazione all'esercizio del diritto d'autore su Internet, e invita ad adottare invece misure attive di educazione e formazione rivolte ai consumatori, e in particolare ai giovani ⁽⁵⁵⁾.

8.8 Il Comitato raccomanda, essenzialmente per le opere orfane, un sistema armonizzato di registrazione, da rinnovare periodicamente, del diritto d'autore e dei diritti connessi. Tale sistema potrebbe precisare la natura e il titolo dell'opera, nonché i relativi titolari di diritti. Il Comitato chiede alla Commissione di esaminare la fattibilità di questa proposta ⁽⁵⁶⁾.

8.9 Il Comitato insiste sull'istituzione e l'attuazione effettiva in tutti gli Stati membri del brevetto unico europeo ⁽⁵⁷⁾.

8.10 La dimensione globale del mercato interno impone di compiere ulteriori sforzi comuni. Un adeguato piano d'azione dell'UE deve proporsi di:

- sviluppare le politiche esterne dell'UE e gli aspetti esterni delle altre politiche dell'Unione, secondo una logica strutturale, rafforzandone la coerenza complessiva e incrementando l'unità d'azione degli Stati membri,
- garantire un'apertura equilibrata dei mercati, tra cui il rispetto delle norme fondamentali del lavoro dell'OIL, attraverso la conclusione del ciclo di Doha e un dialogo strutturato con i partner privilegiati dell'UE,
- incrementare il ruolo di potenza normativa internazionale dell'UE e perseguire una politica internazionale basata sulla promozione dei diritti,
- tutelare gli interessi dei lavoratori, consumatori e produttori locali sui mercati dei partner commerciali,
- rafforzare la dimensione internazionale dell'euro,
- assumere l'obiettivo della costruzione di una zona ampia di sviluppo e crescita economica privilegiata che comporti un rapido completamento dell'allargamento dell'Unione, la politica di vicinato, l'Unione mediterranea e un partenariato rafforzato con l'Africa ⁽⁵⁸⁾.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. GU C 18 del 19.1.2011, pag. 105, *ibid.*

⁽⁵⁶⁾ Cfr. GU C 18 del 19.1.2011, pag. 105, *ibid.*

⁽⁵⁷⁾ Cfr. GU C 18 del 19.1.2011, pag. 105, *op. cit.*

⁽⁵⁸⁾ Cfr. GU C 347 del 18.12.2010, pag. 8, *op. cit.*, e parere CESE sul tema *La dimensione esterna della strategia di Lisbona rinnovata*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 41.

8.11 Esistono tuttora ostacoli allo sviluppo della prestazione digitale che dovrebbero essere studiati a fondo e per i quali dovrebbero essere trovate soluzioni, in modo che le ditte europee di servizi alle imprese possano diventare più aggressive ed espandersi maggiormente oltre i confini esterni dell'UE. Tra tali ostacoli si annoverano la mancanza di standard e interoperabilità, fiducia e sicurezza in relazione al commercio elettronico, la mancanza di investimenti nelle infrastrutture fisse e mobili a banda larga e il ricorso ancora troppo esiguo alle TIC da parte delle PMI ⁽⁵⁹⁾.

8.12 Bisogna abbattere i principali ostacoli all'*e-Inclusion*, riservando particolare attenzione alla connettività ad alta velocità, alle competenze in materia di TIC e ai prodotti e servizi legati a questo settore atti a rispondere alle esigenze di una società che invecchia e delle persone diversamente abili. In questo contesto occorre inoltre tenere conto dei finanziamenti per un miglior coordinamento dell'innovazione nel settore delle TIC, dei prodotti e servizi TIC basati su standard aperti, dell'inserimento del programma Galileo nell'Agenda digitale, dello sviluppo e della disponibilità di contenuti e servizi utili, con garanzia della privacy e della possibilità di immagazzinare in modo sicuro i dati personali ⁽⁶⁰⁾.

8.13 Gli Stati membri devono mettere a punto propri programmi validi di R&S nei settori delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC) e delle tecnologie emergenti e future (TEF), così da diventare partner importanti per la cooperazione a livello europeo ed internazionale. A questo obiettivo andrebbe destinata una quota più importante dei fondi strutturali ⁽⁶¹⁾.

8.14 Per quanto riguarda le PMI, il CESE ribadisce la proposta di uno *Small Business Act* (SBA) ambizioso che comporti in particolare:

- uno strumento giuridico vincolante per l'applicazione del principio *pensare anzitutto in piccolo* al fine di garantire, con il grado massimo di obbligatorietà, un'attuazione efficace e concreta di questi principi di *governance* sia a livello comunitario che negli Stati membri e nelle regioni,
- una tabella di marcia corredata di un calendario preciso e dotata di risorse adeguate per l'attuazione delle disposizioni concrete e di ampio respiro dello SBA,

⁽⁵⁹⁾ Cfr. parere CESE sul tema *I servizi e le industrie manifatturiere europee: i processi di interazione e l'impatto su occupazione, competitività e produttività*, GU C 318 del 23.12.2006, pag. 26.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. parere CESE 1628/2010 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un'agenda digitale europea*, GU C 54 del 19.2.2011, pag. 58.

⁽⁶¹⁾ Cfr. parere CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Nuovi orizzonti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione - una strategia di ricerca sulle tecnologie emergenti e future in Europa*, GU C 255 del 22.9.2010, pag. 54.

— una serie di impegni chiari in materia di riduzione degli oneri burocratici e, in particolare, il principio del «soltanto una volta» per tutte le formalità amministrative,

— una riorganizzazione dei servizi della Commissione europea per mettere a disposizione delle PMI un interlocutore reale ed offrire loro degli strumenti per favorirne l'«europeizzazione»,

— strumenti europei che possano servire come stimolo per favorire la capitalizzazione, la creazione di reti, gli investimenti e la formazione per tutto l'arco della vita nelle piccole e medie imprese,

— un quadro politico coerente per tutte le politiche europee affinché le piccole e medie imprese vengano considerate la regola e non più l'eccezione,

— una strutturazione a livello nazionale degli obiettivi dello SBA, anche a livello legislativo;

— il ritorno alla pratica della consultazione permanente delle organizzazioni intermedie e delle parti sociali ⁽⁶²⁾.

8.15 Il Comitato chiede l'istituzione di una base imponibile comune e consolidata dell'imposta sulle società (CCCTB) ⁽⁶³⁾, secondo un principio di semplificazione, equità e trasparenza delle pratiche fiscali applicato in tutti gli Stati membri. È anche importante riflettere sull'opportunità di sviluppare le attività di collaborazione e coordinamento nel campo della tassazione delle imprese ⁽⁶⁴⁾.

8.16 Il CESE sostiene l'esigenza di arrivare ad un regime di tassazione indiretta armonizzato, semplice, con una riduzione dei carichi amministrativi, con benefici evidenti per le imprese e i cittadini, che garantisca una tassazione equa, un gettito certo per le finanze pubbliche, che faccia diminuire i rischi di frode fiscale, e che aiuti il completamento e lo sviluppo del mercato interno ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶²⁾ Cfr. parere CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - «Pensare anzitutto in piccolo» (Think Small First) - Uno «Small Business Act» per l'Europa*, GU C 182 del 4.8.2009, pag. 30.

⁽⁶³⁾ Cfr. la recente *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo - Attuazione del programma comunitario per l'aumento della crescita e dell'occupazione e il miglioramento della competitività delle imprese europee - Ulteriori progressi compiuti nel 2006 e prossimi passi verso una proposta in materia di base imponibile consolidata comune per le società (CCCTB)* (COM(2007) 223 definitivo, del 2 maggio 2007).

⁽⁶⁴⁾ Cfr. GU C 120 del 16.8.2008, pag. 51, op. cit.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. parere CESE in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio che modifica, in relazione alla durata di applicazione dell'aliquota normale minima, la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto*, GU C 51 del 17.2.2011, pag. 67.

8.17 Per quanto riguarda le frodi in materia di IVA, la resistenza al cambiamento ha effetti nefasti sulle finanze degli Stati membri e dell'UE; inoltre gli interessi particolaristici tendono a prevalere rispetto al bene comune ⁽⁶⁶⁾.

9. Attirare capitali privati per finanziare la crescita

9.1 Le proposte della Commissione intese ad attirare maggiori capitali privati per finanziare la crescita sono alquanto timide. In un'epoca in cui i bilanci pubblici della maggior parte degli Stati membri sono sottoposti a forti vincoli o a tagli, si dovrebbe accordare un'importanza molto maggiore alla necessità di trovare fonti alternative di finanziamento per stimolare la crescita. Se la proposta di introdurre dei *project bond* europei contribuirà indubbiamente a realizzare alcuni importanti investimenti infrastrutturali, occorre anche impegnarsi in maniera più sistematica per mobilitare gli investimenti dei fondi pensione europei. A questo fine si potrebbero incoraggiare gli Stati membri a offrire incentivi ai fondi pensione affinché investano nelle infrastrutture nazionali e le cofinanzino.

9.2 L'emissione da parte della BEI di euroobbligazioni (*Eurobonds*) - o, meglio, di obbligazioni dell'UE - che comprenderebbero tutti i 27 Stati membri, consentirebbe di reperire capitale fresco per il settore pubblico senza dover dipendere interamente dal settore finanziario privato. Le risorse finanziarie dovrebbero essere trovate a monte, ad esempio negli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP), in modo che la BEI diventi un'interfaccia tra queste risorse di capitale e i suoi investimenti. Le euroobbligazioni sono anche possibili strumenti a lungo termine per il risparmio privato. Il Comitato accoglie con favore l'introduzione in tempi rapidi di *project bond*, che però non devono costituire un'alternativa alla creazione di euroobbligazioni o sostituirle ⁽⁶⁷⁾.

9.3 Per quanto riguarda le strutture di finanziamento per le PMI nel contesto dell'attuale situazione finanziaria, il Comitato accoglie con soddisfazione la proposta di liberalizzare i fondi di capitale di rischio affinché possano operare in tutta l'Unione, anche se la proposta è molto tardiva. Occorre inoltre riflettere sui modi per accrescere l'offerta di capitali di rischio di fronte all'ampliamento del mercato europeo. L'istituzione di miniplatforme regionali coordinate da una rete europea creerebbe ad esempio un nuovo strumento da utilizzare per raccogliere nuovo capitale per le piccole aziende. Ciò incoraggerebbe ulteriormente il finanziamento proveniente da capitale di rischio e dagli investitori informali (*business angel*) e inoltre aiuterebbe i piccoli investitori di capitali di rischio ad assistere le piccole imprese ⁽⁶⁸⁾.

9.4 È riconosciuta l'incapacità del mercato di fornire capitali per imprese nel settore tecnologico, sia di nuova costituzione (*start-up*) sia sorte per sfruttare attività di ricerca. Nel tentativo di

ovviare a questo problema, iniziative come i *business angel* e i fondi di capitale di avviamento si sono dimostrate utili, ciononostante i centri di ricerca e le università in Europa incontrano ancora difficoltà nel trasferire le conoscenze al mercato. La domanda di capitali di avviamento è in aumento mentre l'offerta rimane relativamente invariata. Si dovrebbero fare sforzi maggiori per indurre i soggetti e le istituzioni a forte concentrazione di capitale a fornire maggiori finanziamenti con capitale di rischio per le *start-up* del settore tecnologico e per le attività nel campo dei prototipi.

9.5 Occorre inoltre incoraggiare modalità concrete per assistere le PMI come la mediazione, gli sgravi fiscali, la puntualità dei pagamenti e le misure che contribuiscono a una rapida distribuzione dei fondi grazie alle deroghe alle norme sugli aiuti di Stato, soprattutto per i settori maggiormente esposti alla globalizzazione e alla crisi economica e finanziaria ⁽⁶⁹⁾.

10. Creare un accesso all'energia a basso costo

10.1 È necessario mettere in pratica le misure previste nel terzo pacchetto energia, rivolte a creare un autentico mercato energetico basato sulla cooperazione tra Stati membri, una maggiore interconnessione delle reti e degli operatori e il rafforzamento dei poteri delle autorità nazionali di regolamentazione ⁽⁷⁰⁾.

10.2 L'efficienza energetica è propedeutica al salto tecnologico necessario alla transizione verso un'economia a basso tenore di carbonio. Sono stati realizzati progressi considerevoli però gli Stati membri devono impegnarsi maggiormente per sviluppare le fonti di energia rinnovabili nei loro piani di investimento, affinché le imprese del settore privato che operano nel campo dei prodotti e dei servizi per l'efficienza energetica beneficino di un quadro regolamentare adeguato e stabile e degli opportuni incentivi ⁽⁷¹⁾.

10.3 Il 4 febbraio 2011, il Comitato ha presentato al Consiglio Energia una proposta per definire obiettivi ambiziosi di efficienza energetica per alcuni settori specifici fondamentali come i trasporti e l'industria delle costruzioni. La proposta prevede tra l'altro le seguenti misure:

- internalizzare i costi esterni di tutte le forme di energia affinché il mercato si orienti naturalmente verso le forme che producono il minor numero di emissioni di biossido di carbonio;
- accrescere lo sforzo in materia di informazione e formazione per le nuove tecnologie efficienti sotto il profilo energetico, ad esempio nel settore della costruzione, dei lavori pubblici e dei trasporti;

⁽⁶⁶⁾ Cfr. parere CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto (rifusione)*, GU C 347 del 18.12.2010, pag. 73.

⁽⁶⁷⁾ Op. cit. GU C 48 del 15.2.2011, pag. 57.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Strutture di finanziamento per le PMI nel contesto dell'attuale situazione finanziaria*, GU C 48 del 15.2.2011, pag. 33.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Come sostenere le PMI nell'adattamento ai cambiamenti del mercato globale*, GU C 255 del 22.9.2010, pag. 24.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. parere CESE sul tema *La povertà energetica nel contesto della liberalizzazione e della crisi economica*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 53.

⁽⁷¹⁾ Cfr. parere CESE 1627/2010 sul tema *Una strategia energetica per il periodo 2011-2020*, GU C 54 del 19.2.2011, pag. 1.

— fare un uso migliore del potenziale offerto dalle TIC per aumentare l'efficienza energetica a tutti i livelli della produzione e del consumo.

10.4 Il Comitato ricorda che gli edifici, rappresentando il 40 % della domanda finale di energia nell'Unione europea, sono i maggiori consumatori di energia. Fino a metà del potenziale di miglioramento dell'efficienza energetica può essere realizzato nel settore edilizio e a un costo negativo. Tali economie potrebbero già da sole consentire all'UE di rispettare gli impegni assunti nel quadro del Protocollo di Kyoto, e inoltre possono essere realizzate utilizzando tecnologie già esistenti. Migliorare le prestazioni energetiche degli edifici ha peraltro solo effetti positivi: creazione di posti di lavoro utili, riduzione dei costi operativi, maggiore comfort e ambiente più pulito. Questo aspetto dovrebbe costituire una priorità assoluta per l'Unione europea. Il Comitato riconosce altresì l'importanza dei materiali di base nuovi e perfezionati per le apparecchiature domestiche e per ufficio e per altri settori come l'energia o i trasporti ⁽⁷²⁾.

10.5 Le industrie ad alta intensità energetica devono in effetti contribuire al raggiungimento degli obiettivi in materia di politica energetica e climatica mentre gli strumenti di politica energetica e ambientale devono essere analizzati e studiati accuratamente sotto il profilo dell'impatto sulla competitività di tali industrie ⁽⁷³⁾.

10.6 L'eccellente prestazione ambientale di molti prodotti in vetro e in ceramica (materiali isolanti, finestre a doppi vetri, ecc.) dovrebbe essere promossa come un parametro di risparmio energetico per l'industria delle costruzioni dell'Unione europea. Inoltre, tali prodotti dovrebbero essere inclusi in ogni futuro trasferimento di tecnologia verso i paesi terzi caratterizzati da un alto potenziale di risparmio energetico ⁽⁷⁴⁾.

10.7 Il Comitato propone di esaminare, da un lato, se, nel contesto della crisi attuale e ai fini della sostenibilità, le disposizioni attualmente in vigore (nei settori delle telecomunicazioni, dei servizi postali, dell'elettricità) siano sufficienti per evitare il deterioramento della qualità dei servizi offerti e l'insorgere di fenomeni di esclusione, divario sociale e povertà, e, dall'altro, se sia necessario che gli ambiti nuovi siano garantiti da «un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, [dalla] parità di trattamento e [dalla] promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente», che, in base al Protocollo 26 allegato al Trattato di Lisbona, costituiscono principi dell'UE ⁽⁷⁵⁾.

⁽⁷²⁾ Cfr. parere CESE sul tema *L'impatto dello sviluppo dei mercati dell'energia sulle catene del valore industriali in Europa*, GU C 77 del 31.3.2009, pag. 88.

⁽⁷³⁾ Cfr. GU C 77 del 31.3.2009, pag. 88, *ibid.*

⁽⁷⁴⁾ Cfr. parere CESE sul tema *La competitività delle industrie europee del vetro e della ceramica, con particolare riferimento al pacchetto clima ed energia dell'Unione europea*, GU C 317 del 23.12.2009, pag. 7.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Di quali servizi di interesse generale abbiamo bisogno per far fronte alla crisi?* GU C 48 del 15.2.2011, pag. 77.

10.8 È necessario eseguire studi sulla fattibilità di un SIG europeo dell'energia, che potrebbe essere messo al servizio della politica comune dell'energia. Bisogna tuttavia osservare che dovendo far fronte contemporaneamente alle diversità nazionali e alle necessità comuni di costruire un mercato unico europeo, le istituzioni europee e i governi nazionali o gli Stati membri stentano a familiarizzarsi con l'idea di servizi comunitari d'interesse (economico o non economico) generale. L'idea quindi di creare servizi europei dell'energia non è stata ancora accolta favorevolmente dai responsabili politici. I SIG comunitari sono tuttavia necessari per proseguire la costruzione comune dell'Europa. Essi saranno espressione delle solidarietà europee e risponderanno alle sfide che si presentano all'Unione. È necessario creare una «rete unica europea» e predisporre i progetti e gli strumenti atti a pianificare e gestire tale sistema. La rete dovrà essere compatibile con una gestione e un'attività intelligenti a tutti i livelli, in modo da conciliare in maniera ottimale offerta e domanda ⁽⁷⁶⁾.

10.9 Le industrie ad alta intensità energetica necessitano di un approvvigionamento energetico sicuro, proveniente da un mix energetico europeo adeguato che non dovrebbe escludere alcuna fonte energetica (carbone, energie rinnovabili, energia nucleare) e dovrebbe essere basato su un efficace contesto concorrenziale dei mercati dell'elettricità e del gas, in modo da tradursi in prezzi di approvvigionamento energetico ragionevoli. Gli interessi delle politiche energetiche nazionali dovrebbero essere ancorati più profondamente in una strategia europea integrata, poiché finora il mercato dell'energia non ha tenuto il passo con il mercato unico dei beni industriali. Indipendentemente dalla decisione di alcuni Stati membri di rinunciare all'uso dell'energia nucleare, mantenere nell'UE una produzione di elettricità a partire dalla fissione nucleare significherebbe anche preservare un know-how in questo campo in Europa. Ovviamente, mantenere l'opzione del nucleare richiederebbe un elevato livello di sicurezza e personale ben formato ⁽⁷⁷⁾.

10.10 Per quanto riguarda la definizione di standard UE per i prodotti efficienti sotto il profilo energetico, il Comitato ricorda iniziative come *Energy Star*, i cui standard sono ormai diventati obbligatori per gli appalti pubblici per materiali da ufficio, gli standard armonizzati per il consumo energetico di edifici e i maggiori poteri delle autorità di regolamentazione nazionali in merito all'efficienza energetica. Il CESE ritiene che lo strumento degli accordi volontari da stipulare con gli operatori nazionali sia utile, ma nelle convenzioni che vengono riconosciute idonee deve emergere con chiarezza che, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, si interverrà con normative obbligatorie ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Servizi di interesse economico generale: come ripartire le responsabilità tra l'UE e gli Stati membri?* GU C 128 del 18.5.2010, pag. 65.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. GU C 77 del 31.3.2009, pag. 88, *op. cit.*

⁽⁷⁸⁾ Cfr. parere CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla prima valutazione dei piani nazionali d'azione per l'efficienza energetica ai sensi della direttiva 2006/32/CE concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici - Procedere insieme nel campo dell'efficienza energetica*, GU C 77 del 31.3.2009, pag. 54.

10.11 In questo contesto il Comitato reputa essenziale valutare attentamente le ripercussioni dei prezzi energetici elevati sugli utenti meno abbienti e più vulnerabili e definire le politiche dell'UE e degli Stati membri di conseguenza. Detti utenti dovrebbero essere assistiti in via prioritaria nell'attuazione di misure di efficienza energetica ⁽⁷⁹⁾.

10.12 Il CESE sostiene gli sforzi realizzati al fine di giungere a una modalità efficace e consentire l'ottimizzazione e la messa in rete di tutti i diversi modi di trasporto al fine di sviluppare un sistema integrato e ottenere il massimo livello di fluidità dei trasporti ⁽⁸⁰⁾.

10.13 Il CESE prende atto della dipendenza del settore dei trasporti dalle energie fossili e delle relative conseguenze, tanto sul piano delle emissioni quanto su quello della sicurezza e dell'indipendenza dell'approvvigionamento; è consapevole che le risorse, in particolare quelle petrolifere, sono limitate; ritiene pertanto che la futura politica europea dei trasporti, pur mantenendo la competitività del settore nel quadro della strategia 2020, debba perseguire quattro obiettivi principali: la promozione di modi di trasporto a basse emissioni di CO₂, l'efficienza energetica, la sicurezza e l'indipendenza dell'approvvigionamento e la lotta contro la congestione del traffico ⁽⁸¹⁾.

10.14 Le principali sfide da affrontare e gli obiettivi che deve prefiggersi una politica dei trasporti veramente sostenibile riguardano i seguenti aspetti: (i) l'urbanizzazione crescente e la richiesta di un maggior comfort negli spostamenti quotidiani; (ii) la tutela della salute pubblica, che presuppone la riduzione delle emissioni di sostanze inquinanti e di gas a effetto serra; (iii) il mantenimento di un'economia degli scambi che tenga conto della necessità di ridurre le emissioni; (iv) la definizione di territori omogenei per sviluppare una vera politica dei trasporti integrata; (v) la sensibilizzazione e il coinvolgimento dei cittadini e degli operatori economici, affinché possano contribuire all'attuazione di nuove politiche e di nuovi comportamenti in materia di mobilità ⁽⁸²⁾.

10.15 Il Comitato ha inoltre sostenuto iniziative dell'UE a favore di veicoli puliti ed efficienti sul piano energetico e ha raccomandato diverse nuove azioni in questo campo. Fa notare che tra gli operatori del settore automobilistico, della produzione di batterie e del settore dell'energia è in atto un'accesa concorrenza nello sviluppo delle tecnologie migliori ai prezzi più convenienti. La concorrenza rappresenta di per sé un potente fattore di innovazione e non andrebbe inibita, ma vi è bisogno di incentivi economici per compiere un passo decisivo verso la prossima generazione di veicoli elettrici ibridi e di veicoli elettrici puri ⁽⁸³⁾.

Bruxelles, 15 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽⁷⁹⁾ Cfr. GU C 54 del 19.2.2011, pag. 1, op. cit.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. parere CESE sul tema *La politica europea dei trasporti nel quadro della strategia di Lisbona dopo il 2010 e della strategia per lo sviluppo sostenibile*, GU C 354 del 28.12.2010, pag. 23.

⁽⁸¹⁾ Cfr. GU C 354 del 28.12.2010, pag. 23, ibid.

⁽⁸²⁾ Cfr. GU C 354 del 28.12.2010, pag. 23, ibid.

⁽⁸³⁾ Cfr. parere CESE sul tema *Verso una più ampia diffusione dei veicoli elettrici*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 47.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Iniziativa faro Europa 2020 — L'Unione dell'innovazione»

COM(2010) 546 definitivo

(2011/C 132/07)

Relatore: **Gerd WOLF**

Correlatore: **Erik SVENSSON**

La Commissione, in data 6 ottobre 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 — Iniziativa faro Europa 2020 — L'Unione dell'innovazione

COM(2010) 546 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 4 marzo 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 184 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

1. Sintesi

1.1 Le innovazioni portano progresso, crescita, benessere, sicurezza sociale, competitività internazionale e occupazione, e devono aiutare la società ad affrontare le grandi sfide. Esse presuppongono e favoriscono un clima sociale di fiducia negli altri ed in se stessi, che a sua volta, considerato l'attuale contesto di concorrenza mondiale, può esser fonte di ulteriore progresso e di un dinamismo costruttivo. Per diffondersi bene, le innovazioni necessitano di un approccio e di un mercato unico europei che riservino un ruolo chiave allo Spazio europeo della ricerca, abbinato a un efficace programma quadro di ricerca e sviluppo.

1.2 Pertanto, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore e sostiene ampiamente la comunicazione della Commissione e i suoi obiettivi, nonché le conclusioni del Consiglio Competitività del 25 e 26 novembre 2010 e del 4 febbraio 2011 sullo stesso tema. Il concetto di «Unione dell'innovazione» è una componente essenziale della strategia Europa 2020.

1.3 Il Comitato approva in particolare il fatto che nella comunicazione l'innovazione sia intesa e definita in modo completo e integrato, tale perciò da comprendere non solo la ricerca, la tecnologia e i prodotti, ma anche tutte le relazioni interpersonali e le forme organizzative quali le prestazioni sociali, le procedure di gestione, i modelli aziendali, il design, le strategie di marca, i processi produttivi e i servizi nonché le loro molteplici interazioni. Per quanto attiene in particolare alle innovazioni sociali, il Comitato raccomanda anche di consultare le parti sociali in merito alla loro configurazione.

1.4 Il Comitato sostiene le partnership per l'innovazione purché, sulla base di una *governance* ben strutturata, siano compatibili con i processi e gli strumenti già avviati e si fondino su di

essi, e in quanto siano in linea con la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure amministrative. Raccomanda di iniziare da una partnership per l'innovazione particolarmente auspicabile, quella per l'invecchiamento attivo e in buona salute», in modo da acquisire esperienza. Essa costituirebbe inoltre un valido esempio di sinergia tra innovazioni sociali e tecnico-scientifiche.

1.5 Il Comitato raccomanda di adattare le misure di accompagnamento, il sostegno finanziario e i criteri di valutazione, da un lato, al maggior numero di innovazioni incrementali che rispondono alle forze di mercato e ai bisogni sociali prevalenti e, dall'altro, alle innovazioni più rivoluzionarie che modellano tali forze e creano nuovi bisogni sociali, ma spesso devono prima superare una fase di rodaggio particolarmente difficile.

1.6 In considerazione della pressante necessità di un brevetto europeo, il Comitato accoglie con entusiasmo e sostiene fortemente la recente proposta della Commissione, che consente di ridurre drasticamente il costo dei brevetti negli Stati membri partecipanti, segnando una tappa decisiva sulla via che conduce in ultima analisi a un vero e proprio brevetto UE.

1.7 Il Comitato sottolinea il ruolo cruciale delle PMI e delle microimprese nel processo di innovazione, e raccomanda inoltre di adattare il sostegno e le misure alle loro esigenze specifiche. Esso raccomanda inoltre di avviare una riflessione sulla possibilità e sui modi di esonerare le *start up*, per un congruo periodo di tempo, da gran parte degli obblighi e adempimenti altrimenti consueti, nonché sulla possibilità di disporre anche ulteriori incentivi specifici. Ciò vale anche per le imprese dell'economia sociale.

1.8 Il compito politico fondamentale è quello di creare, in tutta Europa, un ambiente affidabile e favorevole all'innovazione e condizioni quadro flessibili, per sollevare così i potenziali investitori e i processi innovativi dal peso rappresentato dall'attuale frammentazione e sovrapposizione delle normative e dall'eterogeneità degli oneri amministrativi imposti nei 27 Stati membri e dalla Commissione. Lo scoraggiamento e il ritardo che ne derivano nel tradurre idee valide e innovative in innovazioni applicative costituiscono per l'Europa un handicap ai fini della concorrenza mondiale e devono essere superati con urgenza. Per far ciò, in Europa dobbiamo acquisire una mentalità che ravvisi nel progresso e nell'innovazione non un rischio bensì un'opportunità e un'esigenza, che è necessario promuovere e tradurre in atto con l'apporto di tutte le forze sociali.

1.9 Il Comitato raccomanda quindi di intensificare gli sforzi per eliminare gli ostacoli che impediscono o pregiudicano la rapida applicazione delle innovazioni e la creazione dell'Unione dell'innovazione. Se da un lato il Comitato è lieto di intravedere la possibilità di compiere grandi progressi quanto alla questione del brevetto, la maggior parte dei problemi rimanenti riguarda gli ostacoli che impediscono il completamento del mercato unico e dello Spazio europeo della ricerca. Il Comitato esorta quindi a proseguire la semplificazione, l'armonizzazione e la creazione di condizioni affidabili e flessibili, e riconosce e apprezza gli sforzi profusi in tal senso dalla Commissione, attestati nel Libro verde recentemente pubblicato in materia ⁽¹⁾, ai quali esso dedicherà un parere distinto. Il Comitato esorta però anche e soprattutto gli Stati membri e gli attori della società civile organizzata ad assumersi a loro volta questo compito e a dare il loro contributo alla soluzione dei suddetti problemi.

2. Sintesi della comunicazione

2.1 Nell'ambito della strategia Europa 2020, la Commissione propone un concetto generale denominato «Unione dell'innovazione», che costituisce una delle sette iniziative faro. Con quest'iniziativa, l'UE dovrebbe assumersi la responsabilità collettiva di una politica della ricerca e dell'innovazione strategica, inclusiva ed orientata alle imprese, così da poter affrontare i principali problemi della società, stimolare la concorrenzialità e creare posti di lavoro. In questo modo si vanno ad integrare altre iniziative faro, ad esempio quella per la politica industriale, nell'intento di arrivare a una catena del valore vigorosa, concorrenziale e diversificata nel settore manifatturiero, prestando particolare attenzione alle imprese di piccola e media dimensione.

2.2 Le diverse azioni da intraprendere sono descritte in un elenco in dieci punti, che contiene misure per rafforzare la base di conoscenze, portare al mercato il contributo di idee valide, massimizzare la coesione sociale e territoriale, potenziare gli effetti esterni delle politiche, riformare e misurare i sistemi di ricerca ed innovazione, e instaurare partnership europee per l'innovazione.

2.3 Per conseguire questi obiettivi, la comunicazione presenta un programma articolato in 34 punti - il corpo principale del testo - che definisce gli obblighi degli Stati membri e le misure previste dalla Commissione.

2.4 Tre allegati riguardano le tematiche e le misure seguenti:

- caratteristiche salienti di sistemi efficaci di ricerca e di innovazione ai livelli nazionale e regionale,
- quadro di valutazione dei risultati della ricerca e dell'innovazione,
- partnership europee per l'innovazione.

3. Osservazioni generali

3.1 **Pertinenza del tema.** Le innovazioni portano progresso, crescita, sicurezza sociale, benessere, competitività internazionale e occupazione, e devono aiutare la società ad affrontare le grandi sfide. Esse presuppongono e favoriscono un clima sociale di fiducia negli altri ed in se stessi, che a sua volta, considerato l'attuale contesto di concorrenza mondiale, può essere fonte di ulteriore progresso e di un dinamismo costruttivo. Per questo, il concetto di «Unione dell'innovazione» è una componente essenziale della strategia Europa 2020, la cui importanza è enorme per il futuro dell'Europa. «L'Unione dell'innovazione» dovrebbe inoltre contribuire alla realizzazione dell'obiettivo che l'UE si è posta con la strategia di Lisbona, ossia «investire il 3 % del PIL dell'Unione in R&S entro il 2020 [, il che] potrebbe comportare la creazione di 3,7 milioni di posti di lavoro e un aumento del PIL annuale pari a circa 800 miliardi di euro entro il 2025». Di conseguenza, anche in un periodo di restrizioni di bilancio, l'UE e gli Stati membri devono investire di più in istruzione, R&S e innovazione.

3.2 **Le innovazioni e il loro contesto.** L'innovazione, nel suo significato più ampio, si riferisce a tutti i livelli: sociale, economico, educativo, scientifico, tecnico, professionale e organizzativo, come pure agli aspetti e alle attività culturali. Il concetto di innovazione in senso lato comprende le attività riguardanti i prodotti, i servizi e gli aspetti tecnici, sociali e funzionali in tutti i settori e in tutti i tipi di organizzazioni, comprese le imprese, le ONLUS, le fondazioni e gli enti pubblici. Le innovazioni non sono conseguenze necessarie di un processo lineare, ma nascono dal concorso e dalla sinergia di diversi fattori e si sviluppano quindi in un contesto economico e sociale sano grazie alla combinazione e all'interazione di diverse strategie e competenze.

3.3 **Gruppi di lavoro del Consiglio sulla competitività e la ricerca.** Alla luce di quanto viene affermato sopra, è importante che i gruppi di lavoro del Consiglio sulla competitività e la ricerca collaborino e pervengano a una conclusione comune, in linea con le politiche correlate in settori quali l'industria, l'istruzione, l'energia e la società dell'informazione, stabilendo uno stretto legame con altre iniziative faro, in particolare quelle in materia di istruzione, formazione e occupazione.

⁽¹⁾ COM(2011) 48 definitivo del 9 febbraio 2011.

3.4 **Accordo e sostegno sostanziali.** In questo senso, il Comitato apprezza e approva nella sostanza la comunicazione della Commissione e i suoi obiettivi, nonché le conclusioni del Consiglio del 25 e 26 novembre 2010 e del 4 febbraio 2011 sullo stesso tema, e in particolare i seguenti punti:

- stabilire una definizione di innovazione ⁽²⁾ che comprenda la scienza e la tecnologia ma anche i modelli e i processi aziendali e organizzativi, le soluzioni di design, le strategie di marca e i servizi,
- rimediare alle condizioni sfavorevoli, rimuovere gli ostacoli, semplificare i processi, facilitare la cooperazione europea,
- coinvolgere tutte le parti interessate e le regioni nel ciclo dell'innovazione,
- ricorrere agli appalti pubblici per aumentare il potenziale di innovazione,
- fare pieno uso dei fondi regionali e strutturali europei per sviluppare le capacità di ricerca e di innovazione,
- sfruttare appieno il Fondo sociale europeo per sostenere le innovazioni sociali,
- agevolare l'accesso delle PMI e delle microimprese al programma quadro e ai finanziamenti,
- promuovere l'eccellenza nel settore dell'istruzione e dello sviluppo delle competenze,
- aumentare il numero delle università di livello mondiale,
- realizzare concretamente lo Spazio europeo della ricerca fino al 2014, promuovendo sistemi di ricerca aperti, eccellenti e attraenti,
- creare un mercato unico dell'innovazione,
- raggiungere un accordo sul brevetto UE,
- affrontare le sfide sociali.

⁽²⁾ COM(2009) 442 definitivo del 2 settembre 2009.

3.4.1 **Tematica principale del parere.** La portata della comunicazione è troppo vasta e risulta quindi impossibile in questa sede esaminare i singoli aspetti. Pertanto, fatta salva l'approvazione in linea di principio degli obiettivi generali e di molte delle misure proposte, nel presente parere il Comitato tratterà principalmente i punti che meritano particolare attenzione o che necessitano di un chiarimento.

3.5 **Inserimento dei processi in corso e dei risultati positivi finora conseguiti.** La comunicazione contiene nuovi elementi e proposte, e stabilisce collegamenti tra i diversi settori politici, puntando così a un approccio olistico e coerente. Tuttavia, numerose analisi della situazione e diversi obiettivi si riferiscono a problemi e obiettivi già da tempo oggetto di comunicazioni (COM), pareri (CESE) e decisioni del Consiglio (ad esempio il processo di Lubiana). Al riguardo sono già state avviate misure e procedure generali ⁽³⁾ di cui si dovrebbe tenere conto, cui si dovrebbe dar seguito e che dovrebbero essere riconosciute a pieno titolo, in modo da evitare di sminuire quanto realizzato finora dalla Commissione e dalle altre parti interessate, e trarre invece vantaggio da questo lavoro e consolidarlo. Sarebbe necessaria un'armonizzazione delle nuove misure e degli strumenti proposti per renderli compatibili con i processi già in corso, al fine di evitare ulteriori complicazioni e duplicazioni e per assicurare la continuità, la certezza giuridica e la stabilità necessarie ⁽⁴⁾.

3.6 **Razionalizzazione.** Di conseguenza, le nuove misure proposte, quali le partnership per l'innovazione (cfr. punto 4.4), dovrebbero creare valore aggiunto rispetto alle misure esistenti. Ciò significa che gli strumenti per il finanziamento di ricerca e innovazione devono essere armonizzati e razionalizzati (cfr. punto 3.8.2), e che si deve semplificare l'accesso ai programmi mantenendo nel contempo l'eccellenza come principio guida. I risultati della ricerca dovrebbero essere resi maggiormente accessibili e disponibili, ad esempio migliorando il trasferimento delle conoscenze e del know-how ⁽⁵⁾ (cfr. anche il punto 3.8.3 e la nota 12).

⁽³⁾ Si è parlato diffusamente di innovazione nel rapporto Aho (rapporto del gruppo di esperti indipendenti su R&S e innovazione istituito dopo il vertice di Hampton Court e presieduto da Esko Aho, gennaio 2006, EUR 22005) e nel parere del CESE sul tema *Investire nella conoscenza e nell'innovazione (strategia di Lisbona)* (GU C 256 del 27.10.2007, pag. 17). Un approccio coordinato da parte degli Stati membri e misure basate sui partenariati formano l'oggetto del processo di Lubiana (RECH 200 COMPET 216 - Partenariato rafforzato tra gli Stati membri, i paesi associati, le parti interessate e la Commissione), numerose iniziative ERA-NET (ai sensi dell'articolo 181), le «Iniziative tecnologiche congiunte», le CCI dello EIT (Comunità della conoscenza e dell'innovazione dell'Istituto europeo di innovazione e tecnologia), la «Programmazione congiunta» e il parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Per una programmazione congiunta della ricerca: cooperare per affrontare più efficacemente le sfide comuni* (GU C 228, del 22.9.2009, pag. 56). Della cooperazione tra il settore della ricerca e l'industria si è occupato il parere del CESE *La cooperazione e il trasferimento delle conoscenze tra gli organismi di ricerca, l'industria e le PMI: un presupposto importante per l'innovazione* (GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 8), della cooperazione internazionale quello in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Quadro strategico europeo per la cooperazione internazionale in campo scientifico e tecnologico* (GU C 306 del 16.12.2009, pag. 13), della semplificazione quello in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Semplificare l'attuazione dei programmi quadro di ricerca* (GU C 48 del 15.2.2011, pag. 129).

⁽⁴⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pag. 129.

⁽⁵⁾ GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 8 (punto 1.2).

3.7 **Flessibilità.** Le idee, i concetti e le scoperte che costituiscono terreno fertile per le innovazioni sono per loro stessa natura imprevedibili. Pertanto, affinché possano svilupparsi e trasformarsi in innovazioni, sono necessarie una certa flessibilità e condizioni quadro stimolanti e affidabili. La libertà, il sostegno e il riconoscimento sono le basi dell'innovazione e della creatività, come lo sono la promozione dell'autonomia, dello spirito d'iniziativa e della volontà di correre e accettare rischi. Di conseguenza, il compito politico principale è quello di predisporre un contesto economico e sociale favorevole all'innovazione, creare condizioni quadro a livello europeo e proteggere gli inventori e i processi innovativi potenziali da un quadro normativo opprimente ed eterogeneo e dalla burocrazia (cfr. i punti 3.12 e 3.13).

3.7.1 **Concentrazione e portata ampia.** Esistono alcuni obiettivi di sviluppo chiaramente identificabili, quali la risoluzione del problema energetico e climatico ⁽⁶⁾, che rendono necessario, se del caso, mettere in comune le risorse disponibili. Tuttavia, è altrettanto importante un contesto economico sufficientemente ampio e diversificato, caratterizzato da una molteplicità di direttrici di sviluppo e di possibili interazioni tra di esse. In caso contrario, si rischia di escludere prematuramente proprio quelle soluzioni che sono sì per loro natura nuove e innovative, ma il cui potenziale, in una prima fase, non viene riconosciuto come tale neppure dagli esperti. Si correrebbe allora il rischio di restare indietro rispetto ad altri attori e di perdere terreno in termini di competitività a livello globale, invece di essere all'avanguardia e di tracciare il cammino sul fronte delle nuove tendenze. È quanto accade nelle economie pianificate a livello centrale, ed è per questo che occorre evitare ad ogni costo gli elementi distintivi di un'economia di questo tipo e nel contempo rispettare sempre il principio di sussidiarietà.

3.7.2 **Le forze del mercato.** Il processo innovativo tradizionale deve essere guidato dalle forze prevalenti del mercato e dalla domanda dei consumatori, e mira a rendere questi ultimi sempre più soddisfatti. Per contro, tuttavia, una delle caratteristiche delle principali innovazioni è quella di plasmare le forze di mercato e creare nuovi bisogni per il consumatore e nuovi segmenti di mercato ⁽⁷⁾. Questo tipo di innovazioni necessita di un sostegno particolare durante la fase iniziale, che si rivela critica e infruttuosa, prima di arrivare ad essere riconosciute e a generare profitti dimostrando il loro rilevantissimo impatto economico.

3.8 **Frammentazione.** La Commissione torna a sostenere che il panorama europeo della ricerca e dell'innovazione è frammentato. Se è vero che questa affermazione mette in rilievo numerosi aspetti importanti della situazione, è tuttavia accurata solo in parte e andrebbe precisata.

3.8.1 **Reti di cooperazione esistenti.** È un dato di fatto che nel settore industriale e della ricerca ⁽⁸⁾ e in quello dell'industria

⁽⁶⁾ GU C 21 del 21.1.2011, pag. 49.

⁽⁷⁾ Citiamo ad esempio l'aeroplano o il successo rivoluzionario di invenzioni quali la televisione, il radar, il laser, il personal computer, la microelettronica, i cavi in fibra ottica, Internet e l'e-mail (oltre ai motori di ricerca, al commercio elettronico, ecc.), le fotocamere digitali, i satelliti lanciati da razzi vettori, il GPS, tutte interconnesse e atte ad arricchirsi a vicenda.

⁽⁸⁾ Per esempio grazie agli strumenti della «ricerca in collaborazione» (cfr. il punto 4.6).

sociale e creativa esistono da tempo legami e reti di cooperazione ⁽⁹⁾ a livello europeo, e in molti casi anche mondiale, i cui confini sono continuamente adattati e ridisegnati dall'interazione tra cooperazione e concorrenza. Si tratta di importanti processi di auto-organizzazione da parte dei diversi attori interessati e delle rispettive organizzazioni, che dovrebbero essere registrati, riconosciuti, sostenuti e ulteriormente sviluppati dalla Commissione. È proprio nell'ottica della promozione di questo tipo di importanti processi che occorrerebbe rimuovere i restanti ostacoli al mercato interno a vantaggio dello spazio europeo dell'innovazione.

3.8.2 **Semplificazione e armonizzazione delle normative.**

Si dovrebbero realizzare una semplificazione e un'armonizzazione graduale delle normative sostanziali, amministrative e finanziarie ⁽¹⁰⁾ sia tra gli Stati membri che tra questi ultimi e la Commissione: sarebbe un passo importante verso una compiuta attuazione del mercato unico europeo, dello Spazio europeo della ricerca e dell'obiettivo della Commissione di creare uno spazio europeo dell'innovazione. Se ciò che si intende per frammentazione sono la divergenza, la regolamentazione eccessiva, la sovrapposizione e la complessità delle normative oggi riscontrabili, la Commissione gode del sostegno incondizionato del Comitato.

3.8.3 **Pareri precedenti.** Tuttavia, la frammentazione e la confusione di norme e strumenti non sono osservabili solo tra gli Stati membri ma anche all'interno della Commissione. Il Comitato ha già emesso un parere ⁽¹¹⁾ sulla questione e ribadisce le raccomandazioni formulate in quella sede. Inoltre, il Comitato ha sostenuto questi importanti obiettivi nei pareri concernenti la programmazione congiunta da parte degli Stati membri ⁽¹²⁾, il programma quadro di R&S, la politica a favore dell'innovazione nella prospettiva di un mondo che cambia ⁽¹³⁾, e la cooperazione tra industria/PMI e ricerca pubblica ⁽¹⁴⁾. Il Comitato ricorda le sue raccomandazioni sulla diffusione, trasferimento e uso dei risultati della ricerca, in particolare sullo sviluppo di un motore di ricerca specifico dedicato a questo scopo ⁽¹⁵⁾.

3.8.4 **Infrastrutture di ricerca.** Anche le infrastrutture dai costi elevati possono rappresentare un esempio di frammentazione, se non vengono utilizzate e finanziate da una comunità internazionale. Alcune di esse non possono essere realizzate dai singoli Stati membri in termini sia di investimenti e di risorse operative necessarie sia di sfruttamento e utilizzo ottimali. Il Comitato sostiene appieno l'opinione della Commissione riportata nella nota ⁽¹⁶⁾. Per questa ragione, adottare un approccio a livello dell'Unione in questi casi comporterebbe chiaramente un valore aggiunto ⁽¹⁷⁾; sarebbero necessari di conseguenza finanziamenti globali congiunti da parte degli Stati membri e dell'UE.

⁽⁹⁾ Cfr. ad esempio la dichiarazione del *Deutscher Hochschulverband* («Associazione tedesca di docenti universitari») nella rivista *Forschung und Lehre* («Ricerca e teoria») 11/10, pagg. 788-796, novembre 2010.

⁽¹⁰⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pag. 129 (punti 3.5-3.7).

⁽¹¹⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pag. 129 (punto 1.4).

⁽¹²⁾ GU C 228 del 22.9.2009, pag. 56.

⁽¹³⁾ GU C 354 del 28.12.2010, pag. 80.

⁽¹⁴⁾ GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 8.

⁽¹⁵⁾ GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 8 (punto 3.2.4).

⁽¹⁶⁾ COM(2010) 546 definitivo del 6 ottobre 2010.

⁽¹⁷⁾ GU C 182 del 4.8.2009, pag. 40.

3.9 **Brevetto dell'Unione europea.** La mancanza di un brevetto UE rappresenta una frammentazione inaccettabile, onerosa e dannosa che deve essere eliminata per aumentare la competitività dell'UE e inviare un segnale positivo a tutti gli altri ambiti dell'Unione dell'innovazione. Questo tallone d'Achille della politica europea a favore dell'industria e dell'innovazione ha indotto la Commissione a tentare ripetutamente di trovare una soluzione accettabile. Per questo, il Comitato si congratula con la Commissione per la recente proposta (del 14 dicembre 2010) sulla cooperazione rafforzata tra gli Stati membri partecipanti - conformemente ai Trattati UE - al fine di pervenire a una soluzione parziale decisiva sulla via verso un brevetto UE definitivo (utilizzato da tutti gli Stati membri). Il Comitato fa appello al Parlamento europeo⁽¹⁸⁾ e al Consiglio affinché adottino la procedura proposta, che costituisce un passo avanti di estrema importanza⁽¹⁹⁾, ritenuto «economicamente indispensabile e politicamente accettabile» dallo stesso Comitato, sulla strada che porta in ultima analisi a un vero e proprio brevetto UE.

3.10 **Interazioni e organizzazioni umane.** Un grande potenziale di innovazione è insito nel complesso delle interazioni e delle organizzazioni umane. Il Comitato sostiene l'obiettivo della Commissione di promuovere tali innovazioni a livello sociale, economico, scientifico, tecnico, ambientale, organizzativo e professionale e in tutti gli aspetti e le applicazioni culturali. Ciò comprende i processi e i modelli organizzativi e aziendali più recenti, i servizi privati, i servizi pubblici e di interesse generale, l'istruzione e la formazione, i media, le arti e l'intrattenimento, e in ultima analisi ogni aspetto dell'attività e della coesistenza umana.

3.10.1 **Imprese e posti di lavoro - Il ruolo del personale.** Organizzare il lavoro in maniera ottimale è un vantaggio competitivo notevole. I posti di lavoro innovativi migliorano pertanto le prestazioni del personale e dell'impresa. La natura innovativa di un'impresa e del suo personale si riflette nella capacità di sviluppare e migliorare i prodotti, i servizi e gli aspetti sociali e funzionali, in modo da creare valore aggiunto per i clienti. In tal senso l'apprendimento continuo e l'esperienza cumulativa svolgono quindi una funzione di rilievo. Il personale svolge un ruolo importante in termini di apporto di conoscenze e idee: un potenziale, questo, che bisognerebbe sfruttare meglio. Una maggiore permeabilità tra i vari livelli gerarchici agevolerebbe la comunicazione di nuove idee e proposte.

3.10.2 **Cooperazione tra le parti sociali.** A livello di impresa i fattori chiave sono la fiducia e la cooperazione tra le

parti sociali, la lungimiranza, la competenza, la motivazione, l'impegno e la capacità di gestire efficacemente l'innovazione.

3.10.3 **Servizi e appalti pubblici.** Anche il settore pubblico può essere un motore dell'innovazione. Il Comitato appoggia la dichiarazione della Commissione (allegato I) secondo cui il settore pubblico fornisce incentivi per stimolare le innovazioni all'interno delle sue organizzazioni e nell'erogazione di servizi pubblici. Con ciò si intendono i settori dei servizi (privati e pubblici) in senso stretto, ma anche le industrie manifatturiere che cercano di ottenere nuovi vantaggi competitivi con l'aiuto di tali servizi. L'Unione dell'innovazione deve comunicare con chiarezza che l'UE è decisa a sfruttare questo potenziale (privato e pubblico).

3.10.4 **Innovazioni sociali.** Le innovazioni sociali dovrebbero soddisfare le esigenze cui il mercato o il settore pubblico non rispondono adeguatamente. Tali esigenze riguardano nuovi comportamenti, interazioni, accordi e reti istituzionali. Nell'ambito delle innovazioni sociali, le applicazioni tecnologiche e non tecnologiche vanno spesso insieme, e possono essere collegate al rafforzamento delle interazioni produttore-utente, allo sviluppo di strutture e a metodi e tecnologie di sostegno. Un uso versatile delle tecnologie (ad es., delle TIC) rende possibili nuovi metodi di collaborazione, operativi e gestionali. Il Comitato apprezza il fatto che la Commissione intenda consultare le parti sociali per esaminare le modalità per estendere l'economia della conoscenza a tutti i livelli professionali e a tutti i settori.

3.11 **Concetto di Unione dell'innovazione.** Il Comitato ritiene che il concetto di Unione dell'innovazione sia particolarmente adatto a riassumere e a rappresentare gli obiettivi della Commissione definiti nella comunicazione. Dovrebbe essere realizzato parallelamente e a pari titolo con i concetti esistenti di mercato interno e Spazio europeo della ricerca. Il Comitato appoggia pertanto senza riserve quanto esposto al punto 2.2 della comunicazione, e apprezza inoltre il fatto che vi abbiano trovato spazio molte delle raccomandazioni esposte qui di seguito.

3.12 **Eliminare gli ostacoli.** Uno dei principali obiettivi definiti dalla Commissione è l'eliminazione degli ostacoli all'innovazione a livello europeo. Pur apprezzando il fatto che si tratta di un compito gravoso e complesso strettamente legato alle ulteriori tappe verso il completamento del mercato interno, il Comitato rileva tuttavia la mancanza di informazioni dettagliate in ordine a ciò che la Commissione intende fare nello specifico riguardo a una questione così decisiva. Il Comitato riconosce e apprezza gli sforzi profusi in tal senso dalla Commissione, attestati nel Libro verde recentemente pubblicato in materia (COM(2011) 48 definitivo)⁽²⁰⁾, ai quali esso dedicherà un parere distinto.

⁽¹⁸⁾ Di recente attivatosi in tal senso, adottando la risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 15 febbraio 2011 sul progetto di decisione del Consiglio che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria (05538/2011 - C7-0044/2011 - 2010/0384(NLE).

⁽¹⁹⁾ Comunicazione del Presidente NILSSON, del 7 gennaio 2011, in merito al suo colloquio con il commissario europeo BARNIER.

⁽²⁰⁾ Cfr. la nota 1.

3.13 Compito politico fondamentale e raccomandazione prioritaria. Il compito politico fondamentale, e quindi la raccomandazione prioritaria del Comitato, consiste nel creare, in tutta Europa, un ambiente affidabile e favorevole all'innovazione e condizioni quadro flessibili, per sollevare così i potenziali investitori e i processi innovativi dal peso rappresentato dall'attuale frammentazione, ipertrofia e sovrapposizione delle normative e dall'eterogeneità degli oneri amministrativi imposti nei 27 Stati membri e dalla Commissione. Tutto ciò vale a scoraggiare le iniziative nonché a ritardare sensibilmente e a pregiudicare il necessario processo di creazione e attuazione di innovazioni applicative a partire da idee valide e nuove. Questo costituisce per l'Europa un handicap sempre più grave ai fini della concorrenza mondiale, che deve essere superato con urgenza. Per far ciò, in Europa dobbiamo acquisire una mentalità che ravvisi nel progresso e nell'innovazione non un rischio bensì un'opportunità e un'esigenza, che è necessario promuovere e tradurre in atto con l'apporto di tutte le forze sociali. Il Comitato esorta però anche e soprattutto gli Stati membri e gli attori della società civile organizzata ad assumersi a loro volta questo compito e a dare il loro contributo alla soluzione dei suddetti problemi.

3.14 Migliorare la formazione e il riconoscimento professionale. Il Comitato sostiene l'obiettivo della Commissione di modernizzare i nostri sistemi educativi a tutti i livelli. Per far ciò, abbiamo bisogno di un maggior numero di università di livello mondiale e dobbiamo innalzare il livello della qualificazione. Si devono valorizzare le professioni scientifiche e tecniche con un'opera efficace di promozione, garantendo altresì un maggiore riconoscimento di tali professioni.

3.15 Scadenze ravvicinate. Data la complessità e la diversità degli aspetti trattati dalla comunicazione e l'importanza degli obiettivi in esame e dei punti di vista espressi nel presente documento, le scadenze proposte dalla Commissione risultano piuttosto ravvicinate. Il Comitato raccomanda pertanto di procedere operando una distinzione tra obiettivi fondamentali urgenti e lo sviluppo delle singole misure e specifici strumenti proposti.

4. Osservazioni particolari

4.1 Le PMI, attori chiave. Il Comitato conviene con la Commissione che le piccole e medie imprese sono attori chiave dell'economia e come tali dovrebbero trarre particolare vantaggio dall'iniziativa sull'innovazione e dalle misure di sostegno da essa previste. Tuttavia, sarebbe necessario ripensare la definizione e il ruolo delle PMI, in quanto le microimprese e persino le imprese unipersonali stanno acquisendo sempre maggiore importanza grazie alle nuove opportunità di connessione in rete offerte dalle TIC. Occorrerebbe forse esaminare anche il confine tra tali imprese e le libere professioni. Il Comitato sottolinea l'importanza delle innovazioni nel settore dei servizi e dell'occupazione, in particolare per la competitività e la produttività delle PMI (cfr. punti 3.10.1 e 3.10.2).

4.1.1 Svantaggi per le PMI. Molti dei suddetti ostacoli burocratici all'innovazione comportano svantaggi soprattutto per le PMI e le *start up* rispetto alle grandi imprese, le quali hanno

necessariamente anche una struttura più pesante e consolidata, con i loro uffici legali ben attrezzati, i loro uffici all'estero, ecc. Questa può ad esempio essere una delle cause per le quali l'UE ha nel frattempo perduto quasi completamente la leadership del mercato dei prodotti TIC innovativi⁽²¹⁾, ormai conquistata dagli Stati Uniti.

4.2 Indicatori di valutazione. Il Comitato aveva già fatto notare, in un suo precedente parere⁽²²⁾, che al riguardo l'UE dispone già di molteplici strumenti di analisi, ragion per cui aveva raccomandato, per motivi di coerenza, di «creare un unico 'Osservatorio europeo dell'innovazione' che riunisse gli strumenti esistenti dando loro coerenza». Il Comitato fa inoltre osservare che:

- numerosi criteri socioeconomici comprendono la sostenibilità,
- la crisi ha dimostrato che gli obiettivi di pianificazione e i criteri di valutazione a breve termine possono provocare effetti indesiderati se non addirittura una crisi,
- una crescita lenta ma costante assicura spesso risultati migliori e un vantaggio economico maggiore,
- le PMI di nuova creazione sono spesso acquistate o rilevate da imprese più grandi quando producono buoni risultati e cessano quindi di figurare nelle statistiche,
- le innovazioni più importanti attraversano spesso una fase iniziale infruttuosa piuttosto lunga prima di generare profitti e di dimostrare il loro relevantissimo impatto,
- i territori (Stati membri e regioni) dell'UE presentano presupposti per l'innovazione - es. clima, vie di trasporto, risorse - di volta in volta diversi, e vanno quindi valutati in base ai loro specifici punti di forza e di debolezza.

4.2.1 La Commissione dovrebbe pertanto proseguire la cooperazione con l'OCSE e sviluppare una serie, unica ma coerente, di indicatori globali ed equilibrati che tengano conto anche dei suddetti elementi nonché dei risultati a lungo termine delle innovazioni. Il Comitato ritiene che le «caratteristiche salienti di sistemi efficaci di ricerca e di innovazione ai livelli nazionale e regionale» descritte dalla Commissione nell'allegato I siano utili in questo contesto.

4.3 Accessibilità. Un altro ambito in cui esiste un grande potenziale per l'innovazione è costituito dall'accessibilità dei prodotti e dei servizi, che consente anche ai disabili di essere pienamente integrati nella vita sociale dell'UE, non solo in quanto cittadini ma anche come consumatori. Si tratta di un mercato dalle grandi potenzialità economiche e sociali non ancora sfruttate.

⁽²¹⁾ Google, Apple, Facebook, telefoni cellulari, ecc.

⁽²²⁾ GU C 354 del 28.12.2010, pag. 80 (punto 3.2.2).

4.4 Partnership per l'innovazione. Le partnership europee per l'innovazione proposte dalla Commissione sono potenzialmente interessanti. Affrontare le sfide sociali con l'aiuto delle partnership per l'innovazione potrebbe offrire nuove opportunità, nonostante le incertezze quanto ai dettagli e le riserve espresse ai punti 3.5 e 3.6. Utilizzando gli strumenti della politica a favore dell'innovazione sia sul piano dell'offerta che su quello della domanda e combinando la spinta della tecnologia e della ricerca con le esigenze del mercato, l'UE può raggiungere nuovi vantaggi in termini di competitività. Al fine di realizzare questo potenziale, è importante che l'UE si concentri sugli aspetti per i quali le partnership per l'innovazione possono offrire un valore aggiunto rispetto a misure esistenti. Pertanto, tali partnership non dovrebbero essere imposte agli attori dell'innovazione (compresi gli enti che partecipano al finanziamento a livello regionale e nazionale) sotto forma di un quadro d'azione obbligatorio, universalmente applicabile e rigido. Occorre garantire il rispetto del principio di volontarietà, la geometria variabile, la trasparenza e una forma di *governance* chiara e facilmente gestibile. Di conseguenza, dopo aver definito la necessaria struttura di *governance*, sarebbe consigliabile iniziare selezionando attentamente una partnership per l'innovazione e utilizzare le conoscenze così acquisite per selezionare la successiva.

4.4.1 Invecchiamento attivo e in buona salute. Il Comitato raccomanda pertanto di iniziare da una partnership per l'innovazione particolarmente utile ed auspicabile, quella per «l'invecchiamento attivo e in buona salute». Essa costituirebbe inoltre un valido esempio della complessa sinergia tra innovazioni sociali e tecnico-scientifiche. Per questo settore in particolare il Comitato desidera sottolineare l'importanza della pre-commercializzazione e degli appalti pubblici per i servizi innovativi, che possono avere un ruolo decisivo nell'aprire nuovi mercati e migliorare la prestazione e la qualità del servizio pubblico.

4.4.2 Un'Europa che faccia un uso efficiente delle risorse idriche. Una delle partnership per l'innovazione proposte nell'allegato III della comunicazione è «Un'Europa che faccia un uso efficiente delle risorse idriche». In quest'ambito il Comitato raccomanda un approccio più flessibile, atto ad operare le opportune distinzioni tra le regioni all'interno dell'UE in cui la carenza di acqua rappresenta un grave problema e le regioni in cui le precipitazioni e l'approvvigionamento idrico sono ampi e sufficienti. Il Comitato propone quindi un titolo diverso per questa partnership, ossia «**Gestione sostenibile delle risorse idriche**».

4.5 Approccio «orientato ai risultati». Il Comitato sottolinea che le partnership per l'innovazione devono essere sostenute, secondo la Commissione, *sulla base dei risultati*. Avendo già espresso forti preoccupazioni in merito alla definizione di questo concetto nel parere sulla semplificazione (punti 1.8 e 4.8) ⁽²³⁾ del programma quadro di R&S, il CESE raccomanda di chiarirne il vero significato da un punto di vista procedurale. Il Comitato ribadisce che per le invenzioni più importanti il lungo termine e la sostenibilità possono risultare fattori essenziali.

4.6 Ruolo centrale del programma quadro di R&S. I programmi quadro di R&S dell'UE hanno contribuito in maniera significativa ai risultati raggiunti finora; in futuro essi dovrebbero essere ulteriormente potenziati e andrebbe messa in risalto la loro particolare importanza. Prescindendo in questa sede dalla necessità di una maggiore semplificazione, il programma quadro di R&S offre una gamma di strumenti efficaci per costruire lo Spazio europeo della ricerca riconosciuti a livello mondiale, ampiamente utilizzati e associati a procedure che vengono comprese e accettate. Pertanto, la particolare importanza del programma quadro di ricerca e, a suo completamento, del programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP), deve essere chiaramente messa in risalto alla luce degli obiettivi definiti dall'iniziativa «L'Unione dell'innovazione». Gli strumenti per le ricerche svolte in collaborazione hanno contribuito a creare consorzi europei più efficienti, e devono essere preservati per garantire la necessaria continuità ⁽²⁴⁾. Inoltre, nell'ottica della politica a favore dell'innovazione trattata in questa sede, si dovrebbe intensificare anche il sostegno alla ricerca socioeconomica.

4.7 Ruolo centrale dello Spazio europeo della ricerca - Il mercato unico dei ricercatori. Il ruolo centrale (cfr. anche il punto 3.11) dello Spazio europeo della ricerca e i requisiti per il suo completamento sono stati trattati in numerosi pareri precedenti. Al riguardo il Comitato ribadisce che la mobilità e il riconoscimento delle qualifiche universitarie e nel settore della ricerca sono questioni chiave, che vertono anche sui temi della sicurezza sociale e di una retribuzione e di sistemi pensionistici adeguati. L'attuale situazione è ancora molto insoddisfacente e persino scoraggiante, in particolare per i giovani scienziati e ricercatori. Pertanto, il Comitato apprezza e sostiene fermamente le conclusioni del Consiglio ⁽²⁵⁾ del 2 marzo 2010 sul tema *Mobilità e carriere dei ricercatori europei*; l'UE ha bisogno di un «mercato unico dei ricercatori» attrattivo e ben funzionante.

4.8 Capitali di ventura. Malgrado i miglioramenti apportati dalla BEI - e al riguardo il Comitato esprime particolare apprezzamento per il «meccanismo di finanziamento con ripartizione dei rischi» (*Risk Sharing Finance Facility - RSFF*) da essa istituito insieme con la Commissione europea -, continua ad esservi carenza di capitali di ventura disponibili in misura sufficiente ed erogati in maniera abbastanza rapida per costituire imprese innovative e avviarne l'attività. Ciò vale per la fase di costituzione di queste imprese, ma anche e soprattutto per la difficile fase di rodaggio che precede il loro primo successo economico. Al riguardo sono necessari anche il piccolo e il microcredito, che consentono di arginare i rischi ma di partecipare ai benefici.

4.9 Cluster di imprese. Il Comitato sottolinea ancora una volta la capacità di diffusione e promozione dell'innovazione dei cluster di imprese e dei poli di innovazione regionali e transfrontalieri. Qui non si tratta semplicemente dell'ormai «classico» collegamento tra istituti di ricerca ed imprese, ma anche della proficua rete di complementarità che si sviluppa tra le imprese specializzate che ne fanno parte. Il Comitato raccomanda di continuare a sostenere e incoraggiare questo processo con le risorse dei fondi strutturali.

⁽²⁴⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pag. 129 (punto 3.12).

⁽²⁵⁾ 2999a sessione del Consiglio Competitività, Bruxelles, 2 marzo 2010.

⁽²³⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pag. 129.

4.10 **Agevolazioni e incentivi per le start up.** Il Comitato esorta a considerare la possibilità di elaborare una clausola derogatoria in materia di *start up*, che le esoneri per un periodo di tempo sufficiente dagli altrimenti consueti obblighi e adempimenti amministrativi di ogni tipo e disponga inoltre ulteriori incentivi (ad esempio agevolazioni fiscali). Così facendo, si accorderebbero loro un periodo di sospensione e uno spazio di libertà nei quali potrebbero dimostrare per la prima volta il loro potenziale di successo tecnico-scientifico. Il Comitato è ben consapevole del fatto che una tale proposta richiederebbe una delicata ponderazione differenziata di rischi e benefici, che però potrebbe valer davvero la pena di effettuare.

Bruxelles, 15 marzo 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 al Comitato delle regioni — Verso un atto per il mercato unico — Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva — 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato»

COM(2010) 608 definitivo

(2011/C 132/08)

Relatori: **FEDERSPIEL, SIECKER e VOLEŠ**

La Commissione europea, in data 27 ottobre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 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 — Verso un atto per il mercato unico — Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva — 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato

COM(2010) 608 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 4 marzo 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 108 voti favorevoli e 12 astensioni.

1. Osservazioni generali

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente l'iniziativa della Commissione di rilanciare e ridare vitalità al mercato unico, ma rileva che essa non ha realizzato una sintesi adeguata e completa delle relazioni Monti, Lamassoure, Gonzalez, Grech e Herzog nel senso di mettere effettivamente il mercato unico al servizio dei consumatori e dei cittadini, come chiesto dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 10 maggio 2010.

1.2 Il CESE ha seguito da vicino la questione del mercato unico dal punto di vista della società civile, e fin dal 1994 ha istituito a tale scopo l'Osservatorio del mercato unico (OMU). Chiede pertanto alla Commissione europea che l'OMU figuri tra le principali parti interessate associate ad iniziative quali il forum del mercato unico.

1.2.1 Il CESE accoglie favorevolmente l'intenzione della Commissione di considerare una priorità la consultazione e il dialogo con la società civile nella preparazione e nell'attuazione di nuove misure. Auspica quindi, in quanto rappresentante istituzionale della società civile, di essere consultato nella fase embrionale dell'ideazione ed elaborazione di queste misure, oltre che nella valutazione - sia ex ante che ex post - del loro impatto.

1.3 Il contributo delle organizzazioni della società civile costituisce un elemento indispensabile per calibrare correttamente le misure necessarie ai fini di un rilancio del mercato unico, in quanto tali organizzazioni ne rappresentano gli utenti. Le 50

proposte all'esame sono solo l'inizio di un processo a lungo termine per dare nuova vitalità al mercato unico, un processo senza fine dal momento che il mercato unico è un'opera *in fieri*.

1.4 Il CESE ha individuato una serie di misure, non contemplate nell'atto per il mercato unico, in merito alle quali presenterà a tempo debito delle proposte, poiché esse contribuirebbero anche ad accrescere la fiducia dei cittadini. Si tratta delle misure seguenti: riscossione dei diritti d'autore, revisione della direttiva sul diritto d'autore, neutralità della rete, protezione dei dati, tutela degli investitori, protocollo sul progresso sociale, statuto della società privata europea, procedure di appalto elettroniche (*e-procurement*), agenzie di rating del credito europee, parità di genere, microimprese e imprese a conduzione familiare, misure di sostegno alla creazione di nuove imprese ed ampliamento delle imprese esistenti, carte di credito e di debito, pagamenti elettronici, credito al consumo e indebitamento eccessivo, bonifici, gioventù, nonché misure per la compiuta attuazione della moneta unica e un funzionamento rafforzato dell'area unica dei pagamenti in euro (AUPE), ecc.

1.5 Il CESE non intende con il presente parere fornire uno studio approfondito di tutte le proposte contenute nell'atto per il mercato unico, alcune delle quali sono già state argomento di suoi pareri. Esso si riserva di formulare una posizione meglio definita quando la Commissione europea avanzerà delle proposte sulla scia della comunicazione, con particolare riguardo a quelle relative alle iniziative faro della strategia Europa 2020. Il CESE ha individuato delle priorità sulle quali hanno raggiunto un accordo i principali componenti della società civile europea rappresentati al suo interno. Il Comitato si rammarica che la Commissione non abbia proceduto alla necessaria integrazione

delle osservazioni e conclusioni della *Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione - Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione* ⁽¹⁾. Tali priorità consentiranno a tutti gli operatori attivi nell'ambito del mercato unico di utilizzarne appieno il potenziale. Il CESE insiste riguardo alla necessità di un approccio onnicomprensivo che vada oltre la ripartizione artificiale dell'atto per il mercato unico in tre pilastri, e intende porre rimedio all'eterogeneità delle proposte suggerendo una maggiore coerenza e interdipendenza tra le singole misure. Le proposte sono complementari in quanto interagiscono tra loro e incidono sulla società - lavoratori, consumatori, imprese e cittadini - nel suo complesso. Non esiste un mercato unico specifico per ciascuna di queste categorie. A norma del Trattato sull'Unione europea (articolo 3, paragrafo 3, del TUE), «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico». Il Comitato insiste sulla necessità di garantire un livello elevato di protezione dei consumatori.

1.6 Un'aperta comunicazione sul valore aggiunto e sulle sfide è di importanza cruciale per ottenere il sostegno dell'opinione pubblica. Gli obiettivi politici a breve termine spesso producono una scarsa coerenza e/o proposte non equilibrate, e le crisi economico-finanziarie, politiche e sociali non contribuiscono da parte loro a risvegliare la fiducia dei cittadini nell'UE. È importante tener conto della realtà sul terreno e delle vere preoccupazioni dei cittadini.

1.7 La Commissione europea non può da sola assumersi la responsabilità di sensibilizzare in merito alle diverse questioni legate al mercato unico e di informare l'opinione pubblica riguardo a strumenti ⁽²⁾ che sono a disposizione di tutti. L'apporto della società civile organizzata è indispensabile al pari del coinvolgimento dei governi degli Stati membri, che devono tener conto del fatto che il mercato unico è parte integrante delle economie nazionali. I partiti politici, i mezzi di comunicazione, gli istituti di istruzione e tutte le parti direttamente interessate sono responsabili storicamente della capacità da parte dell'UE di affrontare con successo le sfide del mondo globale sulla base dei valori che hanno finora contraddistinto le nostre economie sociali di mercato. Il mondo non ci aspetta. La frammentazione, il protezionismo, il nazionalismo e la mancanza di una prospettiva futura, elementi distintivi dell'Europa di oggi, non ci consentiranno di competere con le nuove potenze mondiali.

1.8 Il mercato unico è il fulcro dell'integrazione europea e della strategia Europa 2020 intesa a realizzarla. Il controllo, la gestione e l'effettiva applicazione della legislazione sul mercato unico sono di cruciale importanza. Per conseguire questo obiettivo, la Commissione dovrebbe instaurare una più stretta cooperazione con gli Stati membri utilizzando meglio il quadro di valutazione del mercato unico.

⁽¹⁾ COM(2010) 603 definitivo.

⁽²⁾ Come, ad esempio, Solvit, EURES, i Centri europei dei consumatori e la *Enterprise Europe Network* (rete Impresa Europa).

2. Osservazioni particolari

Le priorità che seguono non sono elencate in base ad un ordine specifico di preferenza. Accanto al titolo della sezione, tra parentesi, è indicato il numero della proposta o delle proposte dell'atto per il mercato unico cui si fa riferimento.

2.1 *La Carta dei diritti fondamentali come parte integrante del mercato unico* (29)

La Commissione intende adoperarsi affinché si tenga conto dei diritti garantiti dalla Carta, ivi compreso il diritto di promuovere azioni collettive. Essa ribadisce gli obblighi che incombono alle istituzioni europee, nonché il fatto che la Carta è diventata giuridicamente vincolante. Come già indicato in precedenza, l'articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea stabilisce in termini molto chiari che alle libertà economiche deve servire da contrappeso il rispetto dei diritti sociali fondamentali. Il prof. Mario Monti, nella sua relazione dal titolo *Una nuova strategia per il mercato unico*, riconosce il problema e propone di riequilibrare il mercato unico tenendo conto dei diritti sindacali fondamentali. Il CESE raccomanda alla Commissione di inserire a pieno titolo la Carta nel mercato unico e di invitare gli Stati membri che si avvalgono della clausola di *opt-out* ad adottare la Carta stessa.

2.2 *Servizi* (4 e 43)

L'ulteriore sviluppo del mercato unico in materia di servizi dovrebbe consentire di incentivare tutte le potenzialità di questo settore al fine di creare nuova crescita e nuovi posti di lavoro, come pure di incrementare la scelta e la concorrenza sul mercato a beneficio dei consumatori. Ciò avvantaggerebbe anche tutti i fornitori di servizi, soprattutto se di dimensioni piccole e medie, che operino nell'intero mercato unico o solo localmente, grazie alla semplificazione giuridica e all'eliminazione degli ostacoli all'ingresso sui mercati. Il Comitato chiede che i consumatori e le imprese possano disporre di servizi sicuri, di migliore qualità e a prezzi abbordabili. È necessario altresì migliorare l'applicazione della direttiva sui servizi, sviluppare le attività dei singoli punti di contatto ed ampliare l'offerta di informazioni tradotte in altre lingue, migliorando al contempo la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e facendo opera di sensibilizzazione in merito alla possibilità di erogazione di servizi transfrontalieri.

Il CESE accoglie con favore la proposta, lungamente attesa, di modifica del regolamento sui diritti dei passeggeri aerei, tenuto conto dei recenti avvenimenti e di una specifica causa in merito dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

2.2.1 *Servizi finanziari al dettaglio* (40 e 41)

Uno dei settori in cui sono state individuate le maggiori carenze nella realizzazione del mercato unico è quello dei servizi finanziari al dettaglio. Oltre al credito ipotecario, vari altri aspetti menzionati in pareri del CESE e dalla Commissione meritano di essere trattati con assoluta priorità.

Il CESE plaude inoltre all'iniziativa legislativa intesa a migliorare l'accesso a determinati servizi bancari di base, come pure alla proposta per accrescere la trasparenza e la comparabilità delle spese bancarie.

2.3 Servizi d'interesse generale - SIG (25)

La Commissione si impegna ad adottare entro il 2011 una comunicazione corredata di una serie di azioni sui servizi di interesse generale. Il CESE da parte sua accoglie con favore l'iniziativa di sostenere la valutazione dei servizi pubblici e di eliminare gli ostacoli all'accesso universale, e ribadisce la propria richiesta di introdurre un quadro vincolante⁽³⁾. L'obiettivo della comunicazione e di altre misure riguardanti i servizi pubblici dovrebbe essere quello di aiutare gli Stati membri a sviluppare e migliorare tali servizi in linea con il protocollo sui SIG. La valutazione dei servizi pubblici - da effettuare con la partecipazione di tutti i principali attori interessati - dovrebbe anche prevedere un'analisi critica approfondita delle precedenti liberalizzazioni. Il CESE è particolarmente sensibile all'istanza di mantenere alte le norme qualitative e l'accessibilità, ivi compresa la possibilità di cambiare agevolmente fornitore allo scopo di stimolare la concorrenza. Il CESE dovrebbe acquisire maggiore esperienza nel valutare l'impatto di tutte le iniziative correlate al mercato unico e di altre iniziative UE in materia di servizi pubblici, in conformità con il protocollo sui SIG.

2.4 Sviluppo sostenibile (10, 11 e 27)

Il CESE accoglie con favore l'idea di un piano di efficienza energetica per sfruttare il notevole potenziale di risparmio energetico. L'Europa ha bisogno di un mercato unico dell'energia efficiente, che garantisca forniture economicamente accessibili, sicure e sostenibili ai propri consumatori. Un mercato unico dell'energia perfettamente funzionante offre ai consumatori una più ampia scelta e prezzi più contenuti, ma rende necessario il consolidamento di norme comuni minime. Lo sviluppo della cosiddetta «tariffazione intelligente» per sensibilizzare ai modelli di consumo e ai costi associati richiede un'ulteriore regolamentazione allo scopo di garantire la rapida acquisizione di nuove tecnologie e una maggiore efficienza tramite un regime di concorrenza tra i fornitori di servizi energetici. Il CESE attende infine con interesse i risultati dello studio di fattibilità dell'iniziativa sull'impronta ecologica dei prodotti⁽⁴⁾.

2.5 Piccole e medie imprese e altre forme giuridiche d'impresa⁽⁵⁾ (12, 13, 14 e 37)

2.5.1 Per le PMI l'accesso ai finanziamenti può essere considerato come la principale preoccupazione, soprattutto all'indomani della crisi. Le PMI si affidano per lo più ai prestiti bancari

⁽³⁾ GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 17.

⁽⁴⁾ Il concetto di impronta ecologica si basa sull'idea che il consumo individuale può essere misurato convertendolo nella superficie di terreno necessaria per la produzione corrispondente. Nel 2008, erano disponibili 1,8 ha pro capite a fronte di un consumo di 2,2 ha pro capite.

⁽⁵⁾ Il concetto di PMI e di impresa in generale va ampliato fino a comprendere tutte le forme di accesso al mercato unico, siano esse orientate al profitto oppure no (non-profit), in modo da avere una comprensione più completa e particolareggiata del mercato unico e della diversità dei soggetti che vi operano. Tutte le misure adottate per le PMI sono pertinenti anche per qualsiasi tipo di operatore attivo nell'economia sociale - anche nel loro caso, ad esempio, vale l'esigenza di ridurre gli oneri burocratici o amministrativi inutili e di eliminare le barriere.

dal momento che non hanno accesso ai mercati di capitali e ad altre fonti di finanziamento. Il CESE accoglie pertanto con favore la proposta di migliorare l'accesso delle PMI ai mercati di capitali. L'apertura del mercato unico ai fondi di capitale di rischio potrebbe agevolare il finanziamento delle PMI soprattutto nei settori dell'innovazione e delle nuove tecnologie.

2.5.2 L'accesso ai finanziamenti è però solo una parte del problema. Le PMI e i soggetti che operano nell'economia sociale hanno bisogno di una riduzione costante e consistente degli oneri amministrativi inutili, che su di loro gravano in misura sproporzionata a causa delle loro dimensioni ridotte. A tal fine è essenziale una migliore applicazione dello *Small Business Act* allo scopo di ottenere finalmente i risultati attesi, ad esempio per quanto concerne lo statuto della società privata europea. Per questa stessa ragione si dovrebbe dare priorità alla semplificazione delle direttive sui principi contabili delle PMI. Le misure necessarie per promuovere lo sviluppo sostenibile e la protezione dell'ambiente dovrebbero essere concepite in modo da soddisfare le PMI in termini di impatto previsto.

2.5.3 Il CESE accoglie favorevolmente l'impegno della Commissione ad adottare un regolamento sullo statuto della fondazione europea e ad avviare uno studio sulle mutue. Il CESE ritiene che tale studio dovrebbe preludere all'adozione dello statuto della mutua europea e sollecita la Commissione e gli Stati membri a prendere le necessarie iniziative per assicurare che lo statuto dell'associazione europea diventi anch'esso una realtà.

2.6 Competitività (19, 20 e 21)

La promozione dell'imprenditorialità è la fonte primaria di crescita e occupazione. A tal fine occorre applicare i principi della regolamentazione intelligente. La connessione tra i registri delle imprese potrebbe essere il primo passo verso un miglioramento dell'ambiente imprenditoriale e contribuire a un funzionamento più agevole del mercato unico. Il CESE accoglie con favore altre misure volte a migliorare l'ambiente imprenditoriale, la *governance* del mercato unico e i metodi di comunicazione. Un'attuazione in tempi rapidi della direttiva destinata a stabilire una base imponibile consolidata comune dell'imposta sulle società (programma ACCIS) e la revisione delle direttive IVA dovrebbero incrementare le attività transfrontaliere delle imprese.

2.7 Normalizzazione (6)

Le norme costituiscono degli elementi portanti nell'architettura del mercato unico; il CESE appoggia quindi le misure in grado di rendere più efficiente il processo di normalizzazione. Al tempo stesso sottolinea l'importanza di coinvolgere maggiormente in tale processo i consumatori e le PMI, garantendo inoltre in modo costante e sostenibile l'eliminazione dei fattori di costo che ne limitano la partecipazione. Le norme non dovrebbero essere dettate soltanto da determinati operatori di mercato. Le norme UE devono svolgere un ruolo ben maggiore negli scambi mondiali e andrebbero per questo promosse nei prossimi negoziati commerciali a livello bilaterale e multilaterale.

2.8 Mercato unico digitale (2, 5 e 22)

2.8.1 Il commercio elettronico sembra la principale vittima della frammentazione del mercato unico, contraddistinto da regole tra loro non armonizzate, da sistemi informatici non interoperabili e da questioni ancora irrisolte a livello di diritti di proprietà intellettuale. Il CESE ritiene pertanto che il fatto di risolvere questi problemi possa rapidamente contribuire ad allargare il campo di attività delle imprese, ad accrescere la scelta di prodotti e servizi a disposizione dei consumatori e ad aumentare la soddisfazione dei cittadini nei confronti di un mercato unico che funziona senza compromettere la tutela dei consumatori. Una proposta incentrata sul commercio elettronico riveste pertanto un'importanza enorme.

2.8.2 L'interoperabilità elettronica è una delle priorità che, una volta conseguita, sarà in grado di agevolare tutte le attività svolte nel mercato unico. La creazione di un vero mercato unico del digitale deve fondarsi sul riconoscimento reciproco, ad esempio, della firma, della certificazione, dell'autenticazione e della modulistica in formato elettronico. Estendendo la portata del sistema d'informazione del mercato interno (IMI) si contribuirebbe a rafforzare la cooperazione amministrativa ed accrescere lo scambio di dati utili per le amministrazioni, le imprese e i cittadini ⁽⁶⁾.

2.8.3 È necessario semplificare le procedure di liberatoria e di gestione dei diritti di autore agevolando il rilascio di licenze per contenuto valide in tutta Europa e sviluppando regole in materia di portata UE che tengano conto di tutti gli interessi in gioco. In questo campo l'atto per il mercato unico non è sufficientemente anticipatore: per i consumatori si potrebbe fare di più.

2.9 Governance delle imprese e coinvolgimento dei lavoratori (36, 37 e 38)

Il CESE plaude alla proposta della Commissione di lanciare una consultazione pubblica in materia di *governance* delle imprese e al suo sostegno ai progetti sociali innovativi. La Commissione deve intensificare l'impegno dell'UE volto a migliorare la *governance* delle imprese allo scopo di accrescere ulteriormente il coinvolgimento dei dipendenti e la trasparenza delle informazioni fornite dalle imprese. Il diritto dei lavoratori all'informazione, alla consultazione e alla partecipazione figura tra i principi fondamentali sanciti dal Trattato in riferimento alle diverse forme di coinvolgimento dei lavoratori. Si vedano a questo proposito l'articolo 151, primo comma, del TFUE, che fa riferimento al «dialogo sociale», e l'articolo 153, paragrafo 1, lettera f), che recita «l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori: (...) f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione». La consultazione pubblica dovrebbe pertanto analizzare come migliorare la trasparenza delle informazioni fornite dalle imprese sulle questioni sociali e ambientali e

sui diritti umani. Se riceverà effettivamente una richiesta di elaborazione di un parere, il Comitato effettuerà un'analisi critica dell'iniziativa per l'imprenditoria sociale, ivi inclusa la possibilità di mantenere valida la base volontaria della responsabilità sociale delle imprese.

2.10 Libera circolazione dei lavoratori e libertà economiche (30)

La Commissione prevede di adottare una proposta legislativa, destinata a migliorare l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, che dovrebbe comprendere o essere integrata da un chiarimento sull'esercizio dei diritti sociali fondamentali nel contesto delle libertà economiche del mercato unico. Non si propone, così, una revisione, ma un altro atto giuridico su come migliorare l'attuazione della direttiva. Si dovrebbero in questo caso chiarire le contraddizioni riscontrabili nelle diverse applicazioni della direttiva, nonché definire correttamente la competenza degli Stati membri in fatto di rispetto delle norme relative al lavoro e dei sistemi di relazioni industriali, senza dimenticare il ruolo cruciale della contrattazione collettiva in tutte le sue diverse forme. Tale chiarimento dovrebbe consentire di evidenziare l'eventuale necessità di una revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori. Ciò non dovrebbe andare a scapito delle regole di concorrenza e del principio di non discriminazione sulla base della nazionalità. Una revisione della normativa vigente o l'introduzione di un nuovo atto legislativo dovrebbero essere condotte in consultazione con le parti sociali e ricercare un equilibrio tra norme di lavoro di qualità elevata e libertà economiche ⁽⁷⁾.

2.11 Legislazione sugli appalti pubblici (17)

2.11.1 La Commissione presenterà nel 2012 una serie di proposte legislative destinate a semplificare e modernizzare le regole UE per rendere più snella la procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici e permettere un uso migliore degli appalti pubblici a sostegno di altre politiche. Gli appalti pubblici possono promuovere la crescita innovativa e rispettosa dell'ambiente nell'ambito dell'attuale quadro giuridico. Qualunque nuova proposta non dovrebbe ostacolare la partecipazione dei concorrenti di altri Stati membri sulla base delle regole adottate nel 2004. Andrebbe infatti rispettato il principio della parità di trattamento.

2.11.2 L'iniziativa della Commissione in materia di appalti pubblici dovrebbe considerare con maggior attenzione lo squilibrio che persiste tra l'UE e i suoi principali partner commerciali quanto all'apertura dei mercati degli appalti pubblici. Si dovrebbe valutare fino a che punto i mercati UE degli appalti pubblici possano ancora permettersi di restare aperti quando invece alcuni paesi terzi continuano a non applicare condizioni di parità. In questo caso le convenzioni dell'OIL e i diritti umani vanno rispettati da tutte le parti in gioco, siano essi gli Stati membri o i paesi terzi.

⁽⁶⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pag. 103.

⁽⁷⁾ GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 90.

2.11.3 Sin dall'avvio del progetto del mercato unico a metà degli anni '80 dello scorso secolo, si è discusso se inserire o meno tra le regole applicabili una clausola sociale fondamentale. Questa istanza è stata soddisfatta nel 2004, al momento cioè della revisione delle regole che disciplinano gli appalti. La revisione delle direttive UE in materia di appalti pubblici dovrebbe consentire di trarre il massimo dal quadro attuale integrando i criteri sociali e ambientali nelle procedure di aggiudicazione, purché tali criteri rispettino i principi fondamentali della legislazione UE ⁽⁸⁾.

2.12 Dimensione esterna (24)

Il CESE ritiene che la proposta di garantire la competitività delle imprese europee sui mercati mondiali costituisca una delle principali priorità in quanto il mercato unico non può essere isolato dalla concorrenza mondiale. Nei negoziati con i principali partner commerciali occorre adottare una posizione molto più forte al fine di promuovere la convergenza regolamentare e l'adozione di norme internazionali basate su quelle UE. La dimensione esterna del mercato interno e l'applicazione delle regole del commercio equo sono essenziali non solo per la com-

petitività delle imprese, ma anche per difendere il modello sociale e ambientale europeo dalle distorsioni della concorrenza. La competitività mondiale, però, non andrebbe promossa a scapito della salvaguardia dei diritti fondamentali di consumatori e cittadini.

2.13 Accesso alla giustizia/Ricorso collettivo (46)

L'accesso alla giustizia è fondamentale per accrescere la fiducia dei consumatori nel mercato unico. Le attuali consultazioni sui sistemi alternativi di risoluzione delle controversie e sul ricorso collettivo - consultazioni richieste dal Parlamento europeo ⁽⁹⁾ e invocate anche nella relazione Monti - devono sfociare in proposte legislative della Commissione. Il CESE accoglie con favore l'imminente proposta legislativa sui sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, prevista nel programma di lavoro della Commissione per il 2011, e ne caldeggia l'adozione in tempi rapidi. Questo, tuttavia, non costituisce di per sé garanzia di una presentazione tempestiva di proposte, né che le eventuali proposte presentate assicurino un'effettiva attuazione di meccanismi correttamente concepiti ed efficaci, in modo da offrire ai consumatori e alle imprese un insieme ben ponderato di strumenti e da evitare contenziosi ingiustificati.

Bruxelles, 15 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Cfr. considerando 1 e 4 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

⁽⁹⁾ *Relazione sulla creazione di un mercato unico per i consumatori e i cittadini* (relatore: Louis GRECH, membro del PE).

ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

Qui di seguito si riporta l'emendamento che, pur essendo stato respinto durante il dibattito, ha ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Punto 2.3 Modificare come segue:**Servizi d'interesse generale - SIG (25)**

La Commissione si impegna ad adottare entro il 2011 una comunicazione corredata di una serie di azioni sui servizi di interesse generale. Il CESE da parte sua accoglie con favore l'iniziativa di sostenere la valutazione dei servizi pubblici e di eliminare gli ostacoli all'accesso universale, e ribadisce la propria richiesta di introdurre una direttiva quadro vincolante ⁽¹⁾. In questo contesto si rimanda al protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale allegato ai Trattati. L'obiettivo della comunicazione e di altre misure riguardanti i servizi pubblici dovrebbe essere quello di aiutare gli Stati membri a sviluppare e migliorare tali servizi in linea con il protocollo sui SIG. La valutazione dei servizi pubblici - da effettuare con la partecipazione di tutti i principali attori interessati - dovrebbe anche prevedere un'analisi critica approfondita delle precedenti liberalizzazioni. Il CESE è particolarmente sensibile all'istanza di mantenere alte le norme qualitative e l'accessibilità, ivi compresa la possibilità di cambiare agevolmente fornitore allo scopo di stimolare la concorrenza. Il CESE dovrebbe acquisire maggiore esperienza nel valutare l'impatto di tutte le iniziative correlate al mercato unico e di altre iniziative UE in materia di servizi pubblici, in conformità con il protocollo sui SIG.

Motivazione

Servizi pubblici efficienti, efficaci in relazione ai costi e di alta qualità sono essenziali per la società europea. Essi innalzano la nostra qualità di vita e contribuiscono in elevata misura a favorire la coesione territoriale e sociale in Europa.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona rende superflua l'introduzione di un nuovo quadro giuridico orizzontale per i servizi di interesse generale sotto forma di direttiva quadro vincolante. Il protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale allegato al Trattato rende inutile il riferimento (riportato nella nota a piè di pagina) al parere adottato dal CESE nel 2005.

Esito della votazione

Voti favorevoli:	42
Voti contrari:	53
Astensioni:	19

⁽¹⁾ Parere del CESE 121/2005 (relatore: HENCKS, correlatore: HERNÁNDEZ BATALER), GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 17.

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 l'applicazione a trattori a carreggiata stretta di fasi entro cui fissare i limiti di emissione»

COM(2011) 1 definitivo — 2011/0002 (COD)

(2011/C 132/09)

Relatore generale: **BURNS**

Il Consiglio, in data 2 febbraio 2011, e il Parlamento europeo, in data 20 gennaio 2011, 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 l'applicazione a trattori a carreggiata stretta di fasi entro cui fissare i limiti di emissione

COM(2011) 1 definitivo — 2011/0002 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 18 gennaio 2011, ha incaricato la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 470^a sessione plenaria dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 16 marzo), ha nominato relatore generale BURNS e ha adottato il seguente parere con 147 voti favorevoli e 7 astensioni.

1. Sintesi 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 Comitato è inoltre del parere che le norme a tutela della salute umana e dell'ambiente debbano essere fondate su analisi solide e consistenti sotto il profilo tecnico, economico e sociale.

1.3 Secondo il CESE, gli studi indipendenti e i dati raccolti a cura della Commissione dimostrano che serve un periodo di tempo supplementare per permettere lo sviluppo di sistemi idonei di post-trattamento dello scarico, da installare su trattori ad uso specifico che soddisfino i requisiti per una produzione agricola di elevata qualità, con particolare riguardo ai vigneti.

1.4 Il CESE approva la proposta della Commissione di posticipare di tre anni le scadenze di cui all'articolo 4 della direttiva 2000/25/CE per quanto riguarda la conformità ai requisiti delle fasi IIIB e IV per l'omologazione e la prima messa in circolazione dei trattori appartenenti alle categorie T2, T4.1 e C2.

1.5 Il CESE ritiene inoltre che le analisi che hanno portato all'elaborazione di questa proposta non dimostrino con sufficiente certezza che i trattori appartenenti alle suddette categorie possano garantire la conformità ai requisiti previsti dalla fase IV.

1.6 Il CESE raccomanda alla Commissione di esaminare in modo più approfondito e con un margine di tempo adeguato (il termine proposto è la fine del 2014) la fattibilità della fase IV dopo che la tecnologia avrà registrato sufficienti progressi in questa direzione e, se del caso, di proporre ulteriori modifiche ai requisiti o al calendario previsti dalla fase IV per i trattori a carreggiata stretta.

1.7 Il Comitato raccomanda che qualsiasi futura modifica della legislazione sulle emissioni dei gas di scarico prodotti dalle macchine mobili non stradali (MMNS) e dai trattori formi oggetto di una valutazione d'impatto congiunta dettagliata, e che l'applicazione di tale legislazione possa essere estesa ad altri tipi di macchine soltanto dopo un adeguato esame preliminare e un'eventuale revisione delle norme in questione.

1.8 Dal momento che qualsiasi modifica alle disposizioni della direttiva 97/68/CE sulle emissioni dei gas di scarico prodotti dai motori delle MMNS viene automaticamente trasposta nelle disposizioni equivalenti contenute nella direttiva 2000/25/CE sulle emissioni prodotte dai motori dei trattori, il CESE raccomanda alla Commissione di tenere conto delle specifiche caratteristiche dei trattori in generale, e dei trattori a carreggiata stretta in particolare, benché essi non rientrino nel campo d'applicazione della direttiva 97/68/CE.

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 IIIB (con inizio il 1o gennaio 2011) e IV (con inizio il 1o gennaio 2014).

2.2 I limiti per le emissioni di gas di scarico dei trattori agricoli e forestali sono stati modificati nel 2005. Al momento di introdurre tale modifica, i requisiti fissati per i motori delle MMNS (di cui alla direttiva 97/68/CE, modificata dalla direttiva 2004/26/CE) sono stati applicati integralmente ai motori dei trattori agricoli senza alcuna specifica valutazione d'impatto sulla fattibilità tecnica di una tale trasposizione. D'altro canto,

tuttavia, l'articolo 4, paragrafo 8, della direttiva stabilisce l'obbligo di realizzare uno studio di fattibilità prima di rendere vincolanti i requisiti delle fasi IIIB e IV.

2.3 In Europa i trattori ad uso specifico sono stati messi a punto negli ultimi 40 anni per svolgere operazioni automatizzate per colture specifiche su terreni che presentano particolari caratteristiche - ad esempio, frutteti, vigneti e colture analoghe, soprattutto nell'Europa centrale e meridionale. Poiché si tratta di requisiti di funzionamento necessari esclusivamente per le colture europee, questi trattori ad uso specifico sono fabbricati soltanto per il mercato europeo. In base alla direttiva quadro sui trattori 2003/37/CE, i trattori agricoli e forestali utilizzati per questi tipi di colture sono classificati nelle categorie T2, C2 e T4.1 e genericamente denominati «trattori a carreggiata stretta».

2.4 Di pari passo con gli sviluppi tecnologici nel comparto dei trattori, anche il settore delle produzioni agricole specializzate ha conosciuto una ristrutturazione ⁽¹⁾ intesa ad ottimizzare il rendimento e la qualità delle colture. Questo processo di ristrutturazione è dipeso a tal punto dalla disponibilità di trattori a carreggiata stretta che oggi si constata una totale interdipendenza tra l'uso dei trattori e alcune delle produzioni agricole più redditizie e di migliore qualità dell'UE.

2.5 I rigidi requisiti previsti dalle fasi IIIB e IV comportano l'installazione nel vano motore di sistemi di post-trattamento assai ingombranti rispetto alle dimensioni del motore stesso. Non solo, ma le possibilità di installare tali sistemi sono notevolmente limitate dai requisiti di funzionamento dei motori. Nei trattori a carreggiata stretta, infatti, vengono impiegati gli stessi motori utilizzati in trattori di altro tipo, ma con un'importante differenza: le dimensioni del vano motore e i limiti di spazio intorno al vano in cui è alloggiato il motore.

2.6 I fabbricanti di trattori non sono in grado di installare dei motori equipaggiati di sistemi di post-trattamento e garantire al tempo stesso quei requisiti di funzionamento, in termini di dimensioni e di manovrabilità, che costituiscono le specifiche di progettazione essenziali per questo tipo di macchine.

2.7 Queste sono anche le conclusioni emerse da vari studi commissionati dalla Commissione, che raccomandano che i trattori a carreggiata stretta siano esentati in toto dalla conformità ai requisiti delle fasi IIIB e IV oppure di posticipare di almeno cinque anni tale obbligo di conformità.

2.8 Le vendite di questo tipo di trattori ammontano a circa 26 000 unità l'anno e rappresentano all'incirca il 16 % del segmento di mercato dei trattori nuovi nell'Unione. Occorre perciò prendere provvedimenti: in caso contrario, infatti, non verrebbe più consentita l'immissione sul mercato di trattori più moderni

e conformi ai requisiti previsti dalla fase IIIA, ossia di macchinari più rispettosi dell'ambiente. Ciò significherebbe inoltre una riduzione del livello di sicurezza per circa 80 000 lavoratori dell'agricoltura, dal momento che i trattori di vecchia generazione non dispongono di gran parte dei dispositivi di sicurezza che caratterizzano i trattori più recenti. Per finire, si rischierebbe la perdita di 3 000 posti di lavoro - tutti sul territorio dell'Unione - nell'industria di fabbricazione dei trattori e nella catena di approvvigionamento della componentistica.

3. La proposta di modifica della direttiva

3.1 La proposta di modifica della direttiva 2000/25/CE prevede di posticipare di tre anni l'obbligo di conformità ai requisiti previsti dalle fasi IIIB e IV per i trattori appartenenti alle categorie T2, C2 e T4.1.

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE concorda con l'approccio adottato dalla Commissione sulla falsariga del Sesto programma di azione per l'ambiente (COM(2001) 31 definitivo) ⁽²⁾, e ribadisce quindi la necessità di migliorare la qualità dell'aria riducendo alla fonte le emissioni di gas di scarico, ma insiste anche sull'esigenza che l'opera di riduzione si fondi su solide conoscenze scientifiche ed analisi economiche, nonché su dati ed informazioni attendibili e aggiornati.

4.2 Il CESE approva la proposta della Commissione, che applica questi principi alle fasi IIIB e IV.

4.3 D'altra parte, però, il Comitato ritiene che non sia affatto dimostrato che è tecnicamente possibile installare un motore conforme ai requisiti previsti dalla fase IV su un trattore a carreggiata stretta e seguitare a garantire il corretto funzionamento del trattore stesso. La Commissione stessa reputa infatti essenziale monitorare i progressi tecnologici che realizzerà l'industria dei trattori nel tempo verso il conseguimento dei limiti stabiliti dalle fasi IIIB e IV.

4.4 Il CESE raccomanda che il processo di monitoraggio proposto dalla Commissione preveda, prima che i requisiti previsti dalla fase IV diventino vincolanti, la pubblicazione di una relazione in cui venga dimostrata la fattibilità tecnica dell'osservanza di tali requisiti per i trattori a carreggiata stretta e vengano eventualmente proposte delle modifiche alla direttiva.

4.5 Il CESE ritiene che l'applicazione, oltre che alle macchine mobili non stradali, anche ai trattori agricoli e forestali in generale, e a quelli ad uso specifico in particolare, dei requisiti previsti dalle fasi IIIB e IV mediante l'emendamento introdotto nel 2005 alla direttiva 2000/25/CE non abbia formato oggetto di alcuna valutazione d'impatto preliminare, e che tale omissione abbia determinato l'esigenza di apportare successivamente la modifica in esame.

Bruxelles, 16 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Accompagnata da un significativo sostegno economico della Comunità nel quadro più generale della politica agricola comune.

⁽²⁾ GU C 154 E del 29.5.2001, pag. 218.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Youth on the Move — Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea»

COM(2010) 477 definitivo

(2011/C 132/10)

Relatore: **Pavel TRANTINA**

Correlatore: **Juan MENDOZA CASTRO**

La Commissione europea, in data 15 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 — Youth on the Move — Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea

COM(2010) 477 definitivo.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 febbraio 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere all'unanimità.

1. Sintesi delle raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è consapevole della necessità di prestare particolare attenzione ai giovani, seriamente colpiti dall'attuale crisi economica; riconosce l'utilità dell'iniziativa *Youth on the Move* («Gioventù in movimento») come parte integrante delle misure di Europa 2020; accoglie con favore le disposizioni generali contenute nella comunicazione ed è pronto a contribuire alla loro attuazione, collaborando con le parti sociali e le organizzazioni della società civile per dare maggiore visibilità all'iniziativa, e individuando le lacune presenti nell'iniziativa considerate nella strategia dell'UE per la gioventù.

1.2 Il CESE sottolinea la necessità di monitorare gli obiettivi proposti dall'iniziativa *Youth on the Move* e di valutare i progressi compiuti nella loro attuazione mediante indicatori chiari, così da consentire agli Stati membri di intensificare i loro sforzi qualora tali obiettivi non dovessero essere raggiunti in tempo utile.

1.3 In questo periodo di crisi economica, che ha imposto una revisione delle priorità di bilancio, il CESE ribadisce l'importanza di mantenere e aumentare, laddove possibile, l'utilizzo effettivo delle risorse destinate, a livello nazionale ed europeo, all'istruzione, alla formazione e all'occupazione dei giovani. Le politiche di ripresa economica devono incoraggiare la creazione di posti di lavoro stabili e impedire l'interruzione degli studi.

1.4 Il CESE sostiene la creazione di un quadro di qualità per i tirocini e giudica positivamente le misure intese a rimuovere gli ostacoli giuridici ed amministrativi alla mobilità dei giovani che intraprendono attività di istruzione, tirocinio e apprendistato.

1.5 Il CESE saluta con favore l'iniziativa adottata dalla Commissione per migliorare i sistemi di convalida dell'apprendimento non formale e dare maggiore visibilità alle competenze acquisite al di fuori del sistema formale di istruzione scolastica (ad esempio attraverso il passaporto europeo delle competenze). Il dibattito sui sistemi di convalida dovrebbe altresì concentrarsi sulla qualità dell'istruzione e della formazione fornite e sulla relativa supervisione e controllo. Al tempo stesso, il CESE ricorda che tutti dovrebbero beneficiare delle misure di valorizzazione dell'apprendimento non formale, che non dovrebbero quindi essere limitate ai soli gruppi con minori opportunità.

1.6 Il CESE giudica positivamente la proposta di sviluppare strumenti a livello nazionale, come la *garanzia per i giovani*, che consentano di facilitare il passaggio dall'istruzione al mercato del lavoro. Ritiene invece che alcune altre iniziative debbano essere esaminate più approfonditamente prima di procedere all'attuazione, in particolare quelle riguardanti la comparazione dei risultati dell'istruzione superiore, la creazione di una tessera *Youth on the Move*, l'iniziativa *Il tuo primo posto di lavoro EURES* e il futuro sviluppo dello strumento europeo di microfinanziamento *Progress*.

1.7 Il CESE sostiene gli sforzi della Commissione volti a individuare i metodi più efficaci per sostenere l'occupazione giovanile: tra questi, i programmi di formazione, le misure e le prestazioni di sicurezza sociale abbinata alle misure di attivazione, gli incentivi a favore delle assunzioni e particolari formule salariali e di sicurezza sociale, nonché i servizi di orientamento professionale. Sottolinea che queste azioni devono essere intraprese avvalendosi del dialogo sociale e del dialogo con la società civile e rafforzandoli.

1.8 Se l'iniziativa in esame pone decisamente l'accento sull'istruzione e l'occupazione, essa non presta sufficiente attenzione allo sviluppo del capitale sociale e alla partecipazione dei giovani alla società civile europea. Inoltre, la crescita inclusiva dovrebbe essere una delle componenti prioritarie delle strategie per i giovani e dovrebbero essere previsti i mezzi necessari per l'attuazione, ad esempio il mantenimento e il potenziamento del programma esistente *Youth in Action*.

1.9 Il CESE si rammarica del fatto che l'iniziativa non preveda alcuna attività finalizzata ad accrescere e rafforzare la dimensione sociale e civica dei giovani in Europa. Al titolo *Youth on the Move* dovrebbe corrispondere un'iniziativa non tanto *concernente* i giovani o *per* i giovani, quanto piuttosto *con* i giovani, che ponga l'accento sulla partecipazione attiva dei diretti interessati all'attuazione delle azioni proposte. Il CESE invita la Commissione ad inserire nell'iniziativa le attività necessarie.

1.10 Il CESE raccomanda di inserire un nuovo pacchetto di informazioni riguardanti il sito web dell'iniziativa nelle attuali fonti di informazione, come Ploteus, YOUTH e altri portali esistenti. L'inserimento di nuove informazioni in siti web esistenti potrebbe essere una soluzione più efficace e consentire ai giovani di accedere più facilmente a tali informazioni.

1.11 Bisogna migliorare l'attrattiva dei tirocini, che dovrebbero riflettere gli interessi di tutte le parti interessate; gli Stati membri, in particolare, dovrebbero introdurre diversi tipi di incentivi per incoraggiare i datori di lavoro a creare ulteriori opportunità di tirocinio e successivamente nuovi e migliori posti di lavoro per i giovani.

1.12 Il CESE apprezza l'importanza attribuita all'utilizzo del Fondo sociale europeo (FSE). Nei negoziati con gli Stati membri sulle disposizioni di bilancio del nuovo quadro finanziario, la Commissione dovrebbe prestare particolare attenzione a verificare se vi sia o meno disponibilità di fondi sufficienti per le iniziative FSE, soprattutto quelle rivolte ai giovani.

1.13 Il CESE esaminerà da vicino il potenziale contributo del sistema europeo di prestiti agli studenti, tenendo conto delle possibilità e degli strumenti già disponibili.

2. Sintesi dell'iniziativa della Commissione

2.1 La strategia Europa 2020 fissa obiettivi ambiziosi per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. Il contributo dei giovani è *essenziale* per realizzare questi obiettivi. Per «**valorizzare appieno il loro potenziale**»⁽¹⁾ e **conseguire** gli obiettivi di Europa 2020 è fondamentale garantire ai giovani un'istruzione e una formazione di qualità, un'integrazione efficace e duratura nel mondo del lavoro, un lavoro dignitoso e adeguatamente retribuito e una maggiore mobilità. Per questo motivo, **Youth on the Move**, grazie all'insieme di misure che prevede, figura tra le proposte principali della strategia.

2.2 *Youth on the Move* mira a rafforzare gli obiettivi e le priorità che caratterizzano il quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (Istruzione e formazione 2020) e ad attuare le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi:

- migliorare le prospettive dei giovani di accedere al mercato del lavoro e rimanervi;
- migliorare l'accesso dei giovani all'istruzione superiore;
- adeguare i sistemi di istruzione e formazione per garantire una maggiore rispondenza alle esigenze dei giovani;
- assicurare, entro il 2020, che i cittadini europei che lo desiderano possano trascorrere un periodo di studio o formazione all'estero;
- ridurre la disoccupazione giovanile, aumentando il numero di posti di lavoro accessibili per i giovani, i tirocini nelle imprese per gli studenti e le esperienze di lavoro che promuovono lo spirito imprenditoriale tra gli studenti;
- informare di più e meglio sugli strumenti europei per la mobilità, con particolare riguardo ai corsi, alle opportunità di formazione e di tirocinio all'estero, ecc.

2.3 Per ciascuno dei settori prioritari è stata definita una serie di **nuove azioni prioritarie** che comprendono proposte destinate a contribuire specificamente al conseguimento di tali priorità.

(1) COM(2010) 477 definitivo.

3. Osservazioni generali del Comitato in merito alla comunicazione della Commissione

3.1 L'iniziativa *Youth on the Move* è in linea con la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Viene in tal modo sottolineato il nuovo approccio organico, che considera la politica in materia di formazione e occupazione dei giovani in stretto collegamento con le altre iniziative faro e con i cinque obiettivi principali dell'UE. Il CESE sottolinea la necessità di coerenza tra le politiche nazionali e quelle europee, nonché l'esigenza che le parti interessate non governative svolgano un ruolo in questo contesto.

3.2 Il CESE desidera sottolineare che l'iniziativa va considerata nel contesto della più grave crisi economica che l'Europa ha subito negli ultimi anni - un fatto, questo, che non può essere ignorato, visto che l'iniziativa mira a «valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea». È lecito chiedersi come la crisi si stia ripercuotendo sulla sicurezza del posto di lavoro, sui diritti sociali e su tutti i piani e i progetti che riguardano la mobilità per studio o lavoro. Il CESE ritiene importante richiamare l'attenzione sul rapporto tra le misure incentrate sull'economia che vengono adottate attualmente ora e l'impatto che queste potrebbero avere sui piani e programmi europei esistenti che rivestono grande importanza per i giovani. Dovrebbe essere evitato qualsiasi tipo di taglio, facendo un uso più mirato delle risorse disponibili e aumentandole se possibile in maniera significativa.

3.3 Il CESE riconosce il valore dell'iniziativa *Youth on the Move* come parte integrante delle misure di Europa 2020 e accoglie con favore le disposizioni generali contenute nella comunicazione. L'iniziativa dovrebbe innanzitutto collegare più efficacemente tra loro le diverse misure e progetti esistenti e futuri, per migliorare le opportunità di conseguire gli obiettivi sopramenzionati. Il CESE si rammarica che essa non preveda alcuna attività finalizzata ad accrescere e rafforzare la dimensione sociale e civica dei giovani in Europa. Al titolo *Youth on the Move* dovrebbe corrispondere un'iniziativa non tanto *concernente* i giovani o *per* i giovani, quanto piuttosto *con* i giovani, che ponga l'accento sulla partecipazione attiva dei diretti interessati all'attuazione delle azioni proposte. Il CESE invita la Commissione ad inserire nell'iniziativa le attività necessarie.

3.4 Poiché l'iniziativa riguarda due ambiti principali, ossia l'istruzione e l'occupazione, il CESE apprezza il fatto che essa ponga l'accento sulla mobilità, l'attrattiva e la qualità, ricollegandosi quindi con il quadro strategico per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione 2020 (ET 2020), e in particolare con i suoi obiettivi strategici 1 e 2. È importante prestare particolare attenzione al rafforzamento della mobilità per l'apprendimento, alla modernizzazione dell'istruzione superiore, alla valorizzazione e alla convalida dell'apprendimento informale e non formale, e a garantire investimenti efficaci e duraturi a favore dell'istruzione e della formazione professionale.

3.5 Il CESE esprime altresì soddisfazione per il fatto che l'iniziativa pone in evidenza i collegamenti tra gli obiettivi e la progressiva attuazione del quadro europeo delle qualifiche, una maggiore accessibilità dei sistemi di istruzione, il migliora-

mento dei servizi di orientamento e della collaborazione tra istituti di istruzione e datori di lavoro⁽²⁾. Nell'attuazione dell'iniziativa, raccomanda di privilegiare l'accessibilità dei sistemi di istruzione e la loro rispondenza alle esigenze della società e del mercato del lavoro, integrando efficacemente l'iniziativa *Youth on the Move* con gli strumenti esistenti a favore della mobilità per l'apprendimento, come Europass e il sistema europeo di trasferimento e di accumulo dei crediti (ECTS), e rafforzando la cooperazione tra istituti di istruzione e datori di lavoro, sindacati, studenti e altre parti interessate.

3.6 Se è vero che l'iniziativa mette in primo piano l'istruzione e l'occupazione, essa non attribuisce sufficiente importanza allo sviluppo del capitale sociale e alla promozione della partecipazione dei giovani nella società civile europea. In questo senso, essa non è sufficientemente in linea né con gli obiettivi della strategia adottata dall'UE nel 2009 (*strategia dell'Unione europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità*), né con quelli dell'articolo 165, paragrafo 2, del Trattato di Lisbona, che rafforza la dimensione della cittadinanza e sottolinea l'esigenza di incoraggiare i giovani a partecipare alla vita democratica, né con quelli delle attività a favore dei giovani. Essa deve dare spazio alle competenze chiave direttamente collegate con il mondo economico (come l'innovazione e lo spirito imprenditoriale), all'educazione alla cittadinanza, alla solidarietà, al rafforzamento della coesione sociale e quindi alla piena partecipazione dei giovani all'insieme dell'agenda sociale, e deve definire e includere le necessarie misure di sostegno.

3.7 Inoltre, la crescita inclusiva dovrebbe essere integrata, come obiettivo prioritario, nelle strategie a favore dei giovani e dovrebbero essere adottate tutte le misure necessarie per l'attuazione, come la continuazione e il rafforzamento del programma *Youth in Action* attualmente in corso.

3.8 L'iniziativa dovrebbe altresì affrontare alcuni aspetti relativi alla non discriminazione. Il CESE propone di includere azioni in grado di risolvere il problema della disparità salariale tra i giovani dei due sessi o tra i cittadini autoctoni e quelli aventi esperienze di migrazione, nonché le difficoltà incontrate da questi ultimi nell'ottenere una parità di condizioni e di qualifiche. Particolare attenzione dovrebbe inoltre essere rivolta all'inclusione nel mercato del lavoro dei giovani più svantaggiati.

3.9 Occorre monitorare gli obiettivi proposti dall'iniziativa e valutare i progressi compiuti nella loro attuazione tramite indicatori chiari, così da consentire agli Stati membri di intensificare i loro sforzi qualora tali obiettivi non dovessero essere raggiunti in tempo utile.

3.10 Nella sezione seguente il CESE passa in rassegna gli ambiti prioritari individuati dalla comunicazione, formula le proprie osservazioni e fornisce ulteriori indicazioni per ciascuna delle nuove azioni chiave proposte.

⁽²⁾ Questo concetto, da intendersi in senso lato, si applica a chiunque dia lavoro a qualcuno, in qualsiasi settore: privato, pubblico o non governativo.

4. Elaborare sistemi di istruzione e di formazione moderni per conseguire competenze chiave ed eccellenza

4.1 Proposta di un progetto di raccomandazione del Consiglio sulla lotta all'abbandono scolastico (2010)

4.1.1 La riduzione del tasso di abbandono scolastico è un obiettivo particolarmente importante, soprattutto per alcuni Stati membri. Figura anche tra gli obiettivi chiave della strategia Europa 2020 e trae direttamente origine dai criteri di riferimento del quadro strategico per l'istruzione e la formazione 2020. In questo periodo di crisi economica, che ha imposto una serie di tagli di bilancio, il CESE ribadisce l'importanza di mantenere e aumentare, laddove possibile, le risorse assegnate a livello nazionale per combattere l'abbandono scolastico.

4.2 Istituzione di un gruppo di esperti di alto livello a favore dell'alfabetizzazione (2010)

4.2.1 Il CESE sostiene le pratiche che si sono rivelate efficaci nel migliorare le abilità di alunni e studenti ed eliminare l'analfabetismo nell'UE. Inoltre, sottolinea l'importanza dei programmi che coinvolgono i giovani appartenenti a gruppi socialmente svantaggiati e con esperienze di migrazione. È importante che il gruppo di esperti di alto livello offra opportunità di dialogo e di consultazione con le parti sociali e le organizzazioni della società civile.

4.3 Miglioramento dell'attrattiva, dell'offerta e della qualità dell'istruzione e della formazione professionale (IFP)

4.3.1 A seguito delle consultazioni con il Cedefop, il CESE ravvisa la necessità di un riesame delle strategie in materia di istruzione, formazione e apprendimento, anche nel settore dell'istruzione e della formazione professionale (IFP). In particolare, occorre:

- orientare più efficacemente l'istruzione e la formazione,
- promuovere e valorizzare una più ampia gamma di conoscenze, abilità e competenze,
- ridurre la discrepanza tra domanda e offerta di conoscenze e competenze,
- sostenere nuovi ambienti di apprendimento,
- rendere più accessibili le strutture e gli istituti di istruzione e di formazione,
- tenere conto delle esigenze individuali.

4.3.2 Il CESE accoglie quindi con favore il comunicato di Bruges, che punta a rafforzare la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale e definisce 11 obiettivi strategici a lungo termine per il prossimo decennio (2011-2020). Sostiene il miglioramento della qualità della formazione professionale a livello UE e ritiene che questo settore dovrebbe essere tra i primi ambiti di intervento a beneficiare di una maggiore mobilità.

4.4 Proposta di un quadro di qualità per i tirocini

4.4.1 Il CESE accoglie con favore le misure di rimozione degli ostacoli giuridici ed amministrativi alla libera circolazione dei giovani tirocinanti. Il dialogo strutturato con i giovani ha individuato un altro importante problema, che riguarda la qualità dei tirocini in ciascuno Stato membro. Il quadro europeo dovrebbe quindi avviare un dibattito nazionale sui tirocini, i contratti di apprendistato e la qualità dei contratti di lavoro che vengono offerti ai giovani. I tirocini dovrebbero essere parte integrante dei programmi di studio e avere una forte componente formativa, così da permettere successivamente ai giovani di ottenere posti di lavoro stabili, di qualità, adeguatamente retribuiti e non discriminatori.

4.4.2 Il quadro di qualità per i tirocini dovrebbe essere obbligatorio per tutte le forme di apprendimento in un ambiente di lavoro reale, indipendentemente dal fatto che queste rientrino in programmi di istruzione formale oppure siano svolte volontariamente al di fuori di qualsiasi contesto di insegnamento formale. Il tirocinio non dovrebbe sostituirsi al posto di lavoro in quanto tale, ma dovrebbe invece fornire ai tirocinanti le competenze necessarie per facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro. I giovani tirocinanti dovrebbero percepire una retribuzione economica per ogni effettivo incarico professionale e altresì beneficiare di una copertura in termini di sicurezza sociale. L'efficacia e l'adeguatezza di questi tirocini al mercato del lavoro è legata alla partecipazione delle **parti sociali** alla loro elaborazione, organizzazione e realizzazione, nonché al loro finanziamento.

4.4.3 Occorre migliorare l'attrattiva dei tirocini, che dovrebbero riflettere gli interessi di tutte le parti interessate; gli Stati membri, in particolare, dovrebbero introdurre diversi tipi di incentivi per incoraggiare i datori di lavoro a creare ulteriori opportunità di tirocinio e successivamente nuovi e migliori posti di lavoro per i giovani, tenendo conto dell'Accordo quadro sui mercati del lavoro inclusivi adottato dalle parti sociali europee.

4.5 Proposta di un progetto di raccomandazione del Consiglio sulla valorizzazione e sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale (2011)

4.5.1 Il CESE sostiene qualsiasi misura aggiuntiva in proposito, essendo da molto tempo convinto della grande importanza di questo tema. Esso apprezza in particolare il forte accento posto sulla convalida dei risultati dell'apprendimento non formale. Nell'esaminare le possibili modalità di convalida da adottare si dovrebbero affrontare anche i temi della qualità dell'istruzione non formale, e delle relative attività di supervisione e controllo. Tutti dovrebbero beneficiare delle misure di valorizzazione dell'apprendimento non formale, che non dovrebbero quindi essere limitate ai giovani più svantaggiati (come previsto nella comunicazione). L'apprendimento non formale, che si esplica principalmente nelle ONG attraverso attività di volontariato, è un importante strumento grazie al quale i giovani possono acquisire le competenze necessarie nel mondo attuale, soprattutto in termini di creatività, lavoro di squadra, risoluzione di problemi, competenze linguistiche, coscienza multiculturale, empatia, spirito di iniziativa e senso di responsabilità.

4.5.2 Per quanto riguarda la convalida dell'apprendimento informale, i datori di lavoro avranno un'influenza determinante sulla sua accettazione, ed anche gli istituti di istruzione, sia superiore che professionale, svolgeranno un ruolo cruciale.

4.5.3 A livello nazionale esistono già alcune buone pratiche in materia di riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale, ad esempio il *Profilpass* in Germania e le *Chiavi della vita* nella Repubblica ceca. Di queste buone pratiche converrebbe tenere conto nella redazione della raccomandazione del Consiglio. La Commissione dovrebbe contribuire alla diffusione e all'analisi delle buone pratiche, e tenere presente la grande diversità di sviluppo, tradizioni e realtà esistente in Europa.

5. Promuovere l'attrattiva dell'istruzione superiore per l'economia della conoscenza

5.1 *Sostegno alla riforma e alla modernizzazione dell'istruzione superiore tramite la presentazione di una comunicazione (2011) che definirà un nuovo programma rafforzato per l'istruzione superiore*

5.1.1 La riforma dell'istruzione superiore deve svolgere un ruolo molto più attivo nel conseguimento degli obiettivi della strategia 2020, che puntano a porre la società europea all'avanguardia della conoscenza, dell'innovazione e dello sviluppo. La modernizzazione dei sistemi di istruzione terziaria, la realizzazione dello Spazio europeo dell'istruzione superiore e degli obiettivi del processo di Bologna, il maggiore coinvolgimento della società civile e del settore privato, la revisione e il rafforzamento dei sistemi di garanzia della qualità dell'istruzione superiore e il riconoscimento dell'importanza della dimensione sociale dell'istruzione dovrebbero aiutare i giovani laureati ad entrare nel mercato del lavoro, eliminando altresì gli ostacoli residui a un'equa partecipazione all'istruzione connessi a disuguaglianze sociali, genere, nazionalità, ecc.

5.2 *Comparazione dei risultati dell'istruzione superiore*

5.2.1 Se uno degli obiettivi consiste nel definire dei criteri di riferimento per valutare il rendimento e i risultati dell'insegnamento superiore, il CESE sottolinea l'importanza di un'attenta selezione dei criteri, in stretta collaborazione con esperti in materia di istruzione, organizzazioni della società civile e settore privato, trattandosi di un ambito estremamente sensibile. Il CESE condivide le preoccupazioni riguardo alla potenziale estrapolazione dei metodi di valutazione o classificazione utilizzati in altri ambiti e dubita che la creazione di una nuova scala o sistema pluridimensionale di graduatoria delle università rientri tra le competenze dell'UE.

5.3 *Proposta di un programma strategico pluriennale in materia di innovazione (2011)*

5.3.1 Per quanto riguarda il programma strategico in materia di innovazione (2011), il CESE rinvia la Commissione ai numerosi pareri e raccomandazioni da esso elaborati in proposito negli ultimi anni⁽³⁾.

⁽³⁾ Pareri del CESE *Rivedere la politica comunitaria a favore dell'innovazione nella prospettiva di un mondo che cambia*, GU C 354 del 28.12.2010, pag. 80 e *Investire nella conoscenza e nell'innovazione (strategia di Lisbona)*, GU C 256 del 27.10.2007, pag. 17.

6. Incentivare lo sviluppo della mobilità transfrontaliera dei giovani nel campo dell'istruzione e del lavoro

6.1 *Creazione di un sito web dedicato all'iniziativa Youth on the Move che informi circa le opportunità di formazione e mobilità nell'UE (2010)*

6.1.1 Il CESE propone di inserire un nuovo pacchetto di informazioni nelle attuali fonti di informazione, come Ploteus, YOUTH e altri portali: l'integrazione di nuove informazioni nei siti web già esistenti potrebbe infatti essere la soluzione migliore e consentire ai giovani di accedere più facilmente a tali informazioni. Inoltre, converrebbe sviluppare una base di dati unificata, da integrare in tali siti web, contenente le offerte per le attività di tirocinio e di volontariato.

6.2 *Proposta di un progetto di raccomandazione del Consiglio per promuovere la mobilità dei giovani per l'apprendimento (2010)*

6.2.1 Il CESE è favorevole all'intensificazione delle misure specifiche volte a incrementare la mobilità per l'apprendimento e all'attuazione delle conclusioni della consultazione pubblica sulle proposte del Libro verde *Promuovere la mobilità dei giovani per l'apprendimento*, alle quali ha partecipato attivamente nel 2009 fornendo diverse valide raccomandazioni⁽⁴⁾. Occorre predisporre misure di sostegno prima, durante e dopo la mobilità.

6.3 *Creazione di una tessera Youth on the Move*

6.3.1 Non è del tutto chiaro se lo scopo dell'iniziativa sia creare una nuova carta oppure dare nuovo slancio alla *carta giovani 26* già esistente. Se si tratta di una nuova carta, occorre individuarne chiaramente il valore aggiunto confrontandola con quelle già esistenti.

6.4 *Pubblicazione di una guida sulle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea sui diritti di chi studia all'estero (2010)*

6.4.1 Il CESE è convinto che si tratti di una misura positiva e sostiene che le sentenze dovrebbero essere pubblicate in una forma flessibile, facilmente accessibile e comprensibile, nonché di facile utilizzo anche per gli studenti della scuola secondaria.

6.5 *Proposta di un passaporto europeo delle competenze (2011)*

6.5.1 Il CESE sostiene l'introduzione di un passaporto europeo delle competenze. Ritiene che i passaporti esistenti (*Europass* e *Youthpass/Passaporto gioventù*) dovrebbero essere riuniti in un unico strumento generale che comprenda, in un unico modulo, un CV tradizionale, l'istruzione formale (*Europass*) e quella non formale o informale. I giovani restano scettici riguardo alla miriade di strumenti esistenti, che seppure costantemente riformati risultano sempre poco efficienti. Il successo del passaporto

⁽⁴⁾ Parere del CESE in merito al Libro verde *Promuovere la mobilità dei giovani per l'apprendimento* GU C 255 del 22.9.2010, pag. 81.

europeo delle competenze dipenderà, tra l'altro, da come verrà giudicato dai datori di lavoro e utilizzato dai giovani, che devono continuare a beneficiare dei necessari servizi di orientamento e sostegno.

6.6 Attuazione dell'iniziativa Il tuo primo lavoro EURES

6.6.1 Il CESE accoglie con favore qualsiasi forma di sostegno intesa ad ampliare le prospettive occupazionali dei giovani; ritiene che il rafforzamento di EURES e degli altri portali e il miglioramento della qualità dei servizi offerti possa giovare in questo senso.

6.7 Creazione nel 2010 di un «bollettino europeo delle offerte di lavoro»

6.7.1 Il CESE accoglie con favore la proposta di pubblicare periodicamente un bollettino europeo delle offerte di lavoro: esso fornirà infatti una preziosa e aggiornata panoramica degli sviluppi del mercato del lavoro europeo.

6.8 Controllo dell'applicazione della legislazione UE in materia di libertà di circolazione dei lavoratori

6.8.1 Il CESE condivide in linea di principio l'idea che l'applicazione della legislazione UE sulla libera circolazione dei lavoratori rechi vantaggio ai giovani e debba essere sottoposta a controlli più accurati (questa azione viene già intrapresa da tempo). Tuttavia, la Commissione non chiarisce come verranno organizzati il controllo della legislazione e l'applicazione delle iniziative a favore della mobilità dei giovani.

7. Un quadro per l'occupazione giovanile

7.1 Identificare le misure di sostegno più efficaci per l'occupazione giovanile

7.1.1 La disoccupazione giovanile, che aveva già raggiunto livelli allarmanti prima della crisi, rappresenta ora uno dei fattori più preoccupanti del mercato del lavoro europeo. Come afferma il documento in esame, «**la disoccupazione giovanile ha raggiunto un livello inaccettabile** pari a circa il 21 %. **L'obiettivo di un tasso di occupazione del 75 %** per la popolazione tra i 20 e i 60 anni richiede un miglioramento radicale dell'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro»⁽⁵⁾. L'importanza delle misure necessarie per garantire ai giovani, fin dal primo impiego, un posto di lavoro di qualità, permanente e adeguatamente retribuito, non può essere sottovalutata. Il CESE accoglie con favore le iniziative proposte e invita la Commissione a ottenere dagli Stati membri impegni concreti (d'accordo con le parti sociali e le altre parti interessate) per creare posti di lavoro

⁽⁵⁾ Secondo la relazione Eurostat di gennaio 2011, il tasso di disoccupazione complessivo nell'UE-27 è pari al 9,6 %. La disoccupazione giovanile (che interessa i giovani di età inferiore ai 25 anni) è pari al 21 %. I paesi che fanno registrare i tassi di disoccupazione giovanile più elevati sono la Spagna (43,6 %), la Slovacchia (36,6 %) e la Lituania (35,2 %).

per i giovani. Il CESE condivide altresì la seguente affermazione contenuta nella comunicazione: «**Formule salariali e costi non salariali del lavoro** possono rappresentare un incentivo all'assunzione di personale senza esperienza, **ma non dovrebbero contribuire al precariato**. Anche la contrattazione collettiva può contribuire all'introduzione di salari differenziati d'ingresso», rispettando comunque il principio della pari retribuzione per lo stesso lavoro e per lavoro di pari valore.

7.1.2 Affrontare il problema della situazione dei giovani nei mercati del lavoro attuali è di fondamentale importanza per migliorare la competitività dell'Europa. E per centrare l'obiettivo dovremo in definitiva assicurare che i talenti delle giovani generazioni attuali siano utilizzati in maniera più produttiva, evitando che vengano sprecati.

7.1.3 Il CESE sostiene gli sforzi volti a individuare le misure più efficaci per sostenere l'occupazione giovanile, come i programmi di formazione, le misure e le prestazioni di sicurezza sociale coniugate a misure di attivazione, gli incentivi a favore delle assunzioni e particolari formule salariali e di sicurezza sociale. La Commissione pone altresì legittimamente l'accento sull'orientamento professionale. Sarebbe opportuno che nella scelta della loro futura carriera i giovani ricevessero le informazioni necessarie sulle varie possibilità di istruzione, si facessero un'idea chiara delle abilità e competenze necessarie e fossero al corrente dei possibili sviluppi del mercato del lavoro, per pianificare il loro futuro di conseguenza. Questa considerazione è valida soprattutto quando i giovani si preparano per il primo lavoro o iniziano a cercarlo.

7.2 Stabilire un monitoraggio sistematico della situazione dei giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione

7.2.1 Un'altra conseguenza dell'attuale crisi è il crescente numero di giovani che non sono né occupati né impegnati in attività di istruzione o formazione. Finora tuttavia è stato difficile avere un'idea generale dell'entità del problema a livello UE e dell'impatto sulla salute mentale e sul benessere dei giovani. Il CESE è quindi favorevole alla proposta di prevedere un monitoraggio sistematico di questo aspetto.

7.3 Stabilire, con il supporto del programma Progress, un nuovo programma di apprendimento reciproco per i servizi pubblici europei per l'impiego (2010)

7.3.1 Il CESE sostiene questa azione e ritiene che dovrebbe essere orientata soprattutto verso l'unificazione delle attività, dei finanziamenti e degli scambi di esperienze esistenti. È di fondamentale importanza disporre di servizi pubblici per l'impiego efficienti e pertinenti. Tuttavia, in taluni Stati membri la gestione di questi servizi è affidata ad agenzie private, alcune delle quali non soddisfano i requisiti minimi in materia di regolamentazione e controllo. È essenziale offrire posti di lavoro stabili e di elevata qualità e assicurare il rispetto dei diritti sociali. In questo come in altri casi, il contributo delle parti sociali risulta imprescindibile.

7.4 Intensificare il dialogo politico bilaterale e regionale sull'occupazione giovanile con i partner strategici dell'UE

7.4.1 Il CESE è favorevole al rafforzamento della cooperazione bilaterale e multilaterale con organizzazioni come l'OCSE e l'Unione per il Mediterraneo, con i paesi del Partenariato orientale e dei Balcani occidentali e nel quadro delle relazioni dell'UE con l'America Latina, i Caraibi e le altre regioni del mondo con cui si potrebbe prevedere una forma di cooperazione, soprattutto per quanto riguarda le tematiche che interessano i giovani provenienti da famiglie di immigrati.

7.5 Incoraggiare i giovani imprenditori a utilizzare maggiormente lo strumento europeo di microfinanziamento Progress

7.5.1 Il CESE accoglie con favore lo strumento di microfinanziamento in quanto nuova via per stimolare l'imprenditorialità e creare nuovi posti di lavoro nelle microimprese⁽⁶⁾. Tuttavia, sebbene non se ne prevedesse la proroga nell'ambito del nuovo quadro finanziario post 2013 dell'UE, il CESE ritiene che una proroga sarebbe in realtà opportuna qualora ne venisse dimostrata l'utilità.

7.5.2 Il dialogo strutturato attualmente in corso con i giovani dimostra che quanti di loro decidono di avviare un'impresa propria necessitano di un sostegno speciale in due ambiti di cui tener conto: i) il capitale di avviamento necessario e ii) la possibilità di usufruire di un affiancamento nella fase iniziale dell'attività e di un aiuto per la gestione delle questioni di carattere pratico.

7.6 Proporre di garantire a tutti i giovani un lavoro, una formazione complementare o misure di attivazione entro quattro mesi dall'uscita dalla scuola, in qualità di «garanzia per i giovani»

7.6.1 Il CESE giudica positivamente l'idea di sviluppare uno strumento a livello nazionale che possa aiutare i giovani a superare gli ostacoli che incontrano nel passaggio dall'istruzione al mercato del lavoro. Le esperienze di alcuni Stati membri dovrebbero essere condivise e servire da esempio. Nel lungo termine, la *garanzia per i giovani* proposta potrebbe fornire un contributo decisivo al modello sociale europeo e agli obiettivi di Europa 2020.

7.7 Garantire un buon equilibrio tra i diritti alle prestazioni e le misure di attivazione mirate, sulla base di obblighi reciproci

7.7.1 Il CESE sostiene la misura relativa agli obblighi reciproci, comprese le politiche di attivazione per i giovani a rischio di esclusione sociale, la modernizzazione del sistema di

protezione sociale, ecc. Inoltre appoggia il rafforzamento delle funzioni di attivazione e motivazione dei sistemi di previdenza sociale, per impedire ai giovani di diventare dipendenti dalle prestazioni sociali per un periodo di tempo eccessivo.

7.8 Introdurre sui mercati del lavoro segmentati un «contratto unico» a tempo indeterminato che preveda un periodo di prova sufficientemente lungo e un aumento graduale dei diritti di protezione sociale

7.8.1 Il concetto di «contratto unico» a tempo indeterminato potrebbe figurare tra le soluzioni in grado di contribuire a ridurre le disuguaglianze tra coloro che accedono al mercato del lavoro e coloro che vi sono invece esclusi. Il CESE è consapevole delle notevoli differenze esistenti tra gli Stati membri per quanto riguarda l'accesso dei giovani al mercato del lavoro. In alcuni Stati, sistemi estremamente rigidi impediscono ai giovani di ottenere un lavoro, mentre in altri vi sono più offerte di contratti a breve termine, che sono però troppo flessibili e non garantiscono un pieno accesso alle prestazioni sociali. Il CESE ribadisce che le misure da adottare devono mirare ad assicurare ai giovani offerte di contratti stabili, evitando qualsiasi discriminazione in base all'età, al sesso o ad altri motivi.

8. Sfruttare appieno il potenziale dei programmi di finanziamento dell'UE

8.1 Far conoscere meglio l'aiuto che il Fondo sociale europeo può offrire ai giovani e sfruttarne appieno il potenziale

8.1.1 Il CESE apprezza l'importanza attribuita dalla comunicazione all'utilizzo del Fondo sociale europeo (FSE). Nei negoziati con gli Stati membri sulla ripartizione del bilancio nel nuovo quadro finanziario, la Commissione dovrebbe badare in modo particolare a verificare se vi sia o meno disponibilità di fondi sufficienti per le iniziative FSE, soprattutto quelle rivolte ai giovani. Dovrebbe inoltre essere valutata la possibilità di rafforzare la dimensione relativa ai giovani negli altri programmi.

8.2 Garantire che l'FSE sostenga i giovani nel futuro immediato e venga tempestivamente utilizzato per conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020

8.2.1 Il CESE ritiene che valga la pena di impegnarsi per sfruttare appieno le opportunità attualmente offerte dall'FSE, ma che anche altri fondi dovrebbero prevedere gli obiettivi citati sopra come priorità orizzontali.

8.3 Procedere a un riesame di tutti i programmi dell'UE a favore dell'istruzione e della mobilità dei giovani

8.3.1 Il CESE sostiene la proposta di organizzare consultazioni pubbliche per monitorare il contributo della mobilità all'apprendimento e si impegna a seguire attentamente le attività in questo ambito, tenendo conto delle nuove prospettive finanziarie.

⁽⁶⁾ Parere CESE sul tema *Investire nella conoscenza e nell'innovazione (strategia di Lisbona)*, GU C 256 del 27.10.2007, pag. 17.

8.3.2 La comunicazione della Commissione non fa riferimento al ruolo che i programmi di istruzione europei svolgono a sostegno della cittadinanza attiva e della partecipazione dei giovani. È evidente che un'istruzione di qualità e un solido mercato del lavoro contribuiscono alla crescita in Europa; tuttavia, essi dovrebbero essere accompagnati da strumenti di promozione della partecipazione dei giovani alla società, in modo da sviluppare nei giovani un sentimento di appropriazione e di responsabilità per le politiche che li riguardano. Gli animatori socioeducativi e le organizzazioni giovanili possono svolgere un ruolo maggiore in tale contesto. Occorre ampliare le possibilità di svolgere attività di volontariato civico.

8.3.3 Il CESE non ritiene opportuno che, nell'ambito delle misure anticrisi, il sostegno all'istruzione non formale venga posto in secondo piano, dato che esso sta acquistando importanza e rappresenta già un fattore decisivo per il futuro e per lo sviluppo dei giovani.

8.4 *Eseguire uno studio di fattibilità relativo alla creazione di un sistema europeo di prestiti agli studenti per aumentare la loro mobilità transnazionale*

8.4.1 Il CESE valuterà attentamente il potenziale contributo di questa azione, tenendo conto delle possibilità e degli strumenti già esistenti. I rapporti di valutazione dei programmi di mobilità indicano che il principale ostacolo a un aumento della mobilità consiste nel finanziamento degli studenti. Tuttavia per promuovere adeguatamente l'obiettivo della mobilità (20 % nel 2020) bisogna dare la priorità all'accessibilità e all'entità delle borse. La procedura per la concessione dei prestiti va definita con attenzione e i giovani devono esserne informati, poiché è importante impedire, nella misura del possibile, che rimangano intrappolati nella spirale dell'indebitamento.

Bruxelles, 15 marzo 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 al Comitato delle regioni — La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio»

COM(2010) 672 definitivo

(2011/C 132/11)

Relatore: **CHIRIACO**

La Commissione, in data 18 novembre 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 PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio

COM(2010) 672 definitivo.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 febbraio 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 16 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 197 voti favorevoli, 26 voti contrari e 17 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) valuta positivamente i contenuti e le proposte formulate dalla Commissione ed evidenzia che molte delle osservazioni formulate dal Comitato in precedenti pareri sono state accolte nella comunicazione. Il CESE richiede che la Commissione provveda a chiarire meglio le relazioni esistenti tra obiettivi, strumenti e risorse finanziarie della PAC post 2013. La riforma della PAC dev'essere attuata in modo da garantire la redditività dell'agricoltura e un reddito adeguato agli agricoltori in tutta l'UE.

1.2 Il compito prioritario della PAC è valorizzare il ruolo degli agricoltori come produttori di beni alimentari di uso quotidiano e anche, in misura crescente, di energia verde e sostenibile. L'agricoltura e la silvicoltura, d'altronde, devono rafforzare l'importante contributo alla gestione sostenibile delle risorse naturali permettendo di rispondere in maniera concreta alle grandi questioni della lotta al cambiamento climatico, dell'emergenza idrica, della protezione dell'ambiente e della biodiversità⁽¹⁾ e dello sviluppo territoriale.

1.3 Il CESE concorda con la proposta di superare il riferimento storico per la determinazione dell'entità dell'aiuto e sottolinea l'importanza dei pagamenti diretti nel quadro della PAC ai fini della salvaguardia del modello agricolo europeo. Tali pagamenti hanno un'importanza fondamentale in quanto compensazione per gli standard elevati che la società si attende nell'UE e in quanto remunerazione dei servizi resi dall'agricol-

tura e che il mercato non ricompensa. Inoltre, in un contesto di mercati sempre più volatili, essi svolgono per gli agricoltori una funzione di tutela contro i rischi e di garanzia del reddito. I beni e servizi pubblici forniti alla collettività riguardano, a giudizio del CESE, lo sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente, la vitalità delle aree rurali, la riduzione della povertà, la sicurezza alimentare, la tutela del lavoro e dei consumatori.

1.4 Il CESE ritiene inoltre indispensabile che questo processo di revisione non sconvolga gli obiettivi e i meccanismi di funzionamento della PAC intesi a supportare gli operatori della filiera agricola, alimentare e ambientale nella programmazione di lungo e medio periodo. Al riguardo, il CESE, tenendo conto che il periodo per l'uscita dal regime semplificato (RPUS) per i nuovi Stati membri terminerà il 2013, ritiene opportuno prevedere un periodo transitorio sufficiente, e in coerenza con la durata del nuovo periodo di programmazione che terminerà nel 2020, per consentire agli agricoltori, in particolare a quelli che hanno investito in determinate condizioni, di adattarsi all'uscita dall'applicazione del riferimento storico nella quantificazione del valore del pagamento unico. Il CESE chiede, infine, di confermare uno strumento di flessibilità nazionale e regionale tipo articolo 68⁽²⁾ per l'erogazione di forme di sostegno specifico e per garantire un coordinamento integrale con le misure del secondo pilastro, l'organizzazione dei mercati nel settore ortofrutticolo e le misure di promozione.

⁽¹⁾ COM(2010) 548 definitivo - Valutazione 2010 dell'attuazione del piano d'azione UE sulla biodiversità.

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, 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, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1290/2005, (CE) n. 247/2006, (CE) n. 378/2007 e abroga il regolamento (CE) n. 1782/2003 (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 16).

1.5 Il CESE concorda con l'obiettivo di limitare l'erogazione del sostegno PAC a favore dei soli agricoltori attivi promuovendo il modello agricolo europeo mediante il ricorso ad interventi sia del primo che del secondo pilastro. Tutti i pagamenti del primo e del secondo pilastro devono essere finalizzati alla risoluzione delle problematiche sociali, ambientali ed economiche. Al riguardo il CESE invita la Commissione a fornire una definizione di agricoltore attivo applicabile su tutto il territorio comunitario. Il CESE propone che la definizione di agricoltore attivo contempli il requisito della produzione e della commercializzazione dei prodotti agricoli, anche attraverso la vendita diretta nei mercati locali, e della creazione di beni e servizi pubblici di utilità sociale.

1.6 Il CESE ritiene che la decisione politica del Consiglio europeo, di salvaguardare le condizioni dell'attività agricola in tutto il territorio dell'UE, debba rimanere un chiaro obiettivo della revisione della PAC. Il CESE ritiene opportuno che non sia abolito il sostegno agli agricoltori attivi in zone svantaggiate da un punto di vista naturale e climatico erogato nell'ambito del secondo pilastro. Il sostegno aggiuntivo riferito alla superficie per gli agricoltori nelle zone svantaggiate può evitare l'abbandono della produzione agricola sul territorio UE, contribuendo all'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento alimentare. Il CESE chiede alla Commissione di pubblicare al più presto la sua proposta di revisione dei criteri per l'identificazione delle altre zone svantaggiate (zone intermedie) per consentire un'adeguata consultazione di tutti gli *stakeholders*.

1.7 Il CESE concorda con l'adozione del *capping* dei pagamenti che dovrà essere applicato tenendo conto della struttura agricola del paese o della regione specifica. Il CESE propone di applicare il *capping* facendo riferimento ai livelli di intensità del lavoro salariato e non salariato impegnato in azienda tenendo anche conto del lavoro dell'agricoltore, garantendo così una giustificazione anche sociale all'utilizzo delle risorse economiche spese per il funzionamento della PAC. Il CESE ritiene, inoltre, necessario tenere in considerazione la specificità delle aziende formate da cooperative e forme associate di produttori agricoli, rapportando il pagamento alla pluralità dei soci.

1.8 La nuova PAC dovrà perseguire la priorità di garantire che l'UE abbia un settore agroalimentare competitivo e innovativo, in grado di contribuire al miglioramento delle condizioni socioeconomiche, dell'occupazione e della sicurezza dei lavoratori nel settore agricolo assumendo come riferimento nell'attribuzione degli aiuti la piena conformità alle clausole sociali con particolare riguardo al rispetto delle leggi e dei contratti di lavoro.

1.9 La Commissione deve fare chiarezza in merito all'applicazione del *greening* del pagamento diretto presentando una valutazione definitiva delle ripercussioni di tale proposta sugli attuali programmi ambientali del secondo pilastro. Il CESE invita la Commissione a prendere in considerazione eventuali impostazioni alternative. Una proposta potrebbe essere quella

di subordinare il versamento della componente *greening* del pagamento diretto alla partecipazione obbligatoria a determinate misure agroambientali in grado di influire effettivamente sulla superficie, a condizione che gli incentivi finanziari coprano interamente i maggiori costi e che le procedure burocratiche siano ridotte al minimo. A tal fine la Commissione dovrebbe definire un elenco delle corrispondenti misure, da cui gli agricoltori potrebbero scegliere quelle più confacenti alla loro specifica situazione. L'esecuzione di dette prestazioni dovrebbe essere strutturata, a livello regionale, in modo tale da riflettersi positivamente sul reddito.

1.10 Il CESE ritiene che sia impossibile realizzare una efficace riforma della PAC post 2013 senza avere indicazioni chiare sulle decisioni assunte in merito alla dimensione e alla composizione del budget UE. Il CESE crede comunque che sia necessario garantire almeno la conferma della quota di bilancio riservata finora dall'UE alla PAC.

1.11 Il CESE fa osservare che un'ulteriore apertura dei mercati agricoli dell'UE condurrà a un inasprimento della concorrenza e che i prezzi alla produzione risentiranno sempre più della volatilità dei mercati internazionali. Il CESE esprime la preoccupazione che gli strumenti attuali non consentano di garantire un'adeguata stabilizzazione dei mercati. Nel quadro della riforma occorrerà tenere conto di ciò, non solo ai fini del riorientamento dei pagamenti diretti, ma anche ai fini della modifica degli strumenti di stabilizzazione dei mercati.

2. Sintesi della comunicazione

2.1 Obiettivi della politica agricola comune (PAC)

2.1.1 Secondo la Commissione europea la PAC post 2013 dovrà contribuire ai seguenti obiettivi ⁽³⁾:

- produzione alimentare economicamente redditizia,
- gestione sostenibile delle risorse naturali e azione a favore del clima,
- mantenimento dell'equilibrio territoriale e della diversità delle zone rurali.

2.2 Gli strumenti della futura PAC

2.2.1 Secondo la Commissione i pagamenti diretti disaccoppiati rimangono il principale strumento di sostegno all'agricoltura europea (pagamento diretto di base disaccoppiato di entità uguale per tutti i produttori di una determinata regione o Stato membro). Nell'ottica di migliorarne l'efficacia e l'equità è previsto il passaggio dai pagamenti storici a un pagamento fisso e

⁽³⁾ Commissione europea, comunicato stampa IP/10/1527 del 18 novembre 2010.

uniforme per superficie (pagamento di base). Tuttavia, le condizioni economiche e naturali diverse da una regione all'altra dell'UE alle quali sono sottoposti gli agricoltori, richiedono una ripartizione equa dei pagamenti diretti. Tale pagamento sarà basato su titoli trasferibili, da attivare sui terreni agricoli, subordinati al rispetto di requisiti di condizionalità, che dovranno essere semplificati e integrati dagli obiettivi della direttiva quadro delle acque. Si propone di considerare l'introduzione di un massimale di aiuti per azienda (*capping*) i cui effetti potrebbero essere attenuati in funzione dei livelli di occupazione.

2.2.2 Secondo la Commissione la PAC post 2013 dovrà prevedere altre due tipologie di pagamenti diretti erogati per incentivare un'agricoltura più verde (*greening* degli aiuti diretti): 1) un pagamento per ettaro, applicabile in tutta l'UE, fornito in cambio dell'adozione da parte degli agricoltori di impegni agro-ambientali, che vanno oltre quelli della condizionalità di base (pascoli permanenti, rotazioni, *set aside* ambientale, ecc.); 2) un ulteriore pagamento per superficie, erogato agli agricoltori operanti in zone svantaggiate e/o con specifici vincoli naturali come integrazione al supporto fornito dal secondo pilastro della PAC.

2.2.3 Sono previste alcune eccezioni al disaccoppiamento. Per alcune regioni e per produzioni specifiche è prevista la possibilità di erogare aiuti accoppiati, all'interno di specifici limiti finanziari. Per i piccoli agricoltori è previsto uno specifico e semplificato sistema di aiuto per evitare la perdita di occupazione nelle aree rurali. Per rispondere alle critiche formulate dalla Corte dei conti europea in merito ai meccanismi di funzionamento dei pagamenti diretti si propone di focalizzare l'erogazione del sostegno a favore dei soli agricoltori attivi.

2.2.4 Secondo la Commissione è necessario prevedere il mantenimento di alcune misure di mercato. Questi strumenti devono poter essere attivati nelle situazioni di crisi come elementi di contrasto alle situazioni di emergenza. In particolare si propone il prolungamento del periodo di intervento, l'applicazione della clausola di salvaguardia e dello stoccaggio privato ad altri prodotti e, infine, il miglioramento dei controlli. In tale contesto la Commissione annuncia la presentazione di proposte per la stabilizzazione del mercato del latte e sottolinea l'esigenza di una riflessione sul futuro del settore dello zucchero. La PAC post 2013 prevedrà, inoltre, l'adozione di specifici interventi riguardanti il funzionamento della filiera alimentare e il miglioramento del potere contrattuale degli agricoltori.

2.2.5 L'architettura globale della PAC, secondo la Commissione, continuerà ad essere imperniata su due pilastri. Il sostegno fornito attraverso lo sviluppo rurale dovrà essere maggiormente finalizzato alla competitività, all'innovazione, al contrasto ai cambiamenti climatici e all'ambiente, coerentemente con la

strategia Europa 2020. In quest'ottica è prevista l'introduzione nell'ambito del secondo pilastro di strumenti finalizzati alla gestione dei rischi che gli Stati membri potranno utilizzare per garantire la stabilizzazione della produzione e dei redditi agricoli.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE evidenzia che la Commissione recepisce nella comunicazione le seguenti osservazioni formulate in suoi precedenti pareri (4):

- la necessità di una ripartizione equa delle risorse tra gli Stati membri,
- l'esigenza di superare il riferimento storico per la quantificazione del valore dei titoli del pagamento unico,
- l'introduzione del *greening* del pagamento unico per far fronte alle nuove sfide, in particolare cambiamenti climatici, energie rinnovabili, gestione delle risorse idriche e biodiversità (5), per legare maggiormente l'entità dell'aiuto erogato ai beni e ai servizi forniti dall'agricoltore alla collettività e non remunerati normalmente dal mercato e per compensare gli agricoltori che operano in zone caratterizzate da condizioni climatiche e naturali svantaggiose per i maggiori costi,
- la necessità di riservare i pagamenti diretti esclusivamente agli agricoltori in attività con modalità che tengano conto dell'occupazione esistente e generata in ciascuna azienda e considerando, in particolare, l'intensità del lavoro salariato e non salariato, compresi i lavori agricoli e silvicoli effettuati su contratto.

3.2 Nel parere NAT/449 - *Riforma della PAC nel 2013* il CESE invitava «la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo innanzitutto a descrivere in modo inequivocabile l'obiettivo della PAC, quindi a presentare tutti gli strumenti richiesti e a rendere nota la dotazione finanziaria necessaria». Il CESE rileva che la Commissione non segue la stessa sequenza logica nel testo della comunicazione. Il CESE richiede, pertanto, che la Commissione provveda a chiarire meglio le relazioni esistenti tra obiettivi, strumenti e risorse finanziarie della PAC post 2013.

(4) Parere CESE sul tema *Riforma della PAC nel 2013* (GU C 354 del 28.12.2010, pag. 35, punto 5.6.11).

(5) Decisione del Consiglio del 19 gennaio 2009 recante modifica della decisione 2006/144/CE relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale, periodo di programmazione 2007-2013 (GU L 30 del 31.1.2009, pag. 112).

3.3 Obiettivi

3.3.1 Nel parere NAT/449 il CESE ricordava che «la PAC dopo il 2013 dovrà invece orientarsi al modello agricolo europeo, che deve essere basato sui principi della sovranità alimentare, sulla sostenibilità e sulle reali necessità degli agricoltori e dei consumatori». Il CESE intende evidenziare i principali obiettivi a cui dovrà essere ispirata la PAC:

- contribuire alla sicurezza quantitativa e qualitativa degli approvvigionamenti alimentari a livello europeo e mondiale ⁽⁶⁾,
- concorrere alla stabilizzazione dei mercati ⁽⁷⁾ limitando, in particolare, le fluttuazioni dei prezzi dei prodotti agricoli,
- sostenere i redditi degli agricoltori europei che sono inferiori a quelli percepiti dagli operatori attivi negli altri settori dell'economia europea ⁽⁸⁾,
- concorrere alla creazione di un sistema di regole commerciali che permettano di preservare il modello agroalimentare europeo e di evitare distorsioni della concorrenza,
- consentire agli agricoltori di recuperare potere di mercato verso gli operatori commerciali in particolare nei riguardi della grande distribuzione organizzata ⁽⁹⁾,
- promuovere l'uso sostenibile delle risorse, la conservazione degli habitat naturali e della biodiversità, facendo sì che l'agricoltura e la silvicoltura assumano un ruolo crescente nella lotta ai cambiamenti climatici ⁽¹⁰⁾,
- sostenere la produzione e la commercializzazione di prodotti locali di qualità nelle aree rurali attraverso la promozione di modalità alternative di distribuzione ⁽¹¹⁾,
- creare le condizioni giuridiche per la gestione da parte degli agricoltori di filiere corte e trasparenti,

- promuovere, con riferimento alla strategia Europa 2020, la formazione e l'innovazione (crescita intelligente), lo sviluppo delle energie rinnovabili (crescita sostenibile) e il rafforzamento delle potenzialità occupazionali delle zone rurali (crescita inclusiva) nel rispetto delle buone pratiche in materia di occupazione, dei contratti e del lavoro agricolo stagionale europeo ed extracomunitario.

3.3.2 Il tema della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari a prezzi ragionevoli resta un obiettivo prioritario per l'agricoltura dell'UE, nel contesto di uno scenario mondiale caratterizzato da una pressione demografica e dalla crescita dei consumi ai quali occorrerà dare una risposta politica e strategica di sviluppo e di sicurezza alimentare globale.

3.3.3 Il CESE ritiene che gli agricoltori europei siano interessati ad «ottenere un reddito adeguato dalla vendita dei loro prodotti sul mercato e dalla remunerazione dei servizi di utilità sociale che svolgono nel quadro del modello agricolo europeo ⁽¹²⁾». La PAC non può, quindi, limitarsi alla ripartizione dei finanziamenti. Al riguardo il CESE chiede alla Commissione di chiarire come la nuova PAC intende affrontare il problema della stabilizzazione dei mercati proponendo in particolare soluzioni al problema dei prezzi e dei redditi agricoli.

3.3.4 La politica agricola europea e le politiche di sviluppo rurale devono essere finalizzate all'innovazione e alla competitività. Il CESE ritiene che debba essere rafforzato il contributo dello sviluppo rurale e delle politiche forestali dell'UE alla conservazione della biodiversità, al sequestro del carbonio, alla produzione e al risparmio energetico, alla formazione e alla promozione dei prodotti alimentari ed allo sviluppo territoriale equilibrato. Lo sviluppo rurale può creare occasioni di nuova impresa e maggiore occupazione nelle aree rurali promuovendo la diversificazione delle opportunità di reddito in agricoltura. È necessario, infine, ricordare che le attività di trasformazione dei prodotti alimentari sono una delle principali attività economiche svolte nelle zone rurali. Al riguardo, lo sviluppo rurale non dovrebbe trascurare di sostenere le imprese agroalimentari delle zone rurali che, insieme agli agricoltori, realizzano azioni di ricerca e sviluppo, formazione, innovazione, promozione delle esportazioni e quelle impegnate in iniziative di cooperazione tra aziende (ad esempio joint venture) al fine di rafforzare la loro dimensione competitiva di mercato.

3.3.5 Il CESE ricorda che la volatilità dei prezzi sui mercati agricoli, benché rappresenti un problema endemico per il settore, si è particolarmente acuita negli ultimi anni a causa di vari fattori tra cui le condizioni meteorologiche estreme, i prezzi energetici, i fenomeni speculativi e l'incremento della domanda mondiale per i fenomeni di crescita demografica. Al riguardo il CESE ricorda che i prezzi dei prodotti agricoli dopo essere

⁽⁶⁾ Parere CESE sul tema *Il futuro della PAC dopo il 2013* (GU C 318 del 23.12.2009, pag. 66, punto 2.3).

⁽⁷⁾ Parere CESE sul tema *Riforma della PAC nel 2013* (GU C 354 del 28.12.2010, pag. 35, punto 5.2) e parere CESE sul tema *Verifica dello stato di salute e futuro della PAC dopo il 2013* (GU C 44 del 16.2.2008, pag. 60, punto 7.4.2).

⁽⁸⁾ Parere CESE sul tema *Riforma della PAC nel 2013* (GU C 354 del 28.12.2010, pag. 35, punto 3.7).

⁽⁹⁾ Parere CESE sul tema *Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa* (GU C 48 del 15.2.2011, pag. 145, punto 3.6).

⁽¹⁰⁾ Parere CESE sul tema *Riforma della PAC nel 2013* (GU C 354 del 28.12.2010, pag. 35, punto 4.7).

⁽¹¹⁾ Parere CESE sul tema *Riforma della PAC nel 2013* (GU C 354 del 28.12.2010, pag. 35, punto 5.5).

⁽¹²⁾ Parere CESE sul tema *Riforma della PAC nel 2013* (GU C 354 del 28.12.2010, pag. 35, punto 5.3).

notevolmente cresciuti nel periodo 2006-2008 ed aver subito una consistente flessione, hanno ripreso a crescere negli ultimi mesi. Il CESE ritiene che queste oscillazioni estreme nei prezzi dei prodotti agricoli determinino conseguenze negative sia per i produttori che per i consumatori. Esso teme inoltre che anche nell'UE investitori non appartenenti al settore agricolo tentino di intensificare gli acquisti di terreni a scopo di investimento e di speculazione, cosa che di sicuro non sarebbe nello spirito del modello agricolo europeo.

3.3.6 La nuova PAC dovrà promuovere e sostenere i nuovi insediamenti attraendo, in particolare, i giovani verso il settore, anche per garantire un futuro all'agricoltura europea. Il ricambio generazionale in agricoltura è necessario considerando che solo il 7 % degli agricoltori europei ha meno di 35 anni e che in alcuni Stati membri la situazione è anche più critica. Allo stato attuale, un titolare su tre ha più di 65 anni nell'UE-27 e molti andranno in pensione nei prossimi anni. Al riguardo è necessario che la PAC contribuisca alla realizzazione di una politica di dimensione europea per l'insediamento in agricoltura parallelamente ad una ambiziosa e sinergica politica occupazionale nel settore agricolo.

3.4 Strumenti

3.4.1 Il CESE sottolinea l'importanza dei pagamenti diretti della PAC per la conservazione del modello agricolo europeo. L'erogazione dei pagamenti diretti sostiene infatti gli agricoltori europei che offrono beni e servizi pubblici che hanno un elevato valore per la collettività e che non vengono però adeguatamente remunerati dai prezzi che si formano sui mercati agroalimentari.

3.4.2 È necessario prevedere una semplificazione nelle modalità di funzionamento degli strumenti della nuova PAC e, in particolare, del pagamento unico. Il CESE concorda con la necessità di semplificare gli obblighi della condizionalità ambientale richiedendo una razionalizzazione del sistema dei controlli e delle relative procedure di riduzione dei pagamenti. Il CESE evidenzia che le modalità di accesso al *greening* dei pagamenti diretti dovrebbero facilitare e promuovere l'accesso delle aziende al sostegno PAC. A tale proposito, come pure nell'ottica di un possibile ampliamento della condizionalità (ad esempio la direttiva acque), il CESE chiede che la Commissione valuti attentamente l'impatto di tale provvedimento identificando procedure applicative che non comportino ulteriori complicazioni per gli agricoltori.

3.4.3 Il CESE condivide il principio per cui i pagamenti di base da differenziare a livello regionale vanno obbligatoriamente associati a determinate prestazioni ambientali. Le discussioni già in corso indicano che può eventualmente risultare difficile distinguere la componente ambientale del primo pilastro (*greening* del pagamento diretto) dalle misure agroambientali del secondo.

3.4.4 Il CESE concorda con l'introduzione di un nuovo criterio di definizione dell'entità del pagamento diretto. Al riguardo il CESE propone una riflessione per l'identificazione del territorio di riferimento per la determinazione della componente di base del pagamento diretto (europeo o nazionale o regionale). Il CESE propone, inoltre, di verificare la possibilità di subordinare una componente del pagamento diretto ai livelli di utilizzazione della manodopera e all'adozione di altre buone pratiche per la competitività, il lavoro e l'innovazione.

3.4.5 Il CESE approva la scelta di introdurre un regime di sostegno semplice e specifico per i piccoli agricoltori. Al riguardo il CESE chiede alla Commissione di chiarire i requisiti che verranno adottati per l'identificazione dei piccoli agricoltori. Il CESE, in particolare, invita a tenere conto delle peculiari differenze strutturali che caratterizzano le agricolture dei diversi Stati membri.

3.4.6 Il CESE si interroga sulle ripercussioni del processo di adeguamento degli attuali strumenti di mercato (prezzi garantiti, dazi, sussidi all'esportazione, ammasso pubblico, quote, *set aside*, ecc.). Al riguardo il CESE sottolinea che le reti di sicurezza non sono da sole in grado di assicurare la stabilizzazione dei mercati dei prodotti agricoli e di risolvere, in particolare, i problemi nel settore lattiero-caseario⁽¹³⁾. Il CESE, nell'ottica di rafforzare la posizione dei produttori agricoli nella catena di creazione del valore e di contrastare l'instabilità dei prezzi e l'eccessivo potere di mercato della grande distribuzione organizzata, ritiene opportuna l'adozione nella PAC post 2013 di specifici strumenti gestiti direttamente dai produttori agricoli o da loro rappresentanti per la concentrazione dell'offerta e per il miglioramento delle relazioni commerciali, utilizzando misure e strumenti già sperimentati in alcune organizzazioni comuni di mercato.

3.4.7 Il CESE invita a potenziare le azioni previste dalla PAC rivolte alla valorizzazione e alla promozione dei prodotti agroalimentari locali e di qualità a livello del mercato europeo e dei paesi terzi anche nell'ottica di un migliore funzionamento delle filiere agroalimentari, di una maggiore conoscenza della varietà dei prodotti alimentari realizzati sul territorio UE e per andare incontro alle esigenze dei consumatori ed aprire nuovi mercati all'estero. In questo senso il CESE è interessato all'introduzione di pratiche virtuose di etichettatura dei prodotti agricoli anche per rispondere alla crescente domanda di informazione e di trasparenza proveniente dalla collettività.

3.4.8 Il CESE ricorda che nell'UE sono oltre 40 milioni le persone indigenti che non hanno abbastanza da mangiare. Al riguardo il CESE invita la Commissione a potenziare le azioni di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nella Comunità promosse nell'ambito della PAC.

⁽¹³⁾ Parere CESE sul tema *Verifica dello stato di salute e futuro della PAC dopo il 2013* (GU C 44 del 16.2.2008, pag. 60, punti da 7.4.13 a 7.4.15) e parere CESE sul tema *Riforma della PAC nel 2013* (GU C 354 del 28.12.2010, pag. 35, punto 5.5.9).

3.4.9 Lo sviluppo rurale può fornire un contributo alle esigenze delle filiere e dei territori rurali. Il CESE ritiene opportuno conservare l'attuale assetto della PAC che prevede la distinzione in due pilastri promuovendo il riordino delle misure di competenza di ciascuno dei due pilastri e un maggiore grado di complementarità degli interventi promossi ⁽¹⁴⁾.

3.4.10 In linea con il «modello agricolo europeo», una funzione sostanziale della PAC è il mantenimento della produzione agricola in tutte le regioni dell'UE. A questo proposito il CESE sottolinea la particolare importanza delle misure destinate alle zone svantaggiate nel quadro dello sviluppo rurale. Andrebbero in ogni caso portate avanti, in un'ottica di massima continuità, le misure già collaudate come, in particolare, la compensazione degli svantaggi naturali e climatici.

3.5 Budget UE e risorse finanziarie per la PAC

3.5.1 Il CESE ritiene che gli obiettivi che la società moderna assegna all'agricoltura europea siano molto ambiziosi e difficili. Questi richiedono la permanenza nel futuro di una PAC efficace nella strumentazione per raggiungere gli obiettivi fissati, efficiente nei sistemi applicativi e adeguata nei mezzi finanziari ⁽¹⁵⁾. È assolutamente necessario, inoltre, integrare la PAC in tutte le altre politiche comunitarie (Imprese, Azioni per il clima, Politiche intersectoriali, Economia, finanze e fiscalità, Occupazione e diritti sociali, Energia e risorse naturali, Ambiente, consumatori e salute, Relazioni esterne e affari esteri, Regioni e sviluppo locale, Scienza e tecnologia).

3.5.2 A giudizio del CESE nella discussione sulla PAC verso il 2020 occorre tenere conto del fatto che, con riferimento alle prospettive finanziarie e in assenza di adeguamenti del bilancio, difficilmente sarà possibile realizzare gli obiettivi che la comunicazione assegna alla futura PAC e difendere il modello agricolo europeo.

3.5.3 Il CESE ritiene che la riforma della PAC post 2013 sia l'occasione per affrontare la discussione sulla redistribuzione delle risorse finanziarie, sia del primo che del secondo pilastro. In particolare è necessario risolvere il problema degli squilibri nella ripartizione delle risorse PAC a livello nazionale che, in particolare, penalizzano i nuovi Stati membri. Al riguardo il superamento del riferimento storico rende necessaria l'identificazione di un nuovo criterio per la definizione del massimale nazionale per i pagamenti diretti assegnato ad ogni Stato membro. In questo senso il CESE invita, con pragmatismo e tenendo conto della situazione diversa presente nei diversi Stati membri, a prendere in considerazione altri criteri oltre quello della superficie agricola nazionale. In particolare l'adozione dei criteri

del costo della vita, dell'occupazione, del valore aggiunto, e delle differenze nelle condizioni agroclimatiche e nei costi di produzione potrebbero valorizzare il contributo dell'agricoltura allo sviluppo territoriale ⁽¹⁶⁾.

3.5.4 Il CESE concorda con la scelta della Commissione di non introdurre forme di cofinanziamento nazionale degli interventi del primo pilastro. In merito al secondo pilastro, il CESE ritiene opportuno confermare il cofinanziamento nazionale per l'attuazione degli interventi dello sviluppo rurale. Il CESE ritiene altresì necessario promuovere una riflessione sulle decisioni finora assunte in merito all'entità del cofinanziamento nazionale dello sviluppo rurale per tenere conto delle difficoltà di bilancio di molti Stati membri e per promuovere migliori performance di spesa per investimento a livello nazionale ⁽¹⁷⁾.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE invita a svolgere una riflessione in merito ad una ipotesi di revisione della normativa comunitaria in materia di concorrenza applicata al settore agroalimentare nell'ottica di un miglioramento dei meccanismi di funzionamento delle filiere agroalimentari e di un riequilibrio del potere di mercato tra i soggetti della catena alimentare, in particolare nei confronti della distribuzione.

4.2 Il CESE concorda con il potenziamento degli strumenti per la gestione dei rischi attuati nell'ambito della PAC. Il CESE ritiene che questi strumenti debbano contribuire a ridurre le fluttuazioni del reddito e l'instabilità dei mercati. Il potenziamento degli strumenti assicurativi e la creazione di fondi mutualistici deve aiutare gli agricoltori a fronteggiare i rischi sanitari e climatici che sono destinati a crescere nel prossimo futuro. Il CESE, ricordando la grave crisi che ha colpito le istituzioni finanziarie mondiali, chiede alla Commissione di chiarire al più presto le modalità operative che saranno adottate per l'attuazione di questi strumenti. Il CESE esprime dubbi in merito all'opportunità di inserire le azioni di gestione del rischio nel secondo pilastro, evidenziando che l'obbligo di cofinanziamento nazionale può disincentivare gli Stati membri ad attuare questi nuovi strumenti.

4.3 Il CESE guarda con attenzione alla proposta formulata dalla Commissione di promuovere i canali di distribuzione alternativi per la valorizzazione delle risorse locali attraverso azioni nel secondo pilastro di diffusione e consolidamento delle prassi di vendite diretta e dei mercati locali. Il CESE ritiene che queste pratiche commerciali alternative debbano essere sostenute anche definendo un quadro normativo comunitario ad hoc.

⁽¹⁴⁾ Parere CESE sul tema *Il futuro della PAC dopo il 2013* (GU C 318 del 23.12.2009, pag. 66, punto 4.3).

⁽¹⁵⁾ Parere CESE sul tema *Il futuro della PAC dopo il 2013* (GU C 318 del 23.12.2009, pag. 66, punto 2.5).

⁽¹⁶⁾ Parere CESE sul tema *Riforma della PAC nel 2013* (GU C 354 del 28.12.2010, pag. 35, punti 5.7.4, 5.8.4 e 5.8.5).

⁽¹⁷⁾ Parere CESE sul tema *Verifica dello stato di salute e futuro della PAC dopo il 2013* (GU C 44 del 16.2.2008, pag. 60, punto 7.6.11).

4.4 Il CESE auspica un riavvio e un positivo esito per i negoziati dell'OMC ricordando gli effetti in termini di ulteriore apertura dei mercati agricoli che gli accordi commerciali, in particolare con il Mercosur, potranno avere sull'efficace funzionamento della PAC ⁽¹⁸⁾. Al riguardo il CESE intende evidenziare come ciò comporterà un'intensificazione della concorrenza e della volatilità dei prezzi agricoli sui mercati internazionali di cui è necessario tenere conto nel processo di riforma della PAC sia nella modifica degli strumenti di stabilizzazione dei mercati che nel riorientamento dello strumento dei pagamenti diretti. D'altronde il commercio internazionale può contribuire in modo sostanziale alla disponibilità di cibo aumentando la quantità e ampliando la varietà dei prodotti alimentari sul mercato ⁽¹⁹⁾. Il CESE ricorda la situazione di svantaggio in cui si trovano gli agricoltori europei rispetto a quelli extraeuropei

per gli standard produttivi comunitari obbligatori. Il CESE richiede il rafforzamento dei sistemi di controllo delle importazioni di materie prime, che devono rispettare i requisiti applicati ai prodotti europei, altrimenti si avranno non solo forme di concorrenza sleale e dumping sociale, ma anche gravi ricadute sulla qualità delle produzioni agricole e delle trasformazioni alimentari.

4.5 Il CESE invita la Commissione all'adozione di provvedimenti utili a risolvere il problema del deficit di produzione di piante proteaginose foraggere che caratterizza l'agricoltura europea e che limita lo sviluppo di alcuni comparti produttivi comunitari. Al riguardo il CESE guarda con attenzione alla realizzazione di azioni sinergiche tra programmi agroenergetici e azioni per la promozione della produzione di proteine vegetali in Europa.

Bruxelles, 16 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Parere CESE sul tema *Verifica dello stato di salute e futuro della PAC dopo il 2013* (GU C 44 del 16.2.2008, pag. 60, punto 7.4.9).

⁽¹⁹⁾ COM(2010) 127 definitivo - *Un quadro strategico dell'UE per aiutare i paesi in via di sviluppo ad affrontare i problemi della sicurezza alimentare.*

ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

I seguenti emendamenti, che hanno ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso delle deliberazioni:

Punto 1.5 Sopprimere l'ultima frase:

Il CESE concorda con l'obiettivo di limitare l'erogazione del sostegno PAC a favore dei soli agricoltori attivi promuovendo il modello agricolo europeo mediante il ricorso ad interventi sia del primo che del secondo pilastro. Tutti i pagamenti del primo e del secondo pilastro devono essere finalizzati alla risoluzione delle problematiche sociali, ambientali ed economiche. Al riguardo il CESE invita la Commissione a fornire una definizione di agricoltore attivo applicabile su tutto il territorio comunitario. ~~Il CESE propone che la definizione di agricoltore attivo contempli il requisito della produzione e della commercializzazione dei prodotti agricoli, anche attraverso la vendita diretta nei mercati locali, e della creazione di beni e servizi pubblici di utilità sociale.~~

Esito della votazione

Voti favorevoli:	74
Voti contrari:	125
Astensioni:	29

Punto 1.7 Modificare come segue:

*Il CESE concorda con l'adozione del **capping** dei pagamenti che dovrà essere applicato tenendo conto della struttura agricola del paese o della regione specifica. ~~Il CESE propone di applicare il **capping** facendo riferimento ai livelli di intensità del lavoro salariato e non salariato impegnato in azienda tenendo anche conto del lavoro dell'agricoltore, garantendo così una giustificazione anche sociale all'utilizzo delle risorse economiche spese per il funzionamento della PAC. Il CESE ritiene, inoltre, necessario tenere in considerazione la specificità delle aziende a proprietà multipla o formate da cooperative e forme associate di produttori agricoli, rapportando il pagamento alla pluralità dei soci. Il CESE non può accettare l'imposizione di un massimale degli aiuti. Tutti gli agricoltori devono essere trattati allo stesso modo, indipendentemente dalle dimensioni o dalla forma giuridica della loro azienda. Il CESE considera quindi qualsiasi **capping** come contrario al principio della parità di trattamento poiché non può fondarsi su alcuna base oggettiva.~~*

Esito della votazione

Voti favorevoli:	62
Voti contrari:	155
Astensioni:	20

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento (UE) n. .../... del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 648/2004 per quanto riguarda l'uso dei fosfati e di altri composti del fosforo nei detersivi per bucato per uso domestico»

COM(2010) 597 definitivo — 2010/0298 (COD)

(2011/C 132/12)

Relatore unico: **Nikolaos LIOLIOS**

In data 10 e 24 novembre 2010, il Parlamento europeo e il Consiglio 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 regolamento (UE) n. .../... del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 648/2004 per quanto riguarda l'uso dei fosfati e di altri composti del fosforo nei detersivi per bucato per uso domestico

COM(2010) 597 definitivo — 2010/0298 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 febbraio 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 174 voti favorevoli, 1 voto contrario e 9 astensioni.

1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) riconosce, per le seguenti ragioni, la necessità di rivedere il regolamento (CE) n. 648/2004 per quanto riguarda l'uso dei fosfati e di altri composti del fosforo nei detersivi per bucato per uso domestico:

- Anche se la presenza di fosfati nei detersivi contribuisce all'eutrofizzazione in misura minore rispetto ad altre fonti, le restrizioni all'uso di tali sostanze sembrano essere l'opzione più efficace per ridurre il rischio di eutrofizzazione nell'intera Unione europea.
- È assolutamente indispensabile garantire un mercato interno dei detersivi per il bucato pienamente armonizzato, eliminando così ogni costo aggiuntivo per l'industria e le amministrazioni, dovuto alla frammentazione del mercato, come pure l'esigenza del riconoscimento reciproco dei detersivi contenenti fosforo che possono essere importati e ammessi al consumo in uno Stato dell'UE - persino in presenza di una normativa per la limitazione dei fosfati - dal momento che sono immessi legalmente sul mercato di qualsiasi altro Stato dell'UE.
- Le amministrazioni nazionali pubbliche degli Stati membri che hanno adottato una normativa riguardante i fosfati nei detersivi per combattere l'eutrofizzazione potrebbero avere maggiori difficoltà nell'applicare la loro legislazione, in ragione degli obblighi relativi al riconoscimento reciproco ai sensi del regolamento (CE) n. 764/2008.
- Un'azione unica a livello dell'UE risulterebbe molto più efficace di molteplici azioni intraprese dagli Stati membri.

1.2 Il CESE approva l'approccio generale adottato dalla Commissione che, accanto all'auspicata riduzione del rischio dell'eutrofizzazione per l'ambiente acquatico, esamina la fattibilità tecnica e socioeconomica nonché le conseguenze, in termini di efficacia ed efficienza, della sostituzione dei fosfati nei detersivi.

1.2.1 Per questi motivi il CESE si pronuncia a favore dell'opzione 4, in base alla quale è opportuno limitare la presenza di fosfati soltanto nei detersivi per bucato ad uso domestico e non in quelli per lavastoviglie automatiche o per uso industriale o istituzionale.

1.3 La proposta non introduce molti elementi nuovi, ma si limita a stabilire delle regole a livello UE e a sostenere la tendenza, già in atto, alla riduzione dei fosfati e di altri composti del fosforo nei detersivi per bucato per uso domestico. Il CESE prende atto dell'impegno della Commissione a ridurre al minimo gli effetti ambientali di questa categoria di prodotti di largo consumo. L'adozione delle raccomandazioni formulate nel presente parere del CESE conferirebbe maggiore peso alla proposta. Il CESE riconosce che i fabbricanti di detersivi per bucato per uso domestico, tramite l'adozione - principalmente volontaria - di soluzioni alternative per sostituire i fosfati, hanno dato un notevole contributo alla limitazione degli effetti ambientali dei loro prodotti.

1.4 Il CESE ritiene che, dalla revisione del regolamento (CE) n. 648/2004 per quanto riguarda la limitazione dei fosfati e altri composti del fosforo nei detersivi per bucato per uso domestico fino all'attuazione delle relative disposizioni, si dovrà prevedere un lasso di tempo adeguato per l'adattamento e la preparazione. A giudizio del CESE, saranno necessari da uno a due anni per adeguare la composizione dei prodotti e attuare i cambiamenti necessari nelle attrezzature e nei processi di produzione, in particolare per le piccole e medie imprese.

2. Introduzione

2.1 I fosfati, insieme con il tripolifosfato di sodio, sono utilizzati nei detersivi per ridurre la durezza dell'acqua e permettere una pulizia efficace. Ciononostante, i fosfati possono avere ripercussioni negative sull'ambiente acquatico e alterare l'equilibrio ecologico, poiché contribuiscono allo sviluppo accelerato delle alghe, fenomeno detto «eutrofizzazione». Anche se i detersivi contenenti fosfati sono solo al terzo posto tra i fattori che contribuiscono a incrementare la presenza di queste sostanze nell'ambiente acquatico, ridurre il tenore dei fosfati nei detersivi per bucato per uso domestico sembra costituire, dal punto di vista tecnico ed economico, la soluzione più efficace per ridurre il rischio di eutrofizzazione.

2.2 Il regolamento (CE) n. 648/2004 relativo ai detersivi armonizza l'immissione sul mercato dei detersivi, ma soltanto per quanto riguarda la loro etichettatura e la biodegradabilità dei tensioattivi che contengono. Tuttavia, in considerazione delle preoccupazioni che crea l'eutrofizzazione, l'articolo 16 del regolamento prevedeva che la Commissione, entro l'8 aprile 2007, «effettua una valutazione, presenta una relazione e, se del caso, una proposta legislativa sull'uso dei fosfati in vista della loro graduale eliminazione o di una loro limitazione ad applicazioni specifiche». Nel 2007 la Commissione ha presentato la sua relazione ⁽¹⁾, in cui giungeva alla conclusione che le conoscenze sul contributo all'eutrofizzazione dei fosfati presenti nei detersivi erano ancora incomplete ma in rapido progresso. I lavori scientifici realizzati successivamente, oltre ad informazioni sugli effetti economici e sociali di eventuali restrizioni, hanno costituito la base della relazione finale di valutazione d'impatto ⁽²⁾ che analizza una serie di opzioni riguardanti l'uso dei fosfati nei detersivi.

2.3 La Commissione ha lanciato una serie di studi per stabilire se le restrizioni poste all'utilizzo dei fosfati nei detersivi sarebbero giustificate per limitare il fenomeno dell'eutrofizzazione nell'UE. Questi studi sono serviti da base per ulteriori consultazioni degli Stati membri, dell'industria e delle organizzazioni non governative nel corso delle riunioni del gruppo di lavoro delle autorità competenti per l'applicazione del regolamento relativo ai detersivi (noto come «gruppo di lavoro detersivi»), che si sono svolte nel novembre 2006, nel luglio e nel dicembre 2007, nel luglio 2008, nel febbraio e nel novembre 2009.

2.3.1 Nel 2009 si è svolta, tramite la rete Impresa Europa, una consultazione specifica delle piccole e medie imprese del settore dei detersivi per ampliare le conoscenze sull'impiego attuale dei fosfati e delle sostanze alternative nella formulazione dei detersivi nonché sulle conseguenze che eventuali restrizioni dell'uso dei fosfati avrebbero per queste PMI.

2.3.2 Gli studi e le consultazioni di cui sopra, insieme con la relazione di valutazione d'impatto, hanno costituito la base di informazioni a partire dalla quale è stata elaborata la proposta COM(2010) 597 della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 648/2004, in merito alla quale è stato chiesto il parere del CESE.

⁽¹⁾ COM(2007) 234 definitivo.

⁽²⁾ SEC(2010) 1278.

3. Punti salienti del documento della Commissione

3.1 La proposta in esame mira a modificare il regolamento (CE) n. 648/2004 relativo ai detersivi introducendo una limitazione del tenore di fosfati e altri composti del fosforo nei detersivi per bucato per uso domestico, in modo da ridurre il contributo dei detersivi al fenomeno generale dell'eutrofizzazione delle acque di superficie dell'UE, in base alle conclusioni delle valutazioni e dell'analisi d'impatto effettuate dalla Commissione in applicazione dell'articolo 16 del regolamento (CE) n. 648/2004.

3.1.1 L'obiettivo generale è quello di garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente dai possibili effetti nocivi dei fosfati e di altri composti del fosforo presenti nei detersivi come pure di assicurare il buon funzionamento del mercato interno dei detersivi.

3.2 Sono state esaminate cinque opzioni per determinarne i possibili effetti:

- Opzione 1: nessuna azione a livello dell'UE, la responsabilità di un'azione è lasciata agli Stati membri o alla cooperazione regionale (opzione di base);
- Opzione 2: azione volontaria dell'industria;
- Opzione 3: divieto totale dei fosfati nei detersivi;
- Opzione 4: limitazione/riduzione del tenore di fosfati nei detersivi per bucato;
- Opzione 5: fissazione di valori limite per il tenore di fosfati nei detersivi.

L'analisi dell'impatto delle diverse opzioni è stata condotta tenendo conto dei risultati dell'analisi scientifica del contributo dei fosfati nei detersivi ai rischi di eutrofizzazione nell'UE, nonché dei criteri di efficacia e di efficienza (praticità, effetti socioeconomici e monitorabilità). Le informazioni sono tratte soprattutto dagli studi menzionati più sopra e da successive consultazioni dirette delle parti interessate.

La valutazione e l'analisi d'impatto delle opzioni indicano che l'introduzione a livello europeo di una limitazione dell'uso dei fosfati e di altri composti del fosforo nei detersivi per bucato ad uso domestico ridurrà il contributo dei fosfati presenti nei detersivi ai rischi di eutrofizzazione delle acque nell'UE e, contemporaneamente il costo dell'eliminazione del fosforo negli impianti di depurazione. La riduzione dei costi così ottenuta supera largamente il costo della nuova formulazione dei detersivi per bucato con sostanze alternative ai fosfati. Non sarebbe invece opportuno, in questa fase, introdurre delle restrizioni a livello dell'UE per i detersivi per lavastoviglie o per i detersivi per uso industriale o istituzionale, dato che le alternative disponibili non sono generalmente in grado di rispondere alle superiori esigenze tecniche di queste applicazioni.

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE si rallegra che la Commissione abbia elaborato la proposta in esame e, considerando che per nessuna delle categorie di detersivi diversi da quelli per bucato ad uso domestico esistono soluzioni alternative tecnicamente ed economicamente valide, condivide l'idea per cui le restrizioni nell'utilizzo di fosfati e altri composti del fosforo vadano applicate, per il momento, soltanto ai detersivi per bucato ad uso domestico. In ogni caso, come stabilito giustamente dalla modifica dell'articolo 16, occorre studiare anche la possibilità di introdurre restrizioni relative ai fosfati nei detersivi per lavastoviglie domestiche automatiche. Ai produttori è stato concesso un sufficiente lasso di tempo per esaminare le soluzioni alternative esistenti o per trovarne di nuove e renderle tecnicamente adatte ed economicamente accettabili. Per incoraggiare le industrie a compiere progressi in tal senso, sarebbe forse utile che la Commissione lancia iniziative di consultazione di tutte le parti interessate.

4.2 Per quanto riguarda la valutazione delle opzioni proposte, il CESE ritiene che:

— le opzioni 1 e 2 potrebbero determinare - qualora persista l'attuale tendenza - una lenta diminuzione dell'uso dei fosfati, ma non rispondono all'obiettivo del buon funzionamento del mercato interno dei detersivi. Ovviamente, non si può escludere la possibilità di un'inversione di tendenza in materia di sostituzione dei fosfati, con i conseguenti effetti negativi sull'ambiente.

— L'opzione 3 sembra la più interessante per la riduzione del rischio dell'eutrofizzazione, ma non è opportuno attuarla, poiché da un lato essa determinerebbe un calo sproporzionato delle prestazioni delle lavastoviglie automatiche, per le quali non esiste ad oggi nessuna soluzione alternativa tecnicamente ed economicamente valida, e, dall'altro, le soluzioni alternative ai fosfati nei detersivi per bucato ad uso domestico contengono talvolta altri composti a base di fosforo, in particolare i fosfonati, i quali, anche in piccola quantità, garantiscono risultati eccellenti, sia per ridurre la durezza dell'acqua che per stabilizzare i prodotti sbiancanti. È quindi impossibile eliminare completamente il fosforo dai detersivi.

— L'opzione 4 è la più indicata, poiché riguarda soltanto i detersivi per bucato per uso domestico per i quali esistono già alternative praticabili e ampiamente diffuse e prevede, al tempo stesso, un limite massimo autorizzato per il tenore di fosforo al fine di rendere possibile l'utilizzo dei fosfonati, la cui importanza è stata illustrata nel precedente paragrafo. La limitazione dei fosfati nei detersivi sarà meno efficace per ridurre l'eutrofizzazione rispetto all'opzione 3 (nei detersivi per bucato viene utilizzato il 60 % dei fosfati). In tal modo viene concesso ai fabbricanti di detersivi per lavastoviglie domestiche automatiche il tempo necessario per mettere a punto soluzioni alternative, tecnicamente ed economica-

mente valide, per l'intera categoria dei detersivi. Inoltre viene facilitata l'armonizzazione delle normative a livello UE e viene garantito il buon funzionamento del mercato interno dei detersivi per bucato ad uso domestico, mercato che è attualmente frammentato.

— Infine, l'opzione 5 sembra indubbiamente rispondere in larga parte agli obiettivi previsti (riduzione dell'eutrofizzazione, buon funzionamento del mercato interno per tutte le categorie di detersivi) tramite la fissazione di valori limite diversi per i detersivi per bucato, quelli per lavastoviglie e quelli per uso industriale o istituzionale. Tuttavia, non sarebbe facile trovare un accordo riguardo ai valori limite per i detersivi per lavastoviglie, e ancora meno per quelli per uso industriale o istituzionale, data la varietà delle esigenze tecniche (molti detersivi per uso industriale o istituzionale sono stati concepiti per le specifiche installazioni industriali di ciascun cliente). C'è da attendersi che l'applicazione di un qualsiasi valore limite specifico possa dar luogo a un gran numero di richieste di deroga ai sensi dell'articolo 114 del TFUE, con tutti i conseguenti oneri amministrativi per le autorità nazionali e la Commissione.

4.3 Il CESE riconosce che il rischio dell'eutrofizzazione non è uguale nei vari Stati membri e per questo motivo approva la proposta della Commissione di conservare, con le dovute modifiche, la disposizione esistente che permette agli Stati membri di mantenere o emanare norme nazionali che limitano il tenore di fosfati e altri composti del fosforo nei detersivi diversi dai detersivi per bucato, se motivi di protezione dell'ambiente acquatico lo giustificano e se esistono alternative tecnicamente ed economicamente valide.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Il CESE approva la fissazione di un limite generale per il tenore di fosfati nei detersivi per bucato dello 0,5 % in peso, espresso in fosforo elementare (P), valido per tutti i fosfati e i composti a base di fosforo. Con questo tipo di formulazione viene garantito che il divieto che si intende applicare ai fosfati non possa essere eluso facilmente.

5.2 Il CESE si rallegra della proposta della Commissione di valutare in futuro, e in ogni caso dopo l'adozione della proposta in esame, in quale misura i detersivi per lavastoviglie domestiche automatiche contenenti fosfati contribuiscano ai rischi di eutrofizzazione, di riferire al riguardo al Parlamento europeo e al Consiglio e di proporre, se lo riterrà opportuno, limitazioni del tenore di fosfati per tali detersivi. Ritiene tuttavia che il tempo previsto di cinque anni sia relativamente lungo e raccomanda di:

— completare lo studio sul contributo dei detersivi per lavastoviglie domestiche automatiche contenenti fosfati al rischio di eutrofizzazione entro tre anni, o addirittura prima, se possibile;

- informare e incoraggiare i settori industriali che fabbricano detergenti per lavastoviglie domestiche, ma anche materie prime alternative, affinché mettano a punto e sviluppino le soluzioni alternative - già esistenti ma probabilmente ancora migliorabili - per sostituire i fosfati, in modo da renderle tecnicamente ed economicamente applicabili;
- infine, se il contributo dei fosfati provenienti dai detergenti per le lavastoviglie automatiche al rischio di eutrofizzazione risultasse limitato e, nello stesso tempo, non si trovasse una soluzione alternativa per garantire l'efficacia di tali detergenti per i consumatori, si propone di applicare un limite del tenore in fosforo, espresso in percentuale del peso o in grammi per lavaggio, sufficientemente basso per non sovraccaricare l'ambiente e abbastanza alto per garantire l'efficacia del detergente.

5.3 Per quanto riguarda la coerenza della proposta della Commissione con la politica di altri organismi e con gli obiettivi dell'Unione, il CESE tiene conto della valutazione della Commissione così com'è presentata più sotto e concorda sul fatto che il ravvicinamento richiesto è stato realizzato in misura soddisfacente.

5.3.1 La proposta in esame è pienamente coerente con gli obiettivi della direttiva quadro sulle acque (direttiva 2000/60/CE), che impone agli Stati membri di raggiungere entro il 2015 un buono stato ecologico e chimico delle acque superficiali. Gli Stati membri interessati hanno lanciato azioni coordinate e attuato strategie di cooperazione a livello regionale in alcune regioni sensibili dell'UE, ma finora i progressi sono stati scarsi. La proposta della Commissione è perciò una misura complementare essenziale per il successo delle attività svolte nel quadro di iniziative di cooperazione regionale allo scopo di affrontare il problema transfrontaliero dell'eutrofizzazione.

5.3.2 La proposta completa anche la direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane, che mira a limitare le concentrazioni di nutrienti come il fosforo e l'azoto nelle acque superficiali per combattere l'eutrofizzazione.

5.4 La Commissione precisa che la base giuridica della proposta è l'articolo 114 del TFUE, il quale mira a creare un mercato interno assicurando al tempo stesso un livello elevato di protezione della salute umana e dell'ambiente.

5.4.1 Risulta anche rispettato il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), in quanto la proposta riguarda una materia che non è di competenza esclusiva dell'Unione.

5.4.2 La Commissione indica che la proposta si limita a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti, nel rispetto del principio di proporzionalità enunciato all'articolo 5, paragrafo 4, del TUE.

5.4.3 Infine, lo strumento giuridico scelto dalla Commissione è il regolamento, dato che l'obiettivo è quello di armonizzare il tenore di fosfati e altri composti del fosforo nei detergenti per bucato per uso domestico. Il regolamento proposto modifica il regolamento relativo ai detergenti in vigore.

5.4.4 Il CESE approva gli approcci indicati dalla Commissione. Affinché il principio di proporzionalità sia applicato anche alle sanzioni previste, il CESE formula le seguenti raccomandazioni:

- se, in occasione di un controllo, si trovasse sul mercato un detergente per bucato con un tenore di fosforo superiore allo 0,5 % ma inferiore al 2,0 %, e la cui composizione, depositata presso le autorità competenti, prevedesse un tenore totale di fosforo inferiore allo 0,5 %, tale prodotto non andrebbe ritirato dal mercato, dato che non costituirebbe un rischio per la salute, bensì sottoposto soltanto ad un'ammenda amministrativa. Tale ammenda può essere graduata in funzione del superamento del limite autorizzato. Il superamento del limite dello 0,5 % può avvenire in modo non intenzionale, perché il produttore si trova a produrre legalmente nello stesso stabilimento anche detergenti contenenti fosfati destinati a paesi non UE, e - nonostante le misure adottate per separare le partite di fabbricazione - può verificarsi una piccola contaminazione. Spetta alla Commissione giudicare in merito alla necessità, da parte dei fabbricanti, di fornire una giustificazione più completa di tale evento, così da evitare che la misura proposta venga sfruttata per aggirare il limite dello 0,5 %. Fa rilevare che il ritiro di prodotti senza una valida ragione (salute, sicurezza dell'uso) può causare, in ultima analisi, danni maggiori per l'ambiente dovuti ai molteplici trasporti, alla distruzione degli imballaggi e allo smaltimento del prodotto, senza che quest'ultimo sia nemmeno servito alla funzione cui è destinato pur essendo assolutamente sicuro e adatto all'uso.
- Nel caso in cui il tenore di fosforo sia superiore al 2,0 % in peso, si devono applicare le sanzioni previste e adottare le misure adeguate.

Bruxelles, 15 marzo 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 — Esame a metà percorso del regolamento LIFE+»

COM(2010) 516 definitivo

(2011/C 132/13)

Relatore: **Lutz RIBBE**

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

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Esame a metà percorso del regolamento LIFE+

COM(2010) 516 definitivo.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 febbraio 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 185 voti favorevoli, 2 voti contrari e 7 astensioni.

1. Sintesi

1.1 La relazione intermedia in esame, concernente il programma LIFE+ (2007-2013), non contiene dati sufficienti a consentire una valutazione adeguata del periodo di programmazione in corso, in quanto, a causa di difficoltà di attuazione, i primi progetti di LIFE+ sono stati avviati solo nel gennaio 2009.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha tuttavia costantemente ribadito l'estrema importanza del programma LIFE, che esiste da quasi 20 anni, per l'elaborazione e la definizione della politica ambientale europea. Ritiene necessario e ragionevole proseguirlo e svilupparlo ulteriormente anche nel successivo periodo di programmazione (2013-2020).

1.3 Il programma LIFE deve diventare uno strumento il più possibile flessibile per consentire alla Commissione di intervenire in modo costruttivo. Questo programma, che rappresenta circa lo 0,2 % del bilancio dell'UE, permette di fornire contributi preziosi e indicazioni utili per la risoluzione di problemi, ma non può rimediare ai problemi causati da altre politiche dell'Unione, né finanziare tutte le strategie dell'UE correlate all'ambiente.

1.4 Per quanto riguarda la selezione futura dei progetti LIFE, le esigenze derivanti dai problemi di attuazione della politica ambientale dell'UE dovrebbero essere il fattore determinante. A questo proposito, in futuro il criterio proporzionale non dovrà svolgere alcun ruolo in riferimento alla ripartizione dei fondi tra gli Stati membri.

1.5 Il fatto che la politica ambientale in Europa sia più avanzata rispetto a quella perseguita in altre parti del mondo lo si deve a una società civile attiva che esige tale impegno. In questo contesto, il ruolo delle organizzazioni di protezione della natura e dell'ambiente è giustamente sottolineato dalla Commissione e riconosciuto dal CESE. Tuttavia, per il futuro anche altri settori della società civile dovrebbero essere motivati a collaborare in misura maggiore ai progetti LIFE. I meccanismi di finanziamento del programma LIFE+ devono essere congegnati in maniera tale da evitare di mandare a monte progetti validi per via della rigidità delle norme sul cofinanziamento.

2. Osservazioni generali

2.1 LIFE, lo strumento finanziario per l'ambiente dell'UE, è stato finora indubbiamente un programma di estrema importanza, che ha fornito impulsi decisivi all'applicazione e all'elaborazione e definizione della politica e della legislazione dell'Unione nel settore ambientale. Il programma è stato istituito nel maggio 1992 con il regolamento (CEE) n. 1973/92 - «Strumento finanziario per l'ambiente (LIFE)».

2.2 LIFE I, durato dal 1992 al 1995, disponeva di un bilancio di 400 milioni di euro (100 milioni all'anno). Dato il suo successo, il regolamento (CE) n. 1404/96 ne avviò una seconda fase (LIFE II), durata dal 1996 al 1999, con una dotazione complessiva di 450 milioni di euro (112,5 milioni all'anno). Il programma LIFE III (regolamento (CE) n. 1655/2000), inizialmente previsto per il periodo 2000-2004 (128 milioni di euro all'anno), è stato poi prolungato dal regolamento (CE) n. 1682/2004 fino alla fine dell'ultimo periodo di programmazione (ossia fino alla fine del 2006).

2.3 Con il regolamento (CE) n. 614/2007 è stata avviata LIFE+, una nuova fase di LIFE per il periodo di programmazione 2007-2013, per la quale sono stati stanziati circa 2,17 miliardi di euro (cioè circa 340 milioni di euro all'anno).

2.4 Con LIFE+ le forme di aiuto utilizzate finora nel settore ambientale sono state strutturate in modo completamente nuovo: si sono cioè raggruppate alcune parti dei vecchi programmi di sostegno dell'UE rientranti nel titolo di bilancio 07 dell'epoca (Forest Focus, sostegno alle ONG, URBAN, messa a punto di nuove iniziative politiche, parte delle misure relative all'attuazione della politica ambientale) e parti del programma LIFE-Ambiente e LIFE-Natura); inoltre, è stato deciso che LIFE non sosterrà più progetti ambientali concreti di tipo classico, ma a tal fine in futuro si utilizzeranno rispettivamente la rubrica 1a (progetti ambientali) o 1b, e parti della rubrica 2 (progetti di protezione della natura) del bilancio UE. Il vecchio sostegno alle attività internazionali è stato trasferito dalla rubrica 4 (misure relative all'ambiente marino) alla rubrica 3.

2.5 LIFE+ si concentra sulla promozione di misure di sostegno della politica ambientale (con dimensione esclusivamente europea), come ad esempio lo scambio delle buone pratiche, lo sviluppo di capacità presso gli enti locali e regionali e il sostegno di ONG attive a livello europeo.

2.6 Per i progetti d'investimento del presente periodo di programmazione la Commissione non ricorre quindi più a LIFE, ma alle nuove rubriche 1a, 1b, 2 e 4.

2.7 Il regolamento LIFE+ è entrato in vigore soltanto a giugno 2007, e pertanto i primi inviti a presentare progetti sono stati pubblicati solo a ottobre dello stesso anno. Di conseguenza, i primi progetti della nuova fase LIFE+ hanno potuto essere avviati solo a gennaio 2009. Ciò significa che la relazione intermedia presentata dalla Commissione e oggetto del presente parere costituisce una semplice riflessione in merito a un numero relativamente esiguo di progetti appena decollati. A ragione, la Commissione dichiara che «le informazioni sui risultati di questi progetti sono pertanto limitate».

3. Osservazioni specifiche

3.1 Nella relazione intermedia si ribadisce più volte l'importanza del programma LIFE, descritto come «strumento efficace» che «crea un valore aggiunto». Si sottolinea poi che «sia i beneficiari che gli Stati membri considerano che il programma dovrebbe essere portato avanti in quanto è fondamentale per l'attuazione della politica ambientale dell'UE».

3.2 Il CESE si domanda se tali affermazioni possano desuimersi dalla relazione intermedia oggetto del presente parere, basata su una valutazione di progetti avviati soltanto a gennaio 2009. Pur non avendo mai dato adito a dubbi quanto all'estrema importanza che esso attribuisce al programma LIFE, il Comitato ritiene che i dati su cui si basa la relazione intermedia siano per il momento troppo limitati per consentire di trarre vere e proprie conclusioni in merito alla nuova fase del programma LIFE+.

3.3 Tuttavia, dato che la riflessione su un eventuale nuovo periodo di programmazione successivo al 2013 è già in corso, il Comitato desidera cogliere l'occasione per esaminare alcune questioni fondamentali e avanzare proposte.

3.4 Pertanto, in questa sede il Comitato desidera anzitutto chiarire che, a suo avviso, non è attualmente possibile procedere a un'effettiva valutazione intermedia della nuova fase del programma LIFE+.

3.5 Nel parere ⁽¹⁾ in merito al progetto di regolamento LIFE+, in seguito adottato, il CESE aveva formulato alcuni avvertimenti che ora sembrano essere confermati.

3.6 Il Comitato aveva affermato che i programmi LIFE fin qui condotti potevano essere considerati senz'altro strumenti

politici di gestione estremamente efficaci a disposizione della Commissione. Sono stati conseguiti successi notevoli con mezzi modesti grazie alle indicazioni che la Commissione ha potuto formulare e a una certa «concorrenza» venutasi a creare sia tra i potenziali promotori dei progetti sia tra gli Stati membri per ottenere i fondi LIFE: già nelle prime fasi del programma, gli Stati membri (o meglio i promotori privati e pubblici dei progetti negli Stati membri) hanno dovuto ideare e sviluppare progetti innovativi compatibili con il programma LIFE. Questi ultimi sono stati poi sottoposti a un esame critico nell'ambito di una procedura di selezione prestabilita, al termine della quale sono stati approvati o, al contrario, respinti perché di scarsa qualità o per indisponibilità di fondi. Per quanto attiene all'attribuzione dei fondi la Commissione ha garantito in tal modo trasparenza a livello europeo e chiarezza nella gestione.

3.7 Come in passato, il Comitato ritiene che la Commissione, per la promozione della **sua** politica ambientale, che com'è noto avanza a fatica in determinati settori, debba disporre di uno strumento che essa possa configurare in modo completamente autonomo. Senza preoccuparsi del criterio proporzionale ad esempio per la ripartizione dei fondi tra le regioni.

3.8 Nella relazione intermedia la Commissione rileva tuttavia che la ripartizione nazionale indicativa dei fondi introdotta con la nuova fase del programma ha effettivamente migliorato la «distribuzione geografica dei progetti»; tuttavia, nella valutazione si è accennato al rischio che le ripartizioni nazionali portino «alla selezione di progetti di qualità inferiore».

3.9 Il CESE teme proprio questo, e chiede pertanto alla Commissione e al Consiglio di ripensare in maniera approfondita l'impostazione del programma LIFE. Non si tratta di trasferire fondi UE agli Stati membri al fine di finanziarvi progetti ambientali di carattere europeo. Il programma dovrebbe affrontare chiaramente i bisogni che i servizi della Commissione ritengono prioritari, in modo da portare avanti la politica ambientale dell'UE.

3.10 La politica ambientale in Europa è oggi fortemente influenzata dalle norme UE, circostanza che può essere giustificata solo dalla necessità di garantire il buon funzionamento del mercato unico. Non ha però senso europeizzare la legislazione nazionalizzando in un certo modo lo strumento di definizione di tale politica.

3.11 Secondo il CESE, i progetti e i processi finanziati dal programma LIFE dovrebbero essere orientati ancora più che in passato all'attuazione delle strategie decise a livello UE (in particolare la strategia di sostenibilità dell'UE - che stranamente non è menzionata - la strategia sulla biodiversità, la strategia per contrastare il cambiamento climatico e le componenti ecologiche della strategia Europa 2020). Occorrerebbe in particolare concentrarsi sulla capacità dei progetti di fungere da modello: ciò significa che non tutti i progetti - come si esige attualmente nel settore della «biodiversità» - devono necessariamente presentare un carattere innovativo. Spesso il problema non è la mancanza di innovazione, bensì semplicemente la diffusione e l'applicazione di soluzioni già disponibili.

⁽¹⁾ CESE 382/2005, GU C 255 del 14.10.2005, pag. 52.

3.12 Per quanto riguarda la selezione dei progetti, in futuro la Commissione avrà bisogno di un'elevata flessibilità sia per quanto riguarda i contenuti sia dal punto di vista finanziario. Quest'ultimo aspetto concerne tra l'altro anche i tassi di cofinanziamento. Il CESE ritiene che l'UE dovrebbe avere la possibilità di finanziare progetti al 100 %.

3.13 La Commissione sottolinea giustamente che i contributi della società civile allo sviluppo della politica ambientale sono determinanti. La politica ambientale europea è spesso considerata più avanzata di quella di altre parti del mondo, proprio perché il dibattito a livello sociale esige una maggiore tutela dell'ambiente e della natura. È interesse dell'UE stimolare questo dibattito, che non può incagliarsi soltanto a causa dei tassi di cofinanziamento prefissati.

3.14 Il CESE si impegna affinché il programma LIFE+ venga attuato grazie alla collaborazione costruttiva di tutte le organizzazioni non governative sia negli Stati membri (associazioni di imprese, sindacati, ecc.) sia a livello dell'UE. I membri di queste organizzazioni sono spesso attivi nei settori in cui l'UE desidera garantire una migliore protezione dell'ambiente e l'attuazione della politica ambientale europea. La sensibilizzazione su questi temi e un impegno in tale direzione non dovrebbero essere soltanto appannaggio delle organizzazioni ambientaliste ma anche delle imprese.

3.15 Di conseguenza, il CESE desidera sottolineare espressamente che, oltre alle associazioni tradizionali di protezione dell'ambiente e della natura, anche altri soggetti come ad esempio le associazioni di imprese e i sindacati dovrebbero essere spronati a partecipare attivamente a progetti LIFE.

3.16 Il Comitato condivide quanto si afferma nel documento della Commissione, ossia che occorre «stabilire priorità e un orientamento più precisi (...) e definire, su base annua, settori prioritari». In questo senso occorre sottolineare l'importanza di approcci intersettoriali. Non si dovrebbero nemmeno escludere categoricamente i progetti transfrontalieri con paesi terzi.

3.17 Pur riconoscendo il valore del programma LIFE, il CESE desidera tuttavia segnalare che sarebbe rischioso sopravvalutarne le possibilità. Con la dotazione disponibile di 340 milioni di euro annui è possibile finanziare numerosi progetti in grado di fornire indicazioni preziose per elaborare approcci positivi nel settore della politica ambientale. Tuttavia questi fondi, che rappresentano circa lo 0,2 % del bilancio dell'UE, non consentono ad esempio di risolvere i problemi provocati dagli errori di altre politiche dell'UE.

3.18 Il CESE nutre quindi dubbi in ordine a quanto affermato nella relazione intermedia a proposito della componente «biodiversità» del programma LIFE, che avrebbe il potenziale per diventare «uno strumento essenziale per il finanziamento specifico dell'attuazione del piano d'azione a favore della biodiversità». Il programma LIFE può e deve contribuire e naturalmente contribuirà a indicare in che modo il mantenimento della biodiversità possa coesistere concretamente con lo sfruttamento delle risorse naturali. Tuttavia, gli strumenti finanziari necessari per garantire realmente la biodiversità sono altri.

3.19 In un suo documento ⁽²⁾, la Commissione stessa afferma in questo senso che «la politica agricola comune (PAC) (...) costituisce lo strumento in grado di incidere maggiormente sulla biodiversità nelle zone rurali» e che «il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (in special modo l'asse 2) continua ad essere la fonte UE di finanziamento più importante per Natura 2000 e per la biodiversità nell'UE». Non è quindi il programma LIFE lo strumento essenziale in questo campo.

3.20 A tutt'oggi in Europa è coperto solo il 20 % del fabbisogno finanziario complessivo per la gestione delle riserve naturali, compresa la rete Natura 2000. Questo problema non può essere risolto con il programma LIFE, bensì con l'integrazione tante volte ricordata della protezione dell'ambiente e della natura nelle altre politiche. In pratica, occorre ridefinire in termini chiari la funzione e il ruolo effettivi del programma LIFE.

Bruxelles, 15 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Valutazione 2010 dell'attuazione del piano d'azione UE sulla biodiversità COM(2010) 548 definitivo.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa al riesame della strategia comunitaria sul mercurio»

COM(2010) 723 definitivo

(2011/C 132/14)

Relatrice: **LE NOUAIL MARLIÈRE**

La Commissione europea, in data 7 dicembre 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 relativa al riesame della strategia comunitaria sul mercurio

COM(2010) 723 definitivo.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 febbraio 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 173 voti favorevoli, 6 voti contrari e 12 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

L'attuazione della strategia sul mercurio si trova in fase avanzata, poiché ha conseguito risultati in merito a quasi tutte le azioni, e verrà indubbiamente perseguita e consolidata.

1.1 Pur sostenendo le conclusioni del Consiglio ⁽¹⁾ su questo tema, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) raccomanda che la Commissione, gli Stati membri e le parti sociali:

- a) prendano atto della necessità e dell'importanza che l'UE mantenga la propria posizione di leadership a livello mondiale assumendo attivamente ulteriori impegni volti a ridurre l'utilizzo, la fornitura e le emissioni di mercurio;
- b) considerino che un obiettivo globale debba essere accompagnato da una riduzione generalizzata, con l'applicazione di deroghe laddove necessario (difficoltà tecniche o economiche particolari), invece di fondarsi su restrizioni stabilite in funzione dei singoli prodotti, delle diverse applicazioni e delle varie tappe del ciclo di vita del mercurio;
- c) mantengano e rafforzino il sostegno all'attuazione di progetti nei paesi in via di sviluppo e in quelli con economie in transizione, parallelamente ai lavori del comitato intergovernativo di negoziazione, nel quadro dell'impegno internazionale negli ambiti previsti al punto 34 della decisione 25/5 del consiglio direttivo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP);
- d) decidano di porre termine all'utilizzazione del mercurio nell'industria dei cloro-alcali e chiedano alla Commissione di presentare, entro il 1° gennaio 2012, una proposta che

preveda delle misure giuridicamente vincolanti, tra cui anche una scadenza, più vicina possibile e comunque entro il 2020, per l'utilizzo del mercurio in questo settore;

- e) richiamino l'attenzione sul fatto che occorre adottare misure specifiche in materia di emissioni di mercurio da fonti industriali; in tale contesto invita la Commissione ad adottare quanto prima conclusioni sulle migliori tecnologie disponibili (BAT) e sui relativi limiti di emissione per tutti i processi industriali che prevedono l'uso del mercurio, allo scopo di sostenere l'applicazione della nuova direttiva sulle emissioni industriali;
- f) valutino le possibilità di limitare l'uso del mercurio nelle pile a bottone e propongano restrizioni alla loro commercializzazione entro il 1° luglio 2012;
- g) valutino inoltre la possibilità di sopprimere progressivamente l'uso del mercurio in odontoiatria entro il 1° luglio 2012, alla luce di tutti gli studi disponibili, degli sviluppi nel settore e dell'esistenza di soluzioni alternative;
- h) adottino misure per garantire l'installazione di separatori di amalgama di elevata efficacia in tutte le cliniche odontoiatriche dell'UE;
- i) esaminino l'uso del mercurio nei vaccini, le alternative disponibili e la possibilità di eliminare entro il 31 dicembre 2012, per una maggiore tutela della salute pubblica, il mercurio destinato a tale uso;
- j) intervengano, entro il 31 dicembre 2012, per realizzare un primo programma di studi sulla presenza di metilmercurio nel pesce e aggiornare, nella maniera più opportuna, la comunicazione dei rischi su scala UE;

⁽¹⁾ Conclusioni del Consiglio del 14 marzo 2011 relative al riesame della strategia comunitaria sul mercurio, (7774/11).

- k) promuovano una maggiore sensibilizzazione e una migliore informazione dei cittadini in merito al fatto che le lampadine a basso consumo contengono mercurio e devono formare oggetto di una raccolta differenziata e sicura, evitando che si rompano;
- l) rafforzino le garanzie per l'eliminazione dei residui di mercurio dai rifiuti;
- m) integrino le emissioni legate alla cremazione e ai piccoli impianti di combustione nella normativa dell'UE;
- n) intensifichino le azioni rivolte a garantire la salute di tutti i lavoratori che possono entrare in contatto con il mercurio;
- o) attuino le misure necessarie, in questo contesto, per far fronte alle possibili ripercussioni sull'occupazione, in modo da attenuare gli effetti delle trasformazioni industriali per tutti i lavoratori, indipendentemente dalle loro qualifiche;
- p) adottino misure volte a garantire una raccolta differenziata e sicura dei prodotti contenenti mercurio (attualmente non prevista dalla legge) e attuino campagne di informazione su vasta scala per sensibilizzare gli utilizzatori e i consumatori sul carattere volatile e tossico specifico del mercurio.

2. Introduzione

2.1 Il mercurio e la maggior parte dei suoi composti sono considerati sostanze molto tossiche e pericolose per la biodiversità, gli ecosistemi e la salute umana. Si tratta inoltre di una sostanza bioaccumulabile: essa si può infatti accumulare negli organismi e passare attraverso le diverse tappe della catena alimentare. Infine, il mercurio possiede la proprietà di evaporare a temperatura ambiente o di degradarsi in metilmercurio, ovvero la sua forma più comune ma anche più tossica. Il mercurio è quindi una sostanza persistente, che può diffondersi su lunghe distanze, nelle acque, nel suolo, nell'aria o negli organismi ⁽²⁾.

2.2 L'origine della dispersione del mercurio dovuta alle attività umane è legata ai diversi usi di tale sostanza, come l'impiego in determinati prodotti e processi produttivi, o le emissioni nell'atmosfera e le dispersioni accidentali. I principali utilizzatori di mercurio sono l'industria dei cloro-alcali, l'industria chimica dei polimeri e i produttori di amalgama dentale (complessivamente l'86 % del volume annuale).

2.3 Le emissioni di mercurio rilasciate nell'aria dalle centrali termoelettriche e da altri impianti di combustione, essenzialmente impianti di combustione di carbone, rappresentano oltre il 50 % delle emissioni complessive di mercurio ⁽³⁾ dagli impianti industriali.

⁽²⁾ UNEP - Programma ambientale delle Nazioni Unite, *Global Mercury Assessment* (valutazione globale del mercurio), dicembre 2002-2010.

⁽³⁾ <http://prtr.ec.europa.eu/PollutantReleases.aspx>.

Origini delle potenziali emissioni di mercurio di origine antropica

- a) Impiego nei prodotti
 - Strumenti di misura
 - Amalgama dentale
 - Luci al neon, lampadine a basso consumo
 - Pile
 - Interruttori
 - Vaccini (timerosal o «tiomersale»)
- b) Usi nei processi produttivi
 - Catalizzatore per ottenere materiali polimerici, poliuretano
 - Produzione dei cloruri alcalini
 - Estrazione dell'oro
- c) Emissioni nell'atmosfera
 - Centrali termiche (carbone)
 - Cremazione (mercurio ingerito + amalgama dentale)
 - Rifiuti (contenenti mercurio) non riciclati e inceneriti
- d) Dispersioni accidentali
 - Fuoriuscite industriali (trasformazione, stoccaggio, ecc.)

3. Osservazioni generali

3.1 A livello mondiale, nel 2001 l'UNEP ha fatto eseguire uno studio sulla presenza e sull'effetto del mercurio, nel quale si conclude che le prove degli effetti significativamente negativi del mercurio sono sufficienti per giustificare un'azione internazionale ⁽⁴⁾. Nel febbraio 2009, i governi presenti al consiglio direttivo dell'UNEP hanno deciso di elaborare un trattato giuridicamente vincolante sul mercurio entro il 2013.

3.2 Nel dicembre 2002, la Commissione ha presentato al Consiglio una relazione sul mercurio proveniente dal settore dei cloruri alcalini, a seguito della quale il Consiglio ha invitato la Commissione a esaminare la problematica in una prospettiva più ampia e a presentare «una strategia coerente, con misure per tutelare la salute umana e l'ambiente dalle emissioni di mercurio mediante un approccio basato sul ciclo di vita, tenendo conto della produzione, dell'uso, del trattamento dei rifiuti e delle emissioni».

⁽⁴⁾ Cfr. nota 2.

3.3 Sulla base di questi approcci, il 28 gennaio 2005 la Commissione ha adottato la strategia comunitaria sul mercurio la quale si prefigge di «ridurre i livelli di mercurio nell'ambiente e quelli dell'esposizione umana, dovuti principalmente al metilmercurio presente nei pesci»⁽⁵⁾.

3.4 La strategia si articola in 6 obiettivi (e 20 azioni):

- riduzione delle emissioni di mercurio,
- riduzione dell'entrata in circolazione del mercurio diminuendo l'offerta e la domanda,
- risoluzione a lungo termine della situazione delle eccedenze e delle riserve di mercurio (in prodotti ancora in uso o immagazzinati),
- protezione contro l'esposizione al mercurio,
- approfondimento della comprensione della problematica del mercurio e delle sue soluzioni,
- sostegno e promozione dell'azione internazionale sul mercurio.

3.5 La strategia prevedeva una clausola di valutazione e di riesame per il 2010. Il 7 dicembre 2010 la Commissione ha presentato al Consiglio e al Parlamento la comunicazione concernente il riesame della strategia comunitaria sul mercurio.

3.6 Parallelamente, l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA), nel quadro della clausola di riesame prevista dal regolamento REACH sulla registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche, ha proposto di estendere le restrizioni all'uso del mercurio alle apparecchiature di misura destinate agli usi professionali e industriali⁽⁶⁾. Il 24 settembre 2010 si è tenuta una consultazione pubblica e i pareri dei comitati pertinenti a titolo del regolamento REACH dovrebbero essere presentati alla Commissione nel settembre 2011.

3.7 In due pareri riguardanti i suddetti sviluppi, il CESE ha espresso apprezzamento per l'impegno attivo della Commissione per la riduzione della produzione e dell'uso del mercurio nell'UE e nel mondo, per uno stoccaggio in sicurezza di tale sostanza e per la sua totale eliminazione da determinate apparecchiature di misura⁽⁷⁾.

3.8 Nei suoi pareri il CESE ha tuttavia esortato la Commissione a «mettere in atto quanto prima gli altri elementi della sua strategia sul mercurio, a definire misure intese a ridurre ulteriormente l'uso del mercurio nei processi e nei prodotti utilizzati in Europa e a garantire che il mercurio presente nei flussi di rifiuti venga smaltito in condizioni di sicurezza». Il Comitato ha inoltre chiesto alla Commissione di fornire garanzie affinché gli

utilizzatori professionali e industriali degli strumenti di misura contenenti mercurio siano obbligati a operare in conformità dell'obiettivo di non disperdere mercurio nell'ambiente.

3.9 La valutazione approfondita realizzata nel 2010⁽⁸⁾, nonché i contributi delle diverse parti interessate⁽⁹⁾ hanno messo in evidenza i progressi concreti compiuti nell'attuazione della strategia comunitaria sul mercurio, oltre all'importante contributo dell'UE al sostegno delle iniziative internazionali e dei negoziati per un trattato giuridicamente vincolante nel quadro dell'UNEP.

4. Osservazioni specifiche

4.1 L'attuazione della strategia comunitaria sul mercurio si fonda su una serie di strumenti giuridici di natura più generale (in particolare la direttiva RoHS⁽¹⁰⁾, il regolamento REACH, la direttiva quadro in materia di acque, la direttiva IPPC sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento), adattandoli talvolta in funzione dell'obiettivo di ridurre il mercurio nell'UE:

- i documenti di riferimento sulle migliori tecnologie disponibili (BAT - BREF) e l'adozione della nuova direttiva sulle emissioni industriali (IED) hanno permesso di aggiornare e rifondere sette direttive, tra cui la direttiva IPPC, rafforzando il ruolo delle BAT (con l'obbligo di conformità a partire dal 2012 per i nuovi impianti, e a partire dal 2016 per gli impianti esistenti),
- la direttiva 2006/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori ha ridotto il tenore massimo autorizzato rispetto alla precedente direttiva del 1991.

4.2 Anche l'attuazione della strategia stessa ha prodotto i propri strumenti e regolamenti che hanno conferito all'Unione europea la leadership nella riduzione del mercurio:

- il divieto di esportazione del mercurio metallico e di una serie di suoi composti e di miscele, e l'obbligo di stoccaggio in sicurezza (regolamento (CE) n. 1102/2008 del 22 ottobre 2008), che entrerà in vigore nel marzo 2011,
- la direttiva del 25 settembre 2007, concernente le restrizioni alla commercializzazione nell'UE, a destinazione del grande pubblico, di alcune apparecchiature di misura contenenti mercurio (divieto di commercializzazione fatte salve deroghe riguardanti in particolare i porosimetri), attualmente allegata alla voce 18 bis dell'allegato XVII del regolamento REACH. È attualmente in corso il processo di estensione del divieto agli usi professionali (industriali e medici).

⁽⁸⁾ <http://mercury.biois.com> (pag. 74).

⁽⁹⁾ ZMWG (Zero Mercury Working Group): www.zeromercury.org/ - UEA (Ufficio europeo per l'ambiente) <http://www.eeb.org/>.

⁽¹⁰⁾ Direttiva 2002/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 gennaio 2003, sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

⁽⁵⁾ COM(2005) 20 definitivo.

⁽⁶⁾ ECHA - Allegato XV - Relazione sulla restrizione, giugno 2010

⁽⁷⁾ GU C 168 del 20.7.2007, pag. 44 - GU C 318 del 23.12.2006, pag. 115.

Infine, Eurochlor ha previsto la graduale cessazione dell'uso del mercurio nel settore dei cloruri alcalini, mediante accordi volontari, entro il 2020.

4.3 Il CESE sottolinea l'importanza, al momento della revisione del regolamento (CE) n. 1102/2008, di estendere il divieto anche ad altri composti del mercurio e prodotti contenenti mercurio e, qualora rilevante, allo stoccaggio in sicurezza del mercurio metallico e/o solidificato.

4.4 Il CESE sottolinea i seguenti punti:

— secondo lo studio della DG ENV, realizzato nel 2010 dagli esperti della BIO-IS ⁽¹⁾, la strategia deve puntare al raggiungimento dell'obiettivo globale, vale a dire la «tutela della salute umana e dell'ambiente dalle emissioni di mercurio e dei suoi composti riducendo al minimo e, ove possibile, eliminando definitivamente le emissioni globali di mercurio di origine antropica nell'aria, nell'acqua e nel suolo»,

— inoltre, vi è attualmente una possibilità di compiere ulteriori progressi nella realizzazione dell'obiettivo globale di riduzione del mercurio, dato che per la maggior parte dei prodotti e delle applicazioni sono ormai disponibili alternative senza mercurio (a condizioni economicamente accettabili) e che la maggioranza delle imprese che fabbricano prodotti contenenti mercurio produce anche prodotti alternativi, il che permette di:

— limitare l'impatto economico e sociale (in termini di occupazione) di una riduzione significativa dell'uso del mercurio,

— migliorare la posizione dell'UE sul piano innovativo ed economico (progresso tecnologico),

— consolidare la sua posizione nella discussione internazionale e globale, compresa la conferenza Rio+20 e l'iniziativa della Commissione europea sulla dimensione esterna della politica ambientale europea.

Bruxelles, 15 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ <http://mercury.biois.com> (pag. 74).

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 isole minori del Mar Egeo»

COM(2010) 767 definitivo — 2010/0370 (COD)

(2011/C 132/15)

Relatore unico: **Christos POLYZOGOPOULOS**

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 18 gennaio 2011, e il Parlamento europeo, in data 20 gennaio 2011, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43 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 isole minori del Mar Egeo

COM(2010) 767 definitivo — 2010/0370 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 febbraio 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 174 voti favorevoli, 6 voti contrari e 17 astensioni.

Conclusioni e raccomandazioni

1. Conclusioni

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore il regolamento in esame come progetto di proposta di rifusione del regolamento (CE) n. 1405/2006 per i seguenti motivi:

1.1 il regolamento precedente è stato oggetto di numerose modifiche dovute, da un lato, all'evoluzione della legislazione dell'UE e, dall'altro, all'armonizzazione con il Trattato di Lisbona: per questo motivo occorre adeguare la struttura del testo legislativo, dando maggiore risalto, nel nuovo documento, al ruolo centrale del programma di sostegno e ponendo l'accento sui seguenti aspetti:

- a) il regime specifico di approvvigionamento;
- b) le misure specifiche a favore della produzione locale.

1.2 Il nuovo testo del regolamento indica espressamente gli elementi essenziali di un regime specifico per taluni prodotti agricoli, di importanza locale, delle isole minori del Mar Egeo, rimediando efficacemente alle difficoltà provocate dall'isolamento, dalla lontananza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dai rilievi, dal clima e dalla dipendenza economica di tali isole da un esiguo numero di prodotti.

1.3 L'articolo 2 del nuovo regolamento pone l'accento sulle misure che contribuiscono alla realizzazione dell'obiettivo, da un lato, di garantire l'approvvigionamento delle isole minori per i prodotti essenziali al consumo umano, alla trasformazione o in quanto mezzi di produzione agricoli, ovviando ai costi

aggiuntivi dovuti alla distanza, all'insularità e alla superficie ridotta, e, dall'altro, di preservare e sviluppare l'attività agricola delle isole minori, inclusa la produzione, la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti locali.

1.4 Il regolamento si prefigge l'applicazione uniforme del regime per le isole minori del Mar Egeo da parte della Grecia rispetto ad altri regimi analoghi, onde evitare distorsioni della concorrenza o discriminazioni fra i vari operatori.

1.5 Il regolamento assicura inoltre una buona gestione finanziaria, dato che la Grecia deve segnalare nel suo programma l'elenco degli aiuti che costituiscono pagamenti diretti per prodotti locali precisando in che modo sia definito l'importo in questione.

1.6 Il regolamento aumenta del 20 % il massimale per il finanziamento del regime specifico di approvvigionamento.

1.7 Alla Commissione vengono altresì conferite delle competenze di esecuzione per quanto riguarda le condizioni uniformi per l'applicazione del regime dei titoli e gli impegni degli operatori in merito al regime specifico di approvvigionamento, nonché un inquadramento generale dei controlli che la Grecia deve mettere in atto.

1.8 La Commissione (articolo 11, paragrafo 2) può ora determinare, mediante atto delegato, le condizioni per l'iscrizione degli operatori nel registro delle imprese, imporre la costituzione di una garanzia per il rilascio dei titoli e adottare le misure relative alla fissazione della procedura di adozione delle modifiche del programma.

Motivazione

2. Introduzione

2.1 Ai sensi del regolamento (CE) n. 1782/2003 e in linea con gli obiettivi delle misure e con i principi di programmazione, compatibilità e coerenza con le altre politiche dell'Unione, sono state definite alcune norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune.

2.2 In virtù dell'articolo 291, paragrafo 2, del Trattato, per garantire l'applicazione uniforme del regime per le isole minori del Mar Egeo da parte della Grecia rispetto ad altri regimi analoghi onde evitare distorsioni della concorrenza o discriminazioni fra i vari operatori, la Commissione, mediante le competenze di esecuzione conferitele, adotta le disposizioni regolamentari necessarie.

2.3 Il regolamento garantisce condizioni uniformi per l'applicazione del regime dei titoli e gli impegni degli operatori in merito al regime specifico di approvvigionamento (articolo 11, paragrafo 3).

2.4 Esso stabilisce altresì delle condizioni uniformi di applicazione del programma (articoli 6, paragrafo 2, 15, paragrafo 3, e 18, paragrafo 3) nonché un inquadramento generale dei controlli che la Grecia deve mettere in atto (articoli 7, 12, paragrafo 2, e 14, paragrafo 1).

2.5 Il CESE ritiene che, sia per arricchire il contenuto del regolamento in corso di adozione, sia per elaborare una politica integrata per il territorio frammentato delle isole minori del Mar Egeo, sarà opportuno utilizzare le riflessioni, le posizioni e le proposte formulate nelle sezioni 4, 5, 6 e 7 del presente parere.

3. Sintesi della proposta di regolamento

3.1 Il nuovo regolamento abroga e sostituisce, con un nuovo testo, il precedente regolamento (CE) n. 1405/2006, in ragione delle numerose modifiche e della necessità di armonizzarlo con il Trattato di Lisbona.

3.2 In applicazione e in conformità del principio di sussidiarietà viene precisato il contenuto del programma di sostegno per le isole minori del Mar Egeo (articolo 5, capo II), che deve essere elaborato dalla Grecia e trasmesso alla Commissione per approvazione. Nello stesso spirito, la Grecia, tramite le autorità da essa stessa designate, può modificare agilmente il programma (articoli 3 e 6, capo II) in funzione degli adeguamenti necessari.

3.3 È istituito un regime specifico di approvvigionamento per i prodotti agricoli dell'Unione che sono essenziali, nelle isole minori, al consumo umano, alla fabbricazione di altri prodotti o in quanto fattori di produzione agricoli (articolo 3). È previsto che la Grecia elabori un bilancio di approvvigionamento per coprire le esigenze delle isole.

3.4 È concesso un aiuto per ogni prodotto agricolo delle isole minori, tenendo conto dei costi supplementari di commercializzazione dei prodotti nelle isole minori, calcolati a partire dai porti della Grecia continentale dai quali vengono effettuati gli approvvigionamenti, così come dei costi aggiuntivi dovuti all'insularità e alle dimensioni ridotte di tali isole.

3.5 La particolare situazione geografica, i costi aggiuntivi di trasporto dei prodotti e i vincoli supplementari dovuti alla lontananza creano degli svantaggi che, per essere superati, impongono di ridurre i prezzi dei prodotti in questione e quindi di introdurre un regime specifico di approvvigionamento. Per evitare ogni speculazione, i prodotti che beneficeranno del regime specifico di approvvigionamento devono essere prodotti di qualità elevata e mercantile.

3.6 Per salvaguardare la competitività dei prodotti dell'Unione, sarà necessario concedere alle isole minori del Mar Egeo degli aiuti per l'approvvigionamento di prodotti UE, tenendo conto anche dei costi aggiuntivi di trasporto.

3.7 È vietato l'invio o l'esportazione di tali prodotti qualora vi sia un vantaggio economico derivante dal regime specifico di approvvigionamento. Tuttavia, a condizione che tale vantaggio economico venga rimborsato, i prodotti possono essere commercializzati anche sui mercati esterni. Inoltre, tali prodotti vengono anche sottoposti a controlli amministrativi (articolo 14).

3.8 Come condizione per concedere l'aiuto, il regolamento impone la presentazione di un titolo da parte degli operatori iscritti nel relativo registro.

3.9 Il regolamento incoraggia la commercializzazione dei prodotti trasformati tra le isole minori del Mar Egeo, e anche la loro esportazione nel resto dell'Unione europea e nei paesi terzi.

3.10 Viene quindi incoraggiato l'aiuto alle produzioni locali attraverso il programma di sostegno istituito per la prima volta dal regolamento (CE) n. 1405/2006. Tale regolamento ha favorito la produzione, il commercio e la trasformazione di un gran numero di prodotti: è stata infatti dimostrata l'efficacia delle misure previste per l'attività agricola.

3.11 Il regolamento in esame stabilisce delle misure per il finanziamento di studi, di progetti dimostrativi, di azioni di formazione e di assistenza tecnica (articolo 15).

3.12 Vengono incoraggiate la produzione agricola e la commercializzazione di prodotti di qualità.

3.13 Vengono anche stabilite le competenze della Commissione per quanto concerne l'adozione degli atti delegati che essa deve notificare al Parlamento europeo e al Consiglio.

4. Raccomandazioni

Il CESE ritiene necessario sottolineare in special modo e adottare le seguenti misure:

4.1 Occorre inserire i prodotti agricoli nella creazione di un quadro adeguato per lo sviluppo del turismo insulare e, in particolare, far sì che diventino un polo di attrazione europeo e nazionale per i consumatori che apprezzano il particolare valore nutrizionale della dieta mediterranea e dei prodotti biologici locali.

4.2 Vanno anche adottate le misure necessarie per sfruttare i prodotti agricoli tradizionali in modo più efficace, tenendo conto dell'aumento della domanda di tali prodotti anche in altri settori dell'economia in ragione delle loro proprietà terapeutiche (mastiche di Chio, olio d'oliva, miele, erbe diverse, ecc.), in particolare nel settore farmaceutico, nella cosmetologia e nella medicina omeopatica.

4.3 Occorre informare la popolazione delle isole sul valore nutrizionale ed economico dei prodotti locali. Il CESE propone di creare, scegliendo come sede un'isola situata in una posizione strategica, una scuola interregionale concepita come una specie di «Erasmus degli studenti e degli addetti al settore dell'agriturismo o della coltivazione dei prodotti agricoli».

4.4 Occorre adottare misure intese a lanciare dei programmi di formazione cui partecipino università nazionali e internazionali. Nell'ambito di tali programmi dovranno essere organizzati dei progetti volti ad elaborare studi e ricerche scientifiche per la valorizzazione e lo sfruttamento economico dei prodotti insulari.

4.5 Va adottato un approccio caratterizzato da una particolare sensibilità nei confronti della popolazione insulare vulnerabile - in particolare delle regioni difficilmente accessibili - finalizzato al mantenimento degli abitanti nelle isole e all'erogazione di incentivi, principalmente economici e destinati soprattutto ai giovani, tramite la creazione di programmi di sovvenzioni senza restituzione delle eccedenze per lo sviluppo di attività commerciali nelle regioni periferiche. In questo contesto si dovranno mettere in luce le potenzialità di valorizzazione economica delle isole sulla base della loro unicità e specificità e in accordo con le loro caratteristiche geografiche e geologiche.

4.6 Bisogna dare risalto al miglioramento della qualità e, nel contempo, alla riduzione del costo di produzione dei prodotti agricoli.

4.7 Vanno introdotti dei criteri specifici per tenere conto delle specificità morfologiche del terreno e della sua composizione geologica.

5. Osservazioni di carattere generale

Il CESE, riconoscendo i fattori specifici che condizionano lo sviluppo agricolo delle isole del Mar Egeo, ritiene che nel regolamento in esame sarebbe utile tenere conto di quanto segue:

5.1 poiché le risorse essenziali come l'acqua, l'energia e le materie prime sono limitate, occorre garantirne una gestione corretta nelle isole del Mar Egeo. In particolare nei mesi estivi, dato anche il maggiore afflusso di turisti-villeggianti, le zone insulari devono affrontare dei problemi di disponibilità delle riserve idriche, di energia, ecc. Occorre quindi prendere in esame i problemi descritti più avanti, al fine di affrontarli garantendo una gestione migliore delle risorse e l'equilibrio dell'ambiente naturale. A tal fine il regolamento potrebbe prevedere delle politiche di sostegno destinate ad affrontare questi gravi problemi specifici.

5.2 **Cambiamento della destinazione dei suoli nelle isole:** le superfici agricole sono in costante diminuzione nelle isole poiché vengono riconvertite ad altri utilizzi, per essere edificate oppure messe a riposo, diventando sterili e deserte (si parla allora di «maggese» permanente). Per tale motivo bisognerà valorizzare maggiormente questi terreni grazie ai programmi di sostegno della produzione agricola, e il regolamento in esame può istituire un quadro di questo tipo.

5.3 Il declino e l'abbandono delle aziende agricole così come l'accumulo di biomassa morta (rami e piante) in boschi e uliveti abbandonati, favoriscono, a loro volta, lo scoppio di incendi boschivi che impediscono per lungo tempo l'utilizzo dei terreni.

5.4 Occorre poi ristabilire un equilibrio tra i terreni destinati allo sviluppo turistico e quelli adibiti invece all'agricoltura: questi due settori devono essere complementari.

5.5 Bisogna prestare particolare attenzione al settore primario, in cui si registra la perdita di numerosi posti di lavoro, mentre, nello stesso tempo, l'occupazione aumenta nel settore terziario.

6. Osservazioni specifiche

6.1 Il regolamento va esteso anche alle isole di Creta ed Evia.

6.2 Bisogna lanciare delle iniziative, articolate sulla durata di un anno, per migliorare la produzione, la commercializzazione e la promozione dei prodotti agricoli. Tali azioni dovrebbero mirare in particolare all'aumento della produzione ma anche, al tempo stesso, al miglioramento della qualità.

6.3 Occorre prevedere un aiuto all'ettaro per il ripristino e la ripartizione delle superfici agricole, al fine di salvaguardare gli uliveti e gli agrumeti tradizionali delle isole minori del Mar Egeo.

6.4 Va concesso un sostegno economico supplementare ai prodotti come le patate da consumo e da semina, il carciofo di Tino, la prugna di Scopelo, i pomodori ciliegia di Santorini, gli agrumi, la cicerchia della specie *Lathyrus sp.*, i fagioli, l'orzo di Lemno, la gamma di formaggi tradizionali (ad esempio la graviera di Nasso, il formaggio *kalathaki* di Lemno (DOP), il liquore di limoni, il rakomelo di Amorgo, i dolci di mandorle di Sifno e di Lesbo e le sardine di Kalloni.

Il miele e l'olio sono prodotti di punta per quanto riguarda l'identità e la qualità della produzione agricola delle isole minori.

6.5 Bisogna porre l'accento sulla coltivazione tradizionale del lentisco di Chio, nonché sulla viticoltura destinata alla produzione di vini con indicazione geografica protetta nelle zone di coltivazione tradizionale delle isole minori del Mar Egeo.

6.5.1 Va previsto un sostegno economico per le superfici date in affitto.

6.5.2 Occorre dare un ulteriore sostegno alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari.

6.5.3 Va previsto un sostegno economico per i mezzi atti a migliorare le condizioni della vinificazione, dello stoccaggio, della standardizzazione e della distribuzione dei vini e dell'olio d'oliva prodotti nelle isole.

Condizioni

6.5.4 La coltivazione, lo sfruttamento e la produzione per ettaro non devono superare il massimale di rendimento che è stato stabilito.

6.5.5 Vanno impiegate le tecniche di coltivazione previste dalla legislazione nazionale.

6.5.6 La produzione dovrà portare una denominazione d'origine controllata o di qualità superiore.

6.5.7 Si dovranno soddisfare le condizioni previste nella normativa nazionale e dell'UE.

7. Proposte

7.1 Il CESE ritiene che il regolamento debba favorire il collegamento con altri settori dell'economia locale (turismo/artigianato/commercio), ponendo l'accento anche sulla modifica dell'orientamento del prodotto turistico.

7.2 Il CESE ritiene che si debba dare risalto all'apprendimento dei metodi di coltivazione e dei procedimenti per la raccolta dei frutti, alla scoperta di siti di interesse geologico, alla conoscenza della fauna presente negli ecosistemi agricoli, alla dieta mediterranea, all'alimentazione sana e ai prodotti biologici.

7.3 A giudizio del CESE, l'esperienza che si può godere all'ombra e nella tranquillità degli oliveti o degli aranceti, il contatto con la terra, la calma e il silenzio, il viaggio nel cuore del paesaggio rurale locale e la possibilità di sfruttare contemporaneamente tutti questi aspetti rispondono ad una serie di forme particolari e alternative di turismo (turismo culturale ed ecologico, agriturismo, turismo legato alla salute, turismo itinerante, gastronomico, ecc.).

In questo modo si crea un prodotto turistico diverso, in relazione diretta con i prodotti agricoli i quali, a loro volta, sono direttamente collegati e associati al turismo di qualità, alla gastronomia (dieta mediterranea), ai prodotti biologici e all'agriturismo. Si può così sfuggire al tradizionale turismo di massa, basato unicamente sul binomio sole e mare. **Il regolamento contribuirà a sostenere questo tipo di scelte.**

7.4 Secondo il CESE si potrebbe creare, in una delle isole del Mar Egeo, un servizio o un'amministrazione responsabile di programmi di formazione permanente su come promuovere la dieta sana e la gastronomia del Mediterraneo nel quadro delle politiche dell'UE relative, ad esempio, ai prodotti biologici, parafarmaceutici e cosmetici, al fine di promuovere i prodotti agricoli mediterranei.

7.5 Il CESE propone di lanciare una politica pilota che prenda come modello di competenze la società cooperativa «Unione dei produttori di mastice di Chio», con l'obiettivo principale di creare, in Grecia e in tutta Europa, una rete di negozi (*mastihashop*) intesi a far conoscere, pubblicizzare e promuovere tale sostanza, i suoi diversi utilizzi e proprietà tramite i prodotti che la contengono fabbricati a Chio, in Grecia e nell'Unione europea.

7.6 Il CESE, come già indicato nei pareri ECO/213 (10 luglio 2008) ed ECO/262 (15 luglio 2010) adottati dall'Assemblea plenaria, raccomanda di dare la priorità alla promozione dell'agriturismo in relazione con il sostegno all'occupazione.

7.6.1 Per questo motivo ritiene che il regolamento debba incoraggiare l'occupazione parziale degli abitanti delle isole nel settore agricolo, dando un sostegno concreto tramite il riconoscimento del loro diritto ad investire e trarre profitto dall'agriturismo. È essenziale sancire la duplice destinazione d'uso di questi territori, agricoli (o silvicoli) e agrituristici, affinché le due attività possano sostenersi reciprocamente. Tuttavia, tale diritto non dovrà essere legato ad una parcella specifica bensì all'azienda agricola in generale.

7.6.2 Bisogna adottare delle disposizioni favorevoli alle attività di agriturismo, ossia il diritto di costruire e gestire unità agrituristiche di piccole dimensioni all'interno di un'azienda agricola, diritto che sarà concesso e rinnovato a condizione che sia mantenuta e continuata la produzione (olive, vigne, arance, mandarini, mastice, miele, fichi, ecc.).

7.6.3 Nelle zone insulari svantaggiate che hanno subito fenomeni di spopolamento e di abbandono delle terre agricole, lo sviluppo dell'agricoltura a tempo parziale costituisce la soluzione più adatta e più stabile per mantenere la popolazione in loco e proteggere l'ambiente insulare.

A questo proposito il regolamento può contribuire, come catalizzatore, al mantenimento della vita e delle ricchezze naturali e ambientali di queste zone insulari, a vantaggio di tutti i cittadini che le visiteranno come pure, naturalmente, dei loro abitanti.

7.7 Infine, il CESE ritiene che i settori principali di sviluppo delle isole siano essenzialmente l'agricoltura e il turismo. Nelle isole esistono però anche altri fattori di produzione, come l'allevamento, la pesca, la navigazione e la cultura, che possono

essere sfruttati, nello stesso tempo, per la promozione e la valorizzazione sul mercato dei prodotti agricoli locali. Per realizzare questi obiettivi si raccomanda di sostenere gli sforzi nel campo della ricerca e di fondare istituti di agraria, avviando uno sviluppo strategico basato sulla conoscenza, la ricerca, l'innovazione e la creazione di nuovi vantaggi concorrenziali dinamici tramite la valorizzazione del potenziale di formazione e ricerca delle isole del Mar Egeo. Viene così tracciato un quadro strategico integrato per tutti i settori dell'economia in grado di creare un nuovo modello contemporaneo di sviluppo insulare destinato alle isole minori del Mar Egeo, in campo agricolo ma anche più in generale. Tale modello andrà ad aggiungersi a quello già noto di isola-Stato, rappresentato da Malta e Cipro, o a quello delle isole che costituiscono regioni forti già di per sé, come la Sardegna e la Corsica.

Bruxelles, 15 marzo 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 modifica il regolamento (CE) n. 378/2007 del Consiglio relativamente alle norme per l'applicazione della modulazione volontaria dei pagamenti diretti nell'ambito della politica agricola comune»

COM(2010) 772 definitivo — 2010/0372 (COD)

(2011/C 132/16)

Relatore unico: **Luís MIRA**

Il Parlamento europeo e il Consiglio, in data 18 gennaio 2011, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43 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 modifica il regolamento (CE) n. 378/2007 del Consiglio relativamente alle norme per l'applicazione della modulazione volontaria dei pagamenti diretti nell'ambito della politica agricola comune

COM(2010) 772 definitivo — 2010/0372 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 febbraio 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 176 voti favorevoli, 2 voti contrari e 14 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 L'allineamento del regolamento (CE) n. 378/2007 (modulazione volontaria dei pagamenti diretti nell'ambito della politica agricola comune) al Trattato di Lisbona stabilisce una distinzione tra i poteri delegati alla Commissione affinché essa adotti atti non legislativi di portata generale volti ad integrare o modificare determinati elementi non essenziali degli atti legislativi (atti delegati) e le competenze di esecuzione conferite alla Commissione affinché questa adotti condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione (atti di esecuzione). Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene i processi di consultazione delle parti interessate e degli Stati membri nella fase di elaborazione degli atti dell'UE e insiste affinché vengano mantenuti.

1.2 Il CESE è d'accordo che la Commissione debba fissare gli importi netti risultanti dall'applicazione della modulazione volontaria attraverso atti di esecuzione, senza l'assistenza di un comitato, affinché siano garantite la celerità e l'efficacia delle procedure.

1.3 Il CESE è d'accordo che alla Commissione debbano essere date le competenze per adottare, con l'assistenza del comitato per lo sviluppo rurale, atti di esecuzione con l'obiettivo di garantire l'integrazione della modulazione volontaria nella programmazione dello sviluppo rurale.

1.4 Il CESE è d'accordo che alla Commissione vengano conferite le competenze per adottare, con l'assistenza del comitato dei fondi agricoli, atti di esecuzione tesi a garantire la gestione finanziaria della modulazione volontaria.

2. Osservazioni generali

2.1 La modulazione volontaria è uno strumento di applicazione facoltativa e consiste nel trasferimento diretto allo sviluppo rurale di una percentuale pari al massimo al 20 % degli importi totali degli aiuti diretti del primo pilastro, senza alcuna redistribuzione, vale a dire che l'importo modulato (che «esce» dal primo pilastro) è esattamente identico a quello che «entra» nel secondo pilastro in ciascuno Stato membro; non esiste l'obbligo di cofinanziamento.

Il Portogallo e il Regno Unito sono stati gli unici due Stati membri dell'UE ad aver chiesto l'applicazione di questa norma, anche se il Portogallo non è mai arrivato ad applicarla in pratica, in quanto già presenta un equilibrio tra i due pilastri della PAC.

2.2 Il Regno Unito è l'unico Stato membro che applica la modulazione volontaria trasferendo così una percentuale dei pagamenti diretti del primo pilastro allo sviluppo rurale.

Con questo trasferimento di fondi il Regno Unito rafforza la sua dotazione finanziaria per lo sviluppo rurale.

2.3 Le proposte della Commissione tese a modificare il regolamento (CE) n. 378/2007 (modulazione volontaria dei pagamenti diretti nell'ambito della politica agricola comune) si riferiscono ai seguenti tipi di modifiche:

— modifiche connesse all'allineamento al Trattato di Lisbona,

- conferimento alla Commissione delle competenze per adottare atti di esecuzione allo scopo di garantire un'applicazione uniforme della modulazione volontaria dei pagamenti diretti in tutti gli Stati membri,
- conferimento alla Commissione delle competenze per fissare gli importi netti risultanti dall'applicazione della modulazione volontaria attraverso atti di esecuzione, senza l'assistenza di un comitato.

2.4 Il Trattato di Lisbona crea due nuove categorie di atti giuridici: gli atti delegati e gli atti di esecuzione.

2.5 Con gli atti delegati, il legislatore delega alla Commissione il potere di adottare gli atti che modificano gli elementi non essenziali di un atto legislativo. Gli atti delegati possono includere certi dettagli tecnici o consistere in un'ulteriore modifica di determinati elementi di un atto legislativo. Il legislatore potrà così concentrarsi sull'orientamento politico e sugli obiettivi senza inoltrarsi in discussioni eccessivamente tecniche. Tuttavia questa delega ha dei limiti rigorosi, in quanto soltanto la Commissione può essere autorizzata ad adottare atti delegati. Inoltre, il legislatore stabilisce le condizioni alle quali la delega può essere esercitata. L'articolo 290 del Trattato sul funzionamento dell'UE stabilisce infatti che il Consiglio e il Parlamento europeo possono revocare una delega o attribuirle una durata limitata nel tempo.

2.6 Con gli atti di esecuzione, il Trattato di Lisbona rafforza le competenze di esecuzione della Commissione. L'applicazione della legislazione europea nel territorio degli Stati membri compete, in linea di principio, agli Stati membri. Tuttavia, determinate misure europee richiedono un'applicazione uniforme nell'UE. In questi casi, la Commissione può adottare gli atti di esecuzione relativi all'applicazione di tali misure.

Fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la competenza di esecuzione spettava al Consiglio, che delegava poi alla Commissione l'adozione degli atti di esecuzione. Adesso l'articolo 291 del Trattato sul funzionamento dell'UE riconosce la competenza di principio della Commissione. Pertanto, le

misure europee che richiedono un'applicazione uniforme negli Stati membri autorizzano direttamente la Commissione ad adottare gli atti di esecuzione.

3. Osservazioni finali

3.1 Sebbene ciò non riguardi l'aspetto dell'allineamento al Trattato di Lisbona, il CESE ricorda l'importanza degli organi di consultazione delle parti interessate della società civile, vale a dire i gruppi consultivi. È indispensabile che tali organi di dialogo non siano rimessi in discussione, in quanto svolgono un ruolo fondamentale nel trasmettere alla Commissione conoscenze specializzate e posizioni e, al tempo stesso, facilitano l'appropriazione a monte delle normative in corso di elaborazione da parte dei soggetti interessati.

3.2 Il CESE nota che la linea di confine tra atti delegati e atti di esecuzione è oggetto di interpretazioni divergenti tra il Consiglio e la Commissione. Di conseguenza, ritiene che la scelta della procedura da adottare per ogni atto debba essere effettuata sulla base di criteri chiari.

3.3 Altre decisioni possono richiedere una consultazione preliminare degli Stati membri ai fini di una buona comprensione reciproca. Ciò consente inoltre alla Commissione di beneficiare delle conoscenze specializzate degli Stati membri.

3.4 Il CESE è d'accordo che la Commissione debba fissare gli importi netti risultanti dall'applicazione della modulazione volontaria attraverso atti di esecuzione, senza l'assistenza di un comitato, affinché siano garantite la celerità e l'efficacia delle procedure.

3.5 Il CESE è d'accordo che alla Commissione debbano essere date le competenze per adottare, con l'assistenza del comitato per lo sviluppo rurale, atti di esecuzione con l'obiettivo di garantire l'integrazione della modulazione volontaria nella programmazione dello sviluppo rurale.

3.6 Il CESE è d'accordo che alla Commissione vengano conferite le competenze per adottare, con l'assistenza del comitato dei fondi agricoli, atti di esecuzione tesi a garantire la gestione finanziaria della modulazione volontaria.

Bruxelles, 15 marzo 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 organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento “OCM unica”)»

COM(2010) 799 definitivo — 2010/0385 (COD)

(2011/C 132/17)

Relatore: **NARRO**

In data 18 gennaio 2011, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 290 e 291 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento OCM unica)

COM(2010) 799 definitivo — 2010/0385 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 febbraio 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 174 voti favorevoli, 5 voti contrari e 15 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore gli elementi di semplificazione e trasparenza che l'applicazione del Trattato di Lisbona può conferire alla complessa normativa derivante dalla OCM unica. Si rende però necessario proseguire verso una maggiore semplificazione e chiarezza a favore dei cittadini.

1.2 Il CESE valuta positivamente i processi di consultazione delle parti interessate e degli Stati membri finalizzati all'elaborazione di atti dell'UE e auspica che questa pratica venga mantenuta. Nel contesto creato dall'applicazione del nuovo sistema di atti delegati e atti di esecuzione è indispensabile promuovere la trasparenza e il dialogo coi rappresentanti del settore.

1.3 La Commissione dovrebbe procedere senza indugio a spiegare in che forme si concretizzerà la consultazione degli esperti e quale sarà il nuovo funzionamento del comitato di gestione per quanto riguarda gli atti di esecuzione.

1.4 Il CESE si pronuncia per una definizione chiara degli atti delegati e chiede una definizione del termine «non essenziali» che caratterizza tali atti, una definizione della durata della delega, oltre che una attenta valutazione «caso per caso». Al

riguardo, è fondamentale che si diano al Parlamento e al Consiglio informazioni dettagliate e urgenti quanto agli atti da adottare, al fine di agevolare l'eventuale revoca della delega.

2. Antecedenti del parere

2.1 Scopo della proposta è allineare il regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, che istituiva un'unica organizzazione comune dei mercati (OCM unica), con la differenziazione tra poteri delegati e competenze di esecuzione della Commissione introdotta dagli articoli 290 e 291 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Pertanto, essa si limita ad adeguare la OCM unica ai nuovi requisiti del Trattato di Lisbona, senza alterare l'attuale impostazione a livello di Unione.

2.2 Gli articoli 290 e 291 del Trattato di Lisbona prevedono che si modifichi la procedura decisionale corrente tra la Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento europeo per quanto riguarda le norme di esecuzione dei testi legislativi comunitari.

2.3 L'articolo 290 del TFUE conferisce alla Commissione il potere di integrare o modificare determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Un atto delegato della Commissione può pertanto determinare gli elementi aggiuntivi e «non essenziali» necessari al corretto funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati. La Commissione può adottare atti delegati per stabilire le condizioni di partecipazione degli operatori a un dato regime, gli obblighi derivanti dal rilascio di un titolo, i criteri di ammissibilità dei prodotti in relazione all'intervento sul mercato, definizioni ...

2.4 In virtù dell'articolo 291 del TFUE, gli Stati membri sono competenti ad attuare il regime istituito dal legislatore. Tale articolo sottolinea però la necessità che il regime si applichi in maniera uniforme in tutti gli Stati membri. Pertanto, il legislatore conferisce alla Commissione competenze di esecuzione in merito alle condizioni uniformi di attuazione dell'organizzazione comune dei mercati e al quadro generale dei controlli che gli Stati membri devono effettuare.

2.5 L'articolo 43, paragrafo 3, del TFUE rappresenta, in via eccezionale, una base autonoma per l'adozione di atti giuridici da parte del Consiglio. Esso infatti recita: «il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le misure relative alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative (...)». Tale disposizione rappresenta un'eccezione all'articolo 43, paragrafo 2, del TFUE, che prevede il ricorso alla procedura legislativa ordinaria per l'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

2.6 Nella sua proposta, la Commissione integra il contenuto di quattro proposte:

- a) risoluzione legislativa per quanto riguarda l'aiuto concesso nell'ambito del monopolio tedesco degli alcolici (COM(2010) 336 definitivo);
- b) proposta di regolamento per quanto riguarda la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione (COM(2010) 486 definitivo);
- c) proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 per quanto riguarda le norme di commercializzazione;
- d) proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio per quanto riguarda i rapporti contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari.

3. Osservazioni generali

3.1 I cambiamenti nella struttura di adozione degli atti di esecuzione non comportano forse una vera e propria rivoluzione, ma segnano sicuramente un importante passaggio verso un nuovo modello, che modifica le competenze di esecuzione degli atti comunitari. La partecipazione degli Stati membri alle decisioni di esecuzione si limiterà ai soli casi in cui risulti indispensabile un'armonizzazione fra paesi per l'attuazione di un testo.

3.2 Al fine di garantire il corretto funzionamento del nuovo sistema, la Commissione deve sviluppare una nuova regolamentazione, che precisi le competenze e l'organizzazione degli organi che sostituiscono i comitati nel quadro della procedura di comitato (comitologia), che viene abrogata.

3.3 Per il futuro è assolutamente indispensabile promuovere la partecipazione degli Stati membri e dei rappresentanti del settore all'adozione degli atti legislativi: il processo di smantellamento del sistema tradizionale di comitologia non può tradursi in una marginalizzazione del ruolo degli operatori del settore.

3.4 I gruppi consultivi, in quanto organi di consultazione delle parti interessate della società civile, rappresentano una componente fondamentale del processo decisionale europeo. Appare evidente la necessità di non mettere in discussione questi organi di interscambio, data la loro natura di vettore delle conoscenze e della realtà del settore presso la Commissione europea.

3.5 Gli atti delegati, riservati agli elementi «non essenziali» di un atto legislativo, sono una questione controversa nel dibattito fra Consiglio, Parlamento e Commissione. Tali atti rivestono un'importanza di primo piano, per cui sarebbe necessario approfondire la definizione della natura «non essenziale» degli elementi di un atto legislativo e la definizione della durata della delega, oltre che procedere a un'attenta valutazione «caso per caso».

3.6 Il CESE esprime preoccupazione in merito all'eccezione alla regola generale della procedura legislativa ordinaria per l'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati agricoli. Secondo il disposto dell'articolo 43, paragrafo 3, del TFUE, «il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le misure relative alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative». Il ruolo del Parlamento europeo in materia di agricoltura deve essere salvaguardato, e pertanto si chiede un'interpretazione restrittiva e coerente dell'articolo suddetto.

4. Osservazioni particolari

4.1 La Commissione ha compiuto uno sforzo considerevole e di grande complessità per adeguare il cospicuo impianto normativo della OCM unica alla nuova situazione introdotta dal Trattato di Lisbona. In questo nuovo esercizio di semplificazione è molto importante non soltanto che le amministrazioni beneficino del nuovo sistema, ma anche che gli amministrati tocchino con mano una riduzione degli oneri burocratici e della loro complessità.

4.2 La proposta di regolamento volta ad adeguare la OCM unica comprende 300 atti delegati e 294 atti di esecuzione. A differenza dell'adeguamento al Trattato di Lisbona che riguarda altre normative, come l'aiuto allo sviluppo rurale mediante il FEASR o le disposizioni comuni applicabili ai regimi di aiuto diretto agli agricoltori, in questo caso la Commissione si è limitata a un adeguamento «formale» senza prevedere nuove disposizioni.

4.3 Il CESE ritiene positivo che, a fini di trasparenza, la Commissione europea abbia indicato espressamente in vari articoli le decisioni che si possono adottare senza l'assistenza di un comitato di gestione. Nel passato si seguiva una procedura analoga, senza però l'intervento di un atto legislativo. Un esempio della procedura seguita nei confronti degli atti di esecuzione si trova agli articoli 255 e 270 della proposta riguardante la gestione delle quote per le importazioni e delle licenze per l'esportazione.

4.4 In alcuni settori, la classificazione di alcune decisioni in qualità di atti delegati può risultare problematica. Nel caso ad esempio del comparto vitivinicolo, le decisioni relative alle pratiche enologiche usciranno dalle competenze degli Stati e, considerate atti delegati, rientreranno nella competenza esclusiva della Commissione. Al riguardo, la Commissione dovrebbe chiarire i punti in cui, indipendentemente dal mero adeguamento giuridico del testo, si è creata nella pratica una modifica sostanziale delle competenze.

Bruxelles, 15 marzo 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 che modifica la direttiva 2000/75/CE concernente misure di vaccinazione contro la febbre catarrale degli ovini»

COM(2010) 666 definitivo — 2010/0326 (COD)

(2011/C 132/18)

Relatore: **JÍROVEC**

Il Consiglio, in data 26 gennaio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2000/75/CE concernente misure di vaccinazione contro la febbre catarrale degli ovini

COM(2010) 666 definitivo — 2010/0326 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 28 febbraio 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 185 voti favorevoli, 2 voti contrari e 12 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) raccomanda di modificare nello stesso senso anche il regolamento (CE) n. 1266/2007 della Commissione, del 26 ottobre 2007, relativo alle misure di applicazione della direttiva 2000/75/CE del Consiglio per quanto riguarda la lotta, il controllo, la vigilanza e le restrizioni dei movimenti di alcuni animali appartenenti a specie ricettive alla febbre catarrale.

1.2 Il Comitato ricorda la situazione che si è verificata con l'interruzione della vaccinazione contro l'afta epizootica (FMD) e la peste suina, quando uno degli argomenti principali a favore di tale interruzione era che i costi necessari per eliminare gli eventuali focolai della malattia sarebbero stati inferiori ai costi di vaccinazione.

1.3 Il Comitato reputa utile evidenziare la possibilità di mantenere la scelta a livello dei singoli Stati membri, poiché nei paesi a clima temperato la situazione sanitaria non è la stessa dei paesi meridionali e si riscontrano forme diverse di febbre catarrale degli ovini. Gli Stati che scelgono di non effettuare vaccinazioni hanno migliori possibilità di individuare la malattia. Esiste però il rischio che si manifestino nuovi ceppi esotici provenienti dall'Asia, i quali saranno più difficili da individuare.

1.4 Il Comitato ritiene che la modifica della direttiva risponda in modo adeguato alle più recenti innovazioni tecnologiche nella produzione dei vaccini, che possono essere impiegati anche al di fuori delle zone dove sono state imposte restrizioni allo spostamento del bestiame. La modifica proposta garantisce altresì che non sarà aumentato l'onere amministrativo che gli Stati membri sono chiamati a sostenere, ad eccezione delle informazioni da fornire in merito all'attuazione di un programma di vaccinazione. Non si prevede che la proposta abbia

ripercussioni di rilievo sul piano sociale. Il Comitato sostiene pienamente tale obiettivo e, sulla base di tale garanzia, approva la proposta in esame.

2. Introduzione e sintesi della comunicazione

2.1 La proposta in esame modifica quanto attualmente disposto dalla direttiva 2000/75/CE per rendere più flessibile la normativa, in considerazione del fatto che sono oggi disponibili vaccini inattivi, i quali possono essere impiegati con successo al di fuori delle zone dove sono state imposte restrizioni allo spostamento del bestiame.

2.2 La Commissione ritiene che la modifica della norma vigente sia necessaria per renderla atta a riflettere il progresso tecnologico compiuto in campo farmaceutico. La modifica proposta snellerà il processo decisionale relativo alle strategie di lotta contro la febbre catarrale in funzione delle realtà specifiche degli Stati membri, senza che si renda necessario l'intervento dell'Unione.

2.3 Oggi si concorda ampiamente nel ritenere che la vaccinazione eseguita con vaccini inattivi possa costituire lo strumento d'elezione per la lotta alla febbre catarrale ovina e la prevenzione di casi clinici nell'Unione europea. La possibilità di impiegare tali vaccini rende superflue le attuali limitazioni alle vaccinazioni preventive al di fuori delle zone soggette a restrizioni allo spostamento del bestiame.

3. Osservazioni

3.1 Negli ultimi tre anni, per lottare contro la febbre catarrale, sono diventati disponibili vaccini inattivi di nuova generazione, che possono essere impiegati in sicurezza al di fuori delle zone soggette a restrizione. Ciò consentirà agli Stati membri di sviluppare strategie nazionali in fatto di prevenzione e lotta contro il morbo senza che si renda necessario l'intervento dell'Unione.

3.2 Si prevede che la proposta in esame, incrementando il numero di opzioni disponibili per debellare la malattia, risulti atta a ridurre le ripercussioni negative sul piano economico e sociale. Ciononostante, risulta difficile quantificare in maniera precisa tali effetti positivi, poiché essi dipenderanno dalla natura imprevedibile dell'evoluzione in Europa di tale malattia, che non ha più carattere esotico.

3.3 La proposta non ha effetti sulle norme preventive di lotta alla malattia, e non avrà quindi ripercussioni dirette sui programmi annuali e pluriennali dell'Unione europea in tema di eradicazione, prevenzione e controllo di alcune malattie animali.

3.4 Poiché consente un diffuso impiego del vaccino nell'Unione, la proposta in esame presenta il potenziale vantaggio di ridurre l'impatto economico negativo della febbre catarrale, dovuto a perdite dirette e indirette.

3.5 La proposta determinerà un impiego più diffuso del vaccino e una potenziale crescita della domanda del prodotto, di cui beneficeranno le industrie farmaceutiche che producono il vaccino stesso.

Bruxelles, 15 marzo 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 al Comitato delle regioni — Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale: orientamenti 2011-2020 per la sicurezza stradale»

COM(2010) 389 definitivo

(2011/C 132/19)

Relatore: **SIMONS**

La Commissione, in data 20 luglio 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 — Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale: orientamenti 2011-2020 per la sicurezza stradale

COM(2010) 389 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 1° marzo 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 16 marzo 2011), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 158 voti favorevoli, 2 voti contrari e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato ritiene che la riduzione del numero delle vittime della strada sia una questione di importanza fondamentale per la società e concorda con l'obiettivo - ambizioso - della Commissione di dimezzare il numero di decessi causati da incidenti stradali nell'arco del periodo 2011-2020 rispetto al 2010.

1.2 Il Comitato osserva che è auspicabile introdurre obiettivi differenziati per i diversi paesi in materia di riduzione dei decessi, poiché il tasso di rischio varia da uno Stato membro all'altro.

1.3 A giudizio del Comitato, il controllo dell'attuazione del programma deve essere affidato a un'agenzia europea per la sicurezza stradale da istituire ad hoc o a un osservatorio comune in cui figurino anche esperti in materia di sicurezza stradale nominati dagli Stati membri.

1.4 Questa agenzia o questo osservatorio comune dovrebbe assicurare l'esecuzione di un monitoraggio annuale al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi stabiliti nel programma.

1.5 Il Comitato richiama l'attenzione sulle seguenti condizioni da soddisfare al fine di raggiungere l'obiettivo della Commissione di dimezzare il numero di vittime della strada entro il 2020:

- presenza di una forte leadership politica,
- disponibilità di dati statistici armonizzati e dettagliati,
- necessità di fissare degli obiettivi riguardo ai casi di lesioni gravi a utenti della strada e di definire il concetto di «lesioni gravi»,
- adozione di una politica più severa in materia di armonizzazione e regolamentazione delle misure di sicurezza stradale,
- maggiore attenzione a un'educazione e a una formazione differenziate, in particolare per gli utenti vulnerabili della strada quali i più giovani, i più anziani e i disabili nonché per i conducenti di veicoli a motore a due ruote, i ciclisti e i pedoni,
- coinvolgimento di tutti i datori di lavoro che possiedono parchi di veicoli nell'attuazione delle «buone pratiche»,
- adozione di una normativa UE, che ancora manca, a tutela delle categorie più vulnerabili di utenti della strada,
- miglioramento del livello di sicurezza della rete stradale transeuropea TEN-T (*Trans-European Network - Transport*) e innalzamento di almeno il 25 % della rete stradale restante al medesimo livello della rete TEN-T,

- organizzazione di corsi specifici e di aggiornamento rivolti al personale di polizia, delle ambulanze, dei vigili del fuoco, della protezione civile e del soccorso stradale, ossia a tutti coloro che forniscono assistenza in caso di incidente o guasto per garantire che le capacità professionali di questo personale siano sempre di alto livello e per promuovere un utilizzo professionale dei veicoli e un miglioramento delle procedure amministrative,
- estensione rapida dei parcheggi sicuri e custoditi per i conducenti professionisti.
- Il Comitato raccomanda inoltre che le condizioni dei contratti siano legate alle competenze professionali del conducente e non alle prestazioni.

1.6 Per quanto riguarda il fattore umano nella circolazione stradale, il Comitato conviene con la Commissione sul fatto che l'educazione stradale e la formazione continue come anche l'applicazione costante delle leggi sono fondamentali per il conseguimento degli obiettivi, e ne sottolinea l'importanza, in particolare, per gli utenti vulnerabili.

1.7 In merito all'applicazione delle leggi, il Comitato insiste nuovamente sul fatto che è opportuno includervi anche l'applicazione transfrontaliera.

1.8 Il Comitato raccomanda l'introduzione delle seguenti misure:

- estensione della normativa sui tempi di guida e di lavoro dei conducenti ai veicoli commerciali inferiori a 3,5 tonnellate,
- installazione di limitatori di velocità sui veicoli commerciali leggeri,
- uso di *alcolock* sui veicoli commerciali pesanti, sui veicoli commerciali leggeri e sulle autovetture, in caso di condanna del conducente per guida in stato di ebbrezza, e di strumenti di rilevazione del consumo di sostanze stupefacenti,
- introduzione di misure in materia di sicurezza attiva e passiva relativamente ai veicoli a motore a due ruote,
- predisposizione da parte di ciascuno Stato membro di mappe dei punti pericolosi (*black spot*), con aggiornamenti annuali delle stesse,
- estensione dell'uso del sistema eCall ad altri tipi di veicoli, quali i motocicli,
- trasposizione degli orientamenti in un programma di azione dettagliato.

2. Introduzione

2.1 Con la comunicazione in esame la Commissione dà concretezza alla propria posizione sullo sviluppo della sicurezza stradale per il periodo 2011-2020.

2.2 Attraverso gli orientamenti che figurano nella comunicazione, la Commissione intende definire un quadro di *governance* generale e obiettivi ambiziosi che servano a orientare le strategie nazionali o locali, affinché le azioni descritte possano essere attuate nel modo più efficace al livello e nei modi più opportuni.

2.3 La Commissione ritiene che le seguenti azioni debbano essere intraprese in via prioritaria:

- creazione di un quadro strutturato e coerente di cooperazione basato sulle migliori pratiche diffuse tra gli Stati membri, condizione necessaria per un'attuazione efficace degli orientamenti 2011-2020 per la sicurezza stradale,
- elaborazione e definizione di una strategia per i feriti e per gli interventi di primo soccorso, al fine di dare una risposta alla necessità sempre più pressante di ridurre il numero di feriti sulle strade,
- miglioramento della sicurezza degli utenti vulnerabili della strada e in particolare dei motociclisti che, alla luce delle statistiche sull'incidentalità, desta particolare preoccupazione.

2.4 La Commissione fa presente che gli orientamenti proposti tengono conto dei risultati conseguiti durante il terzo programma di azione europeo per la sicurezza stradale 2001-2010, dai quali risulta che l'ambizioso obiettivo di dimezzare il numero di vittime purtroppo non sarà conseguito. Si è registrato tuttavia un progressivo miglioramento, in particolare negli ultimi anni.

2.5 Per riuscire nell'intento di creare uno spazio comune della sicurezza stradale, la Commissione propone di confermare l'obiettivo di dimezzamento del numero totale di vittime della strada nell'Unione europea nel periodo 2011-2020, avendo come riferimento il numero di decessi del 2010.

2.6 Considerati i progressi realizzati nel periodo del terzo programma di azione (una riduzione del numero di vittime compresa tra il 35 e il 40 %), la Commissione ritiene che l'obiettivo di dimezzare il numero di decessi nei prossimi 10 anni sia decisamente più ambizioso rispetto a quello, non conseguito, fissato dal terzo programma di azione.

2.7 La Commissione si propone di realizzare l'obiettivo previsto per il 2020 proseguendo e intensificando il suo impegno attorno ai 7 obiettivi che seguono:

- miglioramento dell'educazione stradale e della preparazione degli utenti della strada,
- rafforzamento dell'applicazione della normativa stradale,

- miglioramento della sicurezza delle infrastrutture stradali,
- miglioramento della sicurezza dei veicoli,
- promozione dell'uso delle tecnologie moderne per migliorare la sicurezza stradale,
- miglioramento dei servizi di emergenza e assistenza post-incidente,
- protezione degli utenti vulnerabili della strada.

2.8 A ciascuno degli obiettivi elencati la Commissione ha associato azioni concrete che dovrebbero portare alla riduzione auspicata del numero di vittime. Tali azioni saranno trattate nelle sezioni Osservazioni generali e Osservazioni particolari.

2.9 Per quanto concerne le modalità di conseguimento degli obiettivi, la Commissione non intende tanto mettere a punto una nuova normativa, quanto piuttosto intensificare il controllo dell'applicazione dell'*acquis* UE in materia di sicurezza stradale, creare un quadro di cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione nonché definire strumenti comuni per il controllo e la valutazione dell'efficacia delle politiche per la sicurezza stradale.

3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato ritiene che la riduzione del numero delle vittime della strada sia una questione di importanza fondamentale per la società. Ciò emerge, tra l'altro, dai pareri adottati sulla questione nel corso degli anni⁽¹⁾. Inoltre, durante lo scorso periodo di applicazione si è effettivamente verificata una riduzione dei decessi causati da incidenti stradali. Il Comitato condivide pertanto l'obiettivo, di nuovo ambizioso, della Commissione di dimezzare il numero di vittime della strada nel periodo 2011-2020 rispetto al 2010.

3.2 Con la nuova denominazione «orientamenti» invece di «orientamenti strategici», la Commissione desidera evidenziare il cambiamento di filosofia, nel senso che nel prossimo decennio l'accento non sarà posto tanto sulla presentazione di proposte per una nuova normativa, quanto sull'elaborazione e sull'introduzione dei tre seguenti principi: responsabilità condivise, integrazione della politica in materia di sicurezza stradale nelle altre politiche e raggiungimento dello stesso livello di sicurezza stradale in tutti i paesi dell'UE.

⁽¹⁾ Cfr. i pareri adottati dal CESE sui temi: *Sicurezza stradale 2003-2010*, GU C 80 del 30.3.2004, pag. 77; *Sicurezza delle infrastrutture stradali*, GU C 168 del 20.7.2007, pag. 71; *Agevolare l'applicazione transfrontaliera: normativa in materia di sicurezza stradale*, GU C 77 del 31.3.2009, pag. 70; e *Orientamenti strategici per la sicurezza stradale fino al 2020*, GU C 48 del 15.2.2011, pag. 27.

3.3 Il Comitato riconosce che il cambiamento di filosofia verificatosi in seno alla Commissione è dovuto al fatto che il quadro legislativo è in gran parte completato, ma ritiene insufficiente limitarsi a quanto previsto dalla Commissione, ovvero alla definizione di un quadro di *governance* generale e di obiettivi ambiziosi che servano a orientare le strategie nazionali o locali. A giudizio del Comitato, è necessario non solo elaborare la normativa ancora mancante⁽²⁾, ma anche monitorare i progressi in modo regolare (su base annuale) ed efficace.

3.3.1 Il Comitato ritiene opportuno che gli orientamenti siano trasposti in un programma di azione dettagliato, che preveda una tabella di marcia, strumenti di monitoraggio e una valutazione intermedia.

3.4 Il Comitato reputa che il modo migliore per realizzare ciò sia quello di raccogliere dati e monitorare l'attuazione del quarto programma di azione europeo, in coordinamento con responsabili della sicurezza stradale nominati dagli Stati membri⁽³⁾, e tenendo conto degli aspetti che il Comitato ha sottolineato nel suo precedente parere richiesto dal Parlamento europeo, elaborato prima della pubblicazione della comunicazione in oggetto. Per il Comitato non è importante che ciò avvenga attraverso l'istituzione di un'agenzia europea per la sicurezza stradale o di un osservatorio europeo, che alla Commissione esiste già in stato embrionale. Affinché il programma di azione per il periodo 2011-2020 possa produrre buoni risultati si raccomanda di tenere conto dei seguenti aspetti:

3.4.1 la necessità di una forte leadership politica, visto che si tratta di una responsabilità condivisa dall'UE e dagli Stati membri;

3.4.2 l'esigenza di dati statistici ancora più armonizzati e dettagliati in materia di sicurezza stradale per tutti gli Stati membri dell'UE;

3.4.3 la necessità di fissare obiettivi per quanto riguarda i casi di lesioni gravi a utenti della strada e di pervenire a una definizione comune del concetto di «lesioni gravi»;

3.4.4 l'adozione di una politica UE più severa in materia di armonizzazione e regolamentazione delle misure di sicurezza stradale affinché gli Stati membri possano attuare dette misure in maniera più efficace e più rapida;

3.4.5 una maggiore attenzione a un'educazione stradale differenziata per tutti gli utenti della strada, in particolare per le categorie più vulnerabili quali i più giovani e anziani, ma anche i motociclisti e i ciclomotoristi, i ciclisti e i pedoni;

⁽²⁾ Per un riassunto cfr. punto 4.8 del parere adottato dal CESE sul tema *Orientamenti strategici per la sicurezza stradale fino al 2020*, GU C 48 del 15.2.2011, pag. 27.

⁽³⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pag. 27, punto 1.5 e segg.

3.4.6 il coinvolgimento di tutti i datori di lavoro che gestiscono parchi di veicoli in progetti volti a ridurre le collisioni sui percorsi casa-lavoro attraverso lo sviluppo di politiche di sicurezza per i parchi di veicoli e l'incentivazione dei dipendenti a utilizzare i mezzi pubblici;

3.4.7 il rafforzamento della normativa UE a tutela delle categorie più vulnerabili di utenti della strada, ad esempio nuove norme in materia di omologazione dei veicoli a motore a due ruote, l'obbligo di dotare dei sistemi di frenata ABS i ciclomotori e motocicli con cilindrata superiore ai 150 cc, nonché l'obbligo di un sistema di accensione automatica dei fari e, nel quadro della revisione della direttiva sulle patenti di guida, l'introduzione di una seconda fase di formazione e di controlli tecnici.

3.4.8 Il Comitato raccomanda di includere nel nuovo programma di azione l'obiettivo di migliorare il livello di sicurezza della rete stradale transeuropea TEN-T (*Trans-European Network - Transport*) e di portare almeno il 25 % della rete stradale restante al medesimo livello della rete TEN-T.

3.4.9 Per quanto riguarda l'obiettivo globale, vale a dire il dimezzamento del numero dei decessi causati da incidenti stradali, il Comitato osserva che il tasso di rischio varia notevolmente tra i vari paesi dell'UE e auspica quindi che siano stabiliti obiettivi differenziati in materia di riduzione dei decessi.

3.5 Il Comitato ritiene che, considerate le differenze nei tassi di rischio relativi alla sicurezza stradale esistenti tra gli Stati membri, le misure possono variare da uno Stato membro all'altro. Gli Stati membri in cui si è avuta una riduzione considerevole dei decessi causati da incidenti stradali dovranno concentrare la propria attenzione soprattutto sul fattore «umano», dando priorità all'educazione stradale, compresi i corsi di aggiornamento e l'applicazione della normativa, mentre gli Stati membri in cui non si è ancora registrata una drastica riduzione delle vittime della strada, oltre a mettere in campo sforzi in termini di corsi di formazione e di aggiornamento nonché di applicazione della normativa, dovranno prestare attenzione anche allo «zoccolo duro» della politica in materia di sicurezza stradale, che comprende il miglioramento delle infrastrutture e l'adozione di nuove norme in materia di requisiti di sicurezza dei veicoli.

3.6 Il Comitato conviene con la Commissione sul fatto che l'efficacia di una politica per la sicurezza stradale dipende in primo luogo dal comportamento degli utenti e che, per questo motivo, l'educazione stradale e la formazione continue come anche l'applicazione costante delle leggi rivestono un'importanza essenziale.

3.7 Particolare attenzione dovrà essere rivolta agli utenti più «vulnerabili» della strada, ai conducenti più giovani e inesperti e ai più anziani i quali, a meno che non abbiano seguito corsi di aggiornamento, non sono a conoscenza delle modifiche alle norme stradali.

3.8 Inoltre, il Comitato ritiene che tutti gli Stati membri dovrebbero realizzare periodicamente campagne informative per contrastare la guida sotto l'effetto di alcol. Parallelamente, è necessario intensificare gli sforzi in materia di sanzione e controlli, anche a livello transfrontaliero.

4. Osservazioni particolari

4.1 Il Comitato raccomanda di pervenire quanto prima a una definizione comune dei concetti di «lesioni gravi» e «lesioni non gravi» e di stabilire, sulla base di questa, un obiettivo comune di riduzione dei feriti a seguito di incidenti stradali, al fine di includere tali dati nel programma di azione per l'orizzonte temporale fino al 2020.

4.2 La proposta della Commissione di conseguire un miglioramento dell'educazione stradale e della preparazione degli utenti della strada attraverso l'elaborazione di una strategia comune di formazione ed educazione alla sicurezza stradale gode del sostegno del Comitato.

4.3 A questo riguardo, nella formazione dei conducenti sarebbe opportuno integrare maggiormente l'aspetto «assistenza e comportamento in caso di incidente».

4.4 In particolare, il Comitato desidera far notare l'importanza di una «formazione permanente», in quanto le norme sulla circolazione stradale possono cambiare nel corso del tempo.

4.5 Ciò vale per tutti gli utenti della strada, in particolare per il personale di polizia e delle ambulanze, dei vigili del fuoco, della protezione civile e del soccorso stradale, ossia tutti coloro che forniscono assistenza in caso di incidente o guasto, ai quali sono richieste competenze specifiche. Il Comitato ritiene che una formazione mirata e l'aggiornamento continuo di tale personale, sul piano professionale e amministrativo, siano di grande importanza al fine di migliorarne ulteriormente la qualità.

4.6 Il Comitato concorda su un maggiore impegno a favore dell'applicazione, anche transfrontaliera, delle norme sulla circolazione stradale. Nel parere *Agevolare l'applicazione transfrontaliera della normativa in materia di sicurezza stradale* (⁴), esso aveva evidenziato che, in mancanza dell'applicazione transfrontaliera delle norme sulla circolazione stradale, l'obiettivo della Commissione stabilito nel terzo programma di azione per la sicurezza stradale non sarebbe stato raggiunto. Il Comitato conferma pienamente le conclusioni formulate in tale parere.

4.7 Il Comitato conviene con la proposta della Commissione di installare limitatori di velocità sui veicoli commerciali leggeri, oltre che sui veicoli commerciali pesanti per i quali l'uso è già obbligatorio. Ciò deriva dal fatto che sempre più veicoli commerciali leggeri circolano sulle strade, soprattutto nel settore dei corrieri, dove è importante la puntualità della consegna e dove si osserva spesso una guida a velocità elevate. In tale contesto occorre anche adeguare i tempi di guida e i tempi di lavoro alle norme in materia di trasporto merci con autocarri di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate.

(⁴) Cfr. GU C 77 del 31.3.2009, pag. 70.

4.8 Dato che la guida sotto l'effetto di alcol incide ancora pesantemente sugli incidenti stradali, il Comitato raccomanda l'installazione obbligatoria di *alcolock* sui veicoli commerciali pesanti, sui veicoli commerciali leggeri e sulle autovetture, qualora il conducente sia stato condannato per guida in stato di ebbrezza.

4.9 Particolare attenzione richiedono i veicoli a motore a due ruote. I conducenti di tali veicoli corrono un rischio di riportare lesioni gravi sulla strada che è dalle 18 alle 20 volte superiore rispetto ai conducenti di autovetture. Il Comitato invita la Commissione a presentare quanto prima proposte volte a migliorare la sicurezza attiva e passiva dei conducenti di veicoli a motore a due ruote.

4.10 Dato che la maggior parte degli incidenti mortali si verifica in città e su strade secondarie o sulla rete minore di strade extraurbane, la Commissione propone l'impiego di finanziamenti europei per quei progetti infrastrutturali compatibili con le direttive sulla sicurezza stradale e sulla sicurezza nelle gallerie. Il Comitato concorda e ritiene che l'istituzione di un'agenzia europea per la sicurezza stradale possa svolgere un ruolo importante nella valutazione delle strade secondarie o della rete minore di strade extraurbane che possono essere considerate per il cofinanziamento europeo.

4.11 In precedenti pareri, il Comitato ha tra l'altro raccomandato quanto segue:

- il programma dovrebbe prevedere che ciascuno Stato membro predisponga delle mappe che riportino i punti pericolosi (*black spot*) e ne inoltri gli aggiornamenti annuali all'organo europeo competente,
- con riferimento alla politica in materia di trasporti su strada per il 2020, in merito agli aspetti relativi alla sicurezza stradale, si invita tra l'altro a realizzare progressi per quanto riguarda «l'armonizzazione dei controlli e delle sanzioni, la vera integrazione del mercato interno, il miglioramento dell'efficienza, ricorrendo tra l'altro, se del caso, a concetti modulari, [...] e studi sul mantenimento della velocità di crociera e il miglioramento dei pneumatici».

Il Comitato desidera sottolineare nuovamente l'importanza di questi punti.

Bruxelles, 16 marzo 2011

4.12 Il Comitato raccomanda l'impiego in tempi rapidi di tecnologie avanzate nei veicoli e chiede che in tutti gli Stati membri si estenda l'uso del sistema eCall ad altri tipi di veicoli, quali i motocicli.

4.13 Il Comitato appoggia gli sforzi della Commissione intesi a realizzare una strategia d'azione concernente le lesioni riportate a seguito di incidenti stradali in collaborazione con gli Stati membri e con altri soggetti del settore pubblico e di quello privato connessi alla sicurezza stradale.

4.14 Come il Comitato ha dichiarato in passato in pareri pertinenti ⁽⁵⁾, nel programma è necessario dare priorità alla protezione degli utenti vulnerabili della strada, tra i quali, secondo il Comitato, devono essere inclusi i conducenti di veicoli a motore a due ruote, i pedoni e i ciclisti nonché la fascia dei più giovani, quella in espansione dei più anziani e i disabili.

4.14.1 Come ha già fatto presente in un precedente parere ⁽⁶⁾, il Comitato, sollecita l'estensione rapida dei parcheggi sicuri e custoditi per i conducenti professionisti, per ragioni di sicurezza stradale, di prevenzione della criminalità legata al trasporto merci, nonché di salute e sicurezza degli autotrasportatori. Il Comitato raccomanda inoltre che le condizioni dei contratti siano legate alle competenze professionali del conducente e non alle prestazioni.

4.15 Il Comitato fa notare la presenza di situazioni pericolose per i conducenti di veicoli commerciali pesanti in prossimità di numerosi posti di frontiera. Presso molti valichi, soprattutto ai confini esterni dell'UE, è prassi infatti che gli autisti debbano rimanere all'interno o nelle immediate vicinanze del loro veicolo durante l'ispezione a raggi X. È evidente che tale obbligo comporta un rischio elevato per gli autisti in questione. La soluzione sarebbe consentire ai conducenti di allontanarsi dai veicoli durante l'ispezione, mantenendosi a una distanza di sicurezza. Il Comitato invita in particolare gli Stati membri a esaminare e risolvere questo problema nel quadro della riunione del gruppo di lavoro per la sicurezza stradale 1 (WP1) delle Nazioni Unite a Ginevra.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Cfr. i pareri adottati dal CESE sui temi: *Orientamenti strategici per la sicurezza stradale fino al 2020*, GU C 48 del 15.2.2011, pag. 27; e *Agevolare l'applicazione transfrontaliera: normativa in materia di sicurezza stradale*, GU C 77 del 31.3.2009, pag. 70.

⁽⁶⁾ Cfr. il parere adottato dal CESE sul tema *Sicurezza stradale - conducenti professionisti*, GU C 175 del 27.7.2007, pag. 88, punto 1.1.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico»

COM(2010) 475 definitivo — 2010/0253 (COD)

e alla «Comunicazione della Commissione relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo»

COM(2010) 474 definitivo

(2011/C 132/20)

Relatore: HENCKS

Il Consiglio, in data 4 ottobre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 91 e 304 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 istituisce uno spazio ferroviario europeo unico

COM(2010) 475 definitivo — 2010/0253 (COD) e alla

Comunicazione della Commissione relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo

COM(2010) 474 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 1° marzo 2011.

Alla sua 470^a sessione plenaria, dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 16 marzo), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 168 voti favorevoli, 21 voti contrari e 13 astensioni.

1. Raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) apprezza che il progetto di direttiva «rifusione» del primo pacchetto ferroviario punti ad appianare le divergenze di interpretazione e ad eliminare i punti deboli di alcune disposizioni del corpus normativo in materia ferroviaria. La direttiva di rifusione, tuttavia, non si limita a modificare una serie di disposizioni in vigore, ma contiene anche un buon numero di norme nuove.

1.2 Il CESE ricorda che l'obiettivo della disciplina dello spazio ferroviario è creare uno spazio ferroviario europeo che risulti competitivo (in modo sostenibile) con gli altri modi di trasporto. Pertanto, il Comitato può sottoscrivere tutte le nuove disposizioni che perseguono tale obiettivo, ma esprime riserve rispetto a quelle che vanno al di là di esso oppure sono largamente insufficienti a raggiungerlo.

1.3 Il CESE si rammarica nel constatare che il progetto di direttiva non si preoccupa né dell'interoperabilità (nonostante che la realizzazione di uno spazio ferroviario europeo unico dipenda largamente dai progressi in materia di interoperabilità tecnica) né dello squilibrio esistente nella gestione del traffico ferroviario, che dà in genere la priorità ai treni passeggeri rispetto a quelli per il trasporto merci.

1.4 In un momento in cui si fanno sentire con forza i vincoli di bilancio, occorrerà trovare nuove fonti di finanziamento per l'infrastruttura ferroviaria. Considerando che la maggior parte dei fondi strutturali e per la coesione sociale stanziati a livello dell'UE serve essenzialmente a finanziare le infrastrutture stradali e che i fondi TEN-T sono destinati in via prioritaria ai collegamenti su rotaia, il CESE può approvare l'eventuale costituzione di un fondo unico «trasporti» soltanto se tale fondo sarà neutro ed equilibrato nei confronti di tutti i modi di trasporto. Il Comitato chiede che il finanziamento in parola sia previsto esplicitamente nella revisione della politica di coesione per il periodo post 2013.

1.5 Per quanto riguarda le altre fonti di finanziamento, il CESE ricorda le proposte 15 e 16 della comunicazione *Verso un atto per il mercato unico* e propone fra l'altro di esplorare la possibilità di creare un fondo di compensazione sulla scorta di quanto già esiste per diverse industrie di rete.

1.6 Il CESE deplora che la creazione di condizioni favorevoli a una concorrenza equa tra il settore ferroviario e gli altri modi di trasporto sia ancora lontana dal realizzarsi, e che le misure volte a internalizzare i costi e gli effetti esterni del trasporto - tenendo conto nella tariffazione dei costi esterni che pesano sulla società - siano largamente insufficienti.

1.7 Per quanto riguarda le condizioni di accesso alle strutture di servizio, il CESE non può approvare l'obbligo di indipendenza giuridica, organizzativa e decisionale, in quanto rischia di mettere a repentaglio le attuali strutture, che sono insostituibili.

1.8 Il CESE non può neanche accettare che certe disposizioni contenute negli allegati del progetto di direttiva «rifusione», che sono evidentemente di carattere essenziale, possano essere modificate dalla Commissione facendo uso di atti delegati.

1.9 Infine, il CESE ritiene che si debba dare priorità assoluta all'attuazione generalizzata del sistema europeo di segnalazione e gestione del traffico ERMTS, unitamente al sistema europeo di controllo dei treni ETCS.

2. Lo sviluppo della regolamentazione dello Spazio ferroviario europeo

2.1 Creare uno spazio ferroviario europeo che risulti competitivo (in modo sostenibile) con gli altri modi di trasporto è l'obiettivo perseguito dall'UE fin dalla prima direttiva, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle reti ferroviarie comunitarie (91/440/CEE), cui ha fatto seguito nel 1996 il Libro bianco *Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie*.

2.2 La direttiva 91/440/CEE (e successive modifiche e integrazioni) riguarda la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e di tutti i servizi internazionali di trasporto su rotaia di merci e passeggeri da parte di imprese ferroviarie che hanno o stabiliranno la propria sede sul territorio dell'UE, ad eccezione di quelle la cui attività è limitata alla gestione dei trasporti urbani, suburbani o regionali.

2.3 L'Unione vede nella politica comune dei trasporti uno degli elementi fondamentali del mercato unico europeo e si adopera per promuovere il trasporto ferroviario, di cui sottolinea i vantaggi competitivi nei confronti degli altri modi di trasporto, terrestre ed aereo, in particolare per quanto concerne il consumo d'energia, l'inquinamento, l'impatto ambientale e gli aspetti legati alla sicurezza. A tal fine, essa fa leva su due principi:

- quello dell'apertura del mercato e della libera concorrenza,
- quello dell'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo.

Al primo pacchetto ferroviario del 2001 hanno fatto seguito altri due pacchetti nonché numerose direttive e raccomandazioni.

3. Recepimento della normativa europea nel diritto nazionale

3.1 Il recepimento delle direttive del primo pacchetto ferroviario nel diritto nazionale ha incontrato notevoli problemi e ritardi in diversi Stati membri e, secondo la Commissione, non è stato effettuato o lo è stato in modo parziale o non corretto, per cui essa ha aperto, nel giugno 2008, procedure d'infrazione contro 24 dei 25 Stati membri interessati (Malta e Cipro non hanno una rete ferroviaria).

3.2 Nell'ottobre 2009, in seguito alle modifiche apportate da tre Stati membri alla loro legislazione interna, la Commissione ha inviato agli altri 21 Stati membri pareri motivati in merito alle rispettive infrazioni. Il 24 giugno 2010, la Commissione ha deciso di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea presentando ricorso contro 13 Stati membri, mentre per gli altri 8 paesi che avevano ricevuto un parere motivato si è proceduto a dei chiarimenti.

3.3 La Commissione rimprovera anzitutto agli Stati membri di aver stabilito condizioni diseguali di concorrenza per quanto riguarda la fissazione dei diritti d'accesso, considerati troppo elevati, la ripartizione discriminatoria delle capacità della rete, una posizione dominante dei gestori (storici) di reti che gestiscono direttamente servizi ferroviari e la mancanza di organismi di regolamentazione indipendenti.

3.4 La Commissione riconosce tuttavia che lo sviluppo della libera concorrenza nel settore ferroviario è in parte ostacolato anche dall'ambiguità degli strumenti legislativi in materia e dalla debolezza di alcune disposizioni, che richiedono precisazioni e adattamenti per appianare le divergenze interpretative fra Stati membri.

4. Contenuto della direttiva «rifusione»

4.1 La proposta di rifusione del primo pacchetto ferroviario intende semplificare e consolidare i testi normativi esistenti, eliminare i riferimenti incrociati, armonizzare la terminologia e risolvere i problemi di trasporto merci e di trasporto internazionale di passeggeri, compreso il cabotaggio.

4.2 Il progetto di rifusione introduce inoltre alcune nuove disposizioni; tra queste, le principali sono:

- obblighi di indipendenza giuridica, organizzativa e decisionale per la gestione di servizi di trasporto e la gestione delle infrastrutture dei servizi ferroviari connessi (ad es. manutenzione ordinaria e straordinaria, accesso ai terminali, informazioni ai viaggiatori, biglietterie di stazione ecc.),
- il divieto di affidare ai prestatori di servizi la riscossione dei diritti di accesso all'infrastruttura,

- l'introduzione del principio «utilizzare o perdere» (*use it or lose it*) per evitare saturazioni artificiali delle infrastrutture,
- l'obbligo per gli Stati membri di definire un piano di sviluppo dell'infrastruttura nel quadro delle strategie nazionali di lungo termine,
- l'introduzione di una modulazione dei diritti d'accesso in funzione di criteri ecologici e di interoperabilità,
- il rafforzamento dell'indipendenza e dei poteri delle autorità di regolamentazione.

5. Osservazioni generali sulla direttiva «rifusione»

5.1 Come indicato giustamente dalla comunicazione *Verso un atto per il mercato unico* (COM(2010) 608 definitivo), i trasporti sono il «sistema nervoso» e uno dei pilastri principali di un'economia moderna, data la loro capacità di trasferire, nel modo più fluido possibile, le persone e le merci verso le destinazioni in cui devono o desiderano spostarsi a un determinato momento.

5.2 La proposta di direttiva in esame, tuttavia, non si preoccupa dello squilibrio nella gestione della circolazione ferroviaria, che dà frequentemente la precedenza ai treni per il trasporto passeggeri. In proposito il CESE rammenta le sue proposte per l'introduzione di una maggiore flessibilità nell'assegnazione delle tracce per il trasporto merci ⁽¹⁾.

5.3 Da sempre i pareri del CESE sostengono l'Unione nei suoi sforzi di creare le condizioni di base per un settore ferroviario europeo di trasporto passeggeri e merci che offra ai viaggiatori, agli utenti e agli operatori servizi efficienti, sicuri, duraturi, accessibili e a prezzi trasparenti, competitivi e convenienti.

5.4 Il CESE rimane convinto delle opportunità di sviluppo che si presentano al trasporto ferroviario in un contesto economico caratterizzato dall'aumento degli scambi commerciali, dalla congestione delle strade e dalla preoccupazione sempre più impellente di tutelare l'ambiente e ridurre i gas a effetto serra emessi dal settore dei trasporti.

5.5 La direttiva in esame, tuttavia, malgrado un impressionante armamentario giuridico, non può nascondere che l'obiettivo di creare uno spazio ferroviario europeo capace di rafforzare la sua posizione rispetto agli altri modi di trasporto è lungi dall'essere raggiunto.

5.6 Dopo un lungo periodo di declino, negli ultimi dieci anni la quota modale delle ferrovie rispetto agli altri modi di trasporto terrestre si è un po' stabilizzata, fermo restando che lo sviluppo è avvenuto e avviene a ritmi molto diversi a seconda degli Stati membri. Solamente i servizi effettuati sulle reti ad alta

velocità possono vantare uno sviluppo significativo, con la creazione o progettazione di linee supplementari e l'aumento degli operatori attivi in questo campo.

5.7 Per quanto concerne il trasporto merci, in mancanza di una rete veramente integrata i gestori di rete si affidano ai 15 «corridoi internazionali per il trasporto merci» ⁽²⁾, in funzione o in previsione, che collegano le principali regioni industriali dell'UE e che rappresentano una risposta operativa efficace, ma limitata ai soli percorsi dei corridoi.

6. Difficoltà e ostacoli per lo sviluppo della rete e dei servizi ferroviari

6.1 La rete ferroviaria non è riuscita a soddisfare le aspettative degli utenti e le loro esigenze di qualità in misura tale da permetterle di competere con successo con altri modi di trasporto, specialmente in termini di prezzo, flessibilità, tempi di percorrenza e puntualità. Tuttavia, trasformare le strutture esistenti per venire incontro alle esigenze future è impresa non facile, che si è rivelata più lunga di quanto inizialmente previsto. Pertanto sono necessarie misure aggiuntive per promuovere lo sviluppo di un'infrastruttura ferroviaria efficace nell'Unione europea, creare un mercato ferroviario attrattivo, rimuovere le barriere amministrative e tecniche e garantire condizioni di concorrenza eque con altri modi di trasporto.

6.2 Il CESE rileva che 24 dei 25 Stati membri interessati hanno avuto, o hanno tuttora, dei problemi nel recepire nel diritto interno la normativa UE in materia ferroviaria che avevano precedentemente approvato. Beninteso, spetterà eventualmente alla Corte di giustizia decidere sulla fondatezza delle critiche avanzate dalla Commissione. È troppo facile voler imputare le difficoltà dello sviluppo della rete e dei servizi ferroviari solo all'atteggiamento protezionista di cui sono sospettati gli Stati membri. Il Comitato ritiene che vi siano certamente anche altre ragioni di fondo.

6.3 Le infrastrutture ferroviarie hanno le caratteristiche di un monopolio naturale. È importante che queste infrastrutture siano soggette a un controllo pubblico reale e abbiano le capacità e i mezzi finanziari necessari per un coordinamento transfrontaliero che garantisca la continuità del servizio nell'intero territorio europeo e nei paesi limitrofi. I servizi di trasporto su rotaia richiedono inoltre un riequilibrio armonioso fra le condizioni economiche, sociali, di lavoro, di sicurezza e ambientali da una parte e le condizioni economiche e di concorrenza dall'altra.

6.4 Le politiche nazionali degli Stati membri sono peraltro più sensibili ai timori e alle lagnanze dei cittadini, segnatamente per il fatto che, come recita il rapporto Monti, «la stanchezza avvertita da alcuni nei confronti del mercato interno è dovuta anche alla percezione che le liberalizzazioni successive siano avvenute a scapito dei diritti sociali acquisiti da vari protagonisti dell'economia».

⁽¹⁾ GU C 27 del 3.2.2009, pag. 41.

⁽²⁾ GU L 276 del 20.10.2010, pag. 22.

6.5 Le disposizioni di diritto primario (come l'articolo 14 TFUE e il protocollo n. 26) e derivato concernenti i servizi d'interesse generale, nonché l'articolo 93 del TFUE, si applicano ai trasporti in generale, mentre il regolamento (CE) n. 1370/2007 si occupa più nello specifico dei servizi pubblici di trasporto viaggiatori su ferrovia e su strada. Il CESE si rammarica che la Commissione non vi faccia riferimento in modo esplicito e non collochi le sfide settoriali del trasporto ferroviario in questa dimensione generale.

7. Osservazioni specifiche

7.1 Finanziamento dell'infrastruttura

7.1.1 La creazione di uno spazio ferroviario unico non dipende soltanto dalla volontà politica e dal dinamismo delle imprese ferroviarie: anche l'estensione e modernizzazione della rete, la sostituzione del materiale obsoleto, l'eliminazione delle strozzature, l'interoperabilità tecnica, la generalizzazione e armonizzazione dei sistemi di sicurezza ecc. necessitano di investimenti massicci nella rete, con un ritorno economico che prevedibilmente si farà sentire solo a lunghissimo termine.

7.1.2 Nell'attuale congiuntura economica, e con la necessità a livello europeo di ridurre i deficit pubblici e di garantire l'equilibrio di bilancio, il margine di manovra degli Stati membri in materia di investimenti pubblici è fortemente limitato, il che non manca di suscitare le perplessità degli investitori privati.

7.1.3 Ne consegue che l'interesse degli investitori si rivolge essenzialmente alle infrastrutture redditizie come le reti ad alta velocità e le reti transeuropee di trasporto merci, mentre i trasporti ferroviari convenzionali sono piuttosto trascurati.

7.1.4 Il progetto di direttiva punta a obbligare gli Stati membri ad adottare una strategia di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria per rispondere alle future esigenze di mobilità, con una base finanziaria sana e duratura che copra un periodo minimo di 5 anni. Secondo questa strategia, il gestore delle infrastrutture dovrà adottare a propria volta un piano aziendale comprensivo di programmi di investimento e finanziamento. L'organismo di controllo del settore ferroviario è chiamato ad emettere un parere non vincolante in materia.

7.1.5 Inoltre, gli Stati membri interessati sono chiamati a realizzare, insieme alle imprese ferroviarie pubbliche esistenti, meccanismi adeguati per contribuire a ridurre l'indebitamento delle aziende pubbliche fino a un livello che non ostacoli una gestione finanziaria sana, in modo da risanare la loro situazione di bilancio.

7.1.6 Il CESE approva l'obbligo imposto agli Stati membri di definire un programma pluriennale degli investimenti a medio e lungo termine nelle reti ferroviarie, che può conferire ai gestori e agli operatori la sicurezza e la flessibilità di pianificazione necessarie. Il Comitato ritiene però che tale obbligo dovrebbe

essere accompagnato da nuove fonti di finanziamento, senza le quali rischia di risultare inefficace. Il CESE chiede che il finanziamento in parola sia previsto esplicitamente nella revisione della politica di coesione per il periodo successivo al 2013. Considerando che la maggior parte dei fondi strutturali e per la coesione sociale stanziati a livello dell'UE serve essenzialmente a finanziare le infrastrutture stradali e che i fondi TEN-T sono destinati in via prioritaria ai collegamenti su rotaia, il Comitato può approvare l'eventuale costituzione di un fondo unico «trasporti» soltanto se tale fondo sarà neutro ed equilibrato nei confronti di tutti i modi di trasporto.

7.1.7 Per quanto riguarda gli accordi contrattuali pluriennali (legame tra finanziamenti e risultati, piani aziendali) imposti dal progetto di direttiva, il CESE approva il principio, ma reputa che il loro contenuto debba far capo al principio di sussidiarietà. Tali accordi dovrebbero inoltre contenere disposizioni atte a garantire che le riduzioni dei costi si traducano in una diminuzione delle tariffe a vantaggio degli utenti.

7.1.8 Inoltre, l'UE non può imporre agli Stati membri né la scelta dei loro interlocutori - nella fattispecie l'organismo di controllo del settore ferroviario - per un parere sui programmi d'investimento, né l'obbligo di far verificare da tale organismo l'adeguatezza della dotazione finanziaria prevista rispetto agli obiettivi di rendimento dell'infrastruttura, né la presentazione di una giustificazione nei casi in cui uno Stato membro non seguisse le raccomandazioni di tale organismo.

7.1.9 I partenariati pubblico-privati possono servire a mobilitare almeno una parte degli investimenti di lungo termine, a condizione che vi sia una normativa volta a creare un quadro europeo loro favorevole, che si trovi un equilibrio fra gli interessi divergenti degli investitori pubblici e privati e che, nel rispetto del servizio pubblico e della sicurezza, il patrimonio rappresentato dall'infrastruttura ferroviaria resti di proprietà pubblica.

7.1.10 Il CESE ritiene opportuno, per trovare le fonti di finanziamento appropriate, riflettere sugli stimoli forniti agli investimenti nel quadro delle proposte n. 15 («favorire l'emissione di obbligazioni europee per il finanziamento di progetti europei») e n. 16 («esplorare misure in grado di incentivare gli investimenti privati - soprattutto quelli a lungo termine - a contribuire in modo più attivo alla realizzazione della strategia Europa 2020») della comunicazione *Verso un atto per il mercato unico*.

Un'altra fonte di finanziamento delle infrastrutture ferroviarie potrebbe essere rappresentata dalla creazione di un fondo di compensazione, sulla scorta di quanto previsto dalla direttiva postale, al cui finanziamento dovrebbero contribuire tutti i soggetti che gestiscono la rete ferroviaria, secondo modalità da definire.

7.2 Internalizzazione dei costi e degli effetti esterni

7.2.1 I trasporti ferroviari necessitano di iniziative coordinate di promozione da parte dell'UE, degli Stati membri e degli enti subnazionali in tutti i casi in cui permettono di conseguire vantaggi comparati.

7.2.2 Da questo punto di vista, la Commissione ha ragione a sottolineare la necessità di «garantire condizioni di concorrenza eque con gli altri modi di trasporto», in particolare mediante «misure volte ad internalizzare i costi esterni del trasporto in modo coordinato ed equilibrato fra i vari modi di trasporto così che le tariffe tengano conto del livello dei costi esterni che gravano sulla società in senso lato». Le proposte della Commissione restano però molto al di sotto di quelle avanzate in merito dal CESE ⁽³⁾.

7.2.3 Le sfide del mercato interno e della concorrenza vanno ricollocate anzitutto nell'ambito della concorrenza intermodale, molto più che all'interno del settore ferroviario.

Finché le tariffe applicate per l'utilizzo delle infrastrutture di trasporto non terranno conto dei costi esterni, ambientali e sociali, le distorsioni della concorrenza continueranno a incidere negativamente sul trasporto ferroviario.

7.2.4 Il CESE deplora che, nonostante fosse prevista nel Libro bianco del 2001 *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, l'internalizzazione dei costi ambientali non sia ancora stata realizzata.

7.2.5 Per incoraggiare le aziende ferroviarie ad investire in tecnologie più sostenibili, il progetto di direttiva in esame punta ad introdurre una differenziazione dei diritti d'accesso alla rete in funzione delle caratteristiche riguardanti le emissioni sonore del materiale rotabile.

Secondo la Commissione (senza che questo sia precisato nel progetto di direttiva), tale differenziazione dei diritti si tradurrà in una riduzione dei costi d'accesso per le imprese che riducono tali emissioni. Il CESE ritiene che una simile misura, senz'altro lodevole, dovrebbe però essere applicata soltanto se obbligatoria (anziché solo facoltativa) anche per gli altri modi di trasporto.

7.2.6 Il CESE non può che approvare questo primo passo nella giusta direzione, ma teme che il suo effetto ai fini della riduzione delle distorsioni della concorrenza rimarrà limitato finché gli Stati membri non saranno obbligati, nel quadro del progetto di direttiva «Eurovignette», ad applicare non soltanto un onere per l'infrastruttura, ma anche un diritto per tutti i costi esterni.

7.3 Gestione delle imprese ferroviarie secondo principi commerciali

7.3.1 Secondo il progetto di direttiva, se uno Stato membro detiene o controlla, direttamente o indirettamente, un'impresa ferroviaria, i suoi diritti di controllo si limitano alla politica generale e non devono interferire con le decisioni commerciali della dirigenza.

7.3.2 Il CESE ritiene che la direttiva non debba pregiudicare i poteri di controllo del consiglio d'amministrazione, fermo restando che lo Stato membro, in quanto azionista dell'impresa ferroviaria, non dovrà avere né più né meno diritti di controllo degli azionisti privati.

7.4 Condizioni di accesso ai servizi

7.4.1 Le imprese in posizione dominante dovranno essere organizzate secondo principi di indipendenza giuridica, organizzativa e decisionale per garantire un accesso esente da discriminazioni alle strutture di servizio come le stazioni (scali passeggeri, di smistamento, di composizione o di deposito, terminal merci, centri di manutenzione, infrastrutture di assistenza e di rimorchio ecc.) da loro gestite.

7.4.2 Il CESE reputa che quest'obbligo di indipendenza giuridica, organizzativa e decisionale sia sproporzionato rispetto all'obiettivo di non discriminazione, e che metta in pericolo strutture e attività attualmente insostituibili.

7.4.3 Il CESE ritiene che sarà sufficiente esigere il rispetto della normativa attuale, che impone ai gestori delle suddette strutture di servizio di garantire un accesso alle stesse trasparente e senza discriminazioni. Ciò è tanto più vero se si considera che l'autorità di controllo è tenuta ad intervenire in caso di non rispetto delle regole.

7.4.4 Il Comitato tiene a ricordare che il finanziamento pubblico delle strutture di servizio si poneva l'obiettivo di soddisfare le esigenze della collettività: pertanto, l'accesso a questi servizi va garantito soltanto se serve a tali interessi nei casi in cui le strutture di servizio beneficiano di un finanziamento pubblico.

7.5 Sorveglianza del mercato

7.5.1 Secondo l'articolo 14 del progetto di direttiva «rifusione» gli accordi transfrontalieri fra Stati membri dovranno essere notificati alla Commissione; tuttavia, non si precisa di quali accordi si tratti. Il CESE chiede sia precisato che questa norma non si applicherà ai contratti di servizio pubblico.

7.5.2 Inoltre, la proposta di direttiva conferisce alla Commissione, per un periodo indeterminato, il potere di adottare atti delegati che consentono di modificare le disposizioni degli allegati della direttiva.

⁽³⁾ GU C 317 del 23.12.2009, pag. 80.

7.5.3 Dal momento che alcuni degli allegati contengono elementi essenziali e che il Trattato autorizza il ricorso all'atto delegato solo per completare o modificare elementi non essenziali dell'atto legislativo, il CESE ritiene che occorrerà eventualmente utilizzare la procedura legislativa ordinaria prevista dai testi dell'Unione.

7.5.4 L'allegato VII del progetto di direttiva stabilisce, come uno dei principi di base dei contratti tra le autorità competenti e i gestori dell'infrastruttura, che il contratto precisi fra l'altro le regole applicabili in caso di perturbazioni gravi delle attività, compreso, se del caso, un livello minimo di servizi da assicurare durante gli scioperi.

7.5.5 Per evitare interpretazioni rischiose e sospetti d'ingerenza nel diritto del lavoro degli Stati membri (e quindi una violazione del principio di sussidiarietà), il CESE propone di precisare che si tratta di un servizio minimo negli Stati membri in cui tale servizio è previsto dalla legislazione nazionale.

8. Contenuto della comunicazione sulla strategia ferroviaria della Commissione per il 2011-2015

8.1 La comunicazione presenta la strategia ferroviaria della Commissione e le iniziative supplementari che questa potrebbe adottare nei cinque anni a venire, come:

- mobilitare fondi per lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria,
- sviluppare un maggior numero di reti specializzate,
- eliminare gli ostacoli amministrativi e tecnici,
- garantire condizioni di concorrenza eque con gli altri modi di trasporto,
- promuovere l'attuazione generalizzata del sistema europeo di segnalazione e gestione del traffico ERMTS, unitamente al sistema europeo di controllo dei treni ETCS.

9. Osservazioni riguardanti la comunicazione sulla strategia ferroviaria per il 2011-2015

9.1 Il CESE è dell'avviso che si debba riservare una priorità assoluta all'attuazione generalizzata del sistema ERTMS insieme

col sistema europeo di guida assistita ETCS. Poiché tale attuazione richiederà investimenti sostanziosi, s'impone un finanziamento mediante fondi europei.

9.2 Secondo la comunicazione, «dato che buona parte dei servizi nazionali di trasporto di viaggiatori sono forniti nell'ambito di contratti di servizio pubblico, la Commissione esaminerà anche le condizioni di concessione di contratti di questo tipo per il trasporto ferroviario negli Stati membri. È già in corso una valutazione delle pratiche attuali ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007 che è entrato in vigore nel dicembre 2009».

9.3 Il CESE trova sorprendente che la Commissione si dedichi a valutare un regolamento in vigore soltanto dal 3 dicembre 2009 e che, contenendo numerose disposizioni transitorie, è tuttora applicabile solo parzialmente. Questa fretta appare preoccupante, considerando che la Commissione ha accettato alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 solo dopo lunghe e difficili discussioni con il Parlamento europeo ed il Consiglio.

9.4 In proposito, il Comitato chiede che le disposizioni di cui all'articolo 8, paragrafo 2, di tale regolamento siano rispettate e che la Commissione presenti, nei 6 mesi successivi al 3 dicembre 2014, una relazione sull'attuazione del regolamento stesso. In seguito a tale relazione si potrà procedere a introdurre eventuali misure correttive.

9.5 Il CESE rammenta che la concorrenza non è un obiettivo fine a se stesso, ma uno strumento per realizzare gli obiettivi dell'UE: i Trattati sottolineano la necessità di combinare le regole della concorrenza con gli obiettivi di interesse generale, per cui occorre procedere a un'analisi dettagliata non del «mercato ferroviario», ma dei mercati che esso viene a generare, i quali hanno caratteristiche differenti e possono richiedere regole diverse a seconda delle loro specificità (cfr. protocollo 26) a livello locale, regionale, interregionale, transeuropeo, relativamente al trasporto passeggeri, merci ecc. La particolarità del trasporto ferroviario, inoltre, può rendere necessarie iniziative che non riguardano la concorrenza, ma la cooperazione fra le aziende del settore.

Bruxelles, 16 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

ALLEGATO

al Parere del Comitato economico e sociale europeo

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

Punto 7.1.9

Modificare come segue:

«I partenariati pubblico-privati possono servire a mobilitare almeno una parte degli investimenti di lungo termine, a condizione che vi sia una normativa volta a creare un quadro europeo loro favorevole, che si trovi un equilibrio fra gli interessi divergenti degli investitori pubblici e privati e che, nel rispetto del servizio pubblico e della sicurezza, possa essere garantito il controllo pubblico del patrimonio rappresentato dall'infrastruttura ferroviaria ~~resti di proprietà pubblica.~~»

Motivazione

Il patrimonio infrastrutturale, ad esempio le rotaie, dovrebbe essere oggetto di negoziati nel quadro di partenariati pubblico-privati. È importante che gli impianti per il servizio ferroviario siano controllati come parte integrante delle infrastrutture europee e nazionali.

Esito della votazione

Voti a favore:	67
Voti contrari:	88
Astensioni:	22

Punti 7.2.3 e 1.6

L'emendamento al punto 7.2.3 è legato a quello relativo al punto 1.6, per cui i due emendamenti sono stati votati congiuntamente.

Punto 7.2.3

Modificare come segue:

«Le sfide del mercato interno e della concorrenza vanno ricollocate anzitutto nell'ambito della concorrenza intermodale, molto più ~~che all'interno del settore ferroviario.~~ In generale quello ferroviario è un modo di trasporto sicuro, rispettoso dell'ambiente ed efficiente sotto il profilo energetico.»

Finché le tariffe applicate per l'utilizzo delle infrastrutture di trasporto non terranno pienamente conto dei costi ~~esterni~~, ambientali e sociali per tutti i modi di trasporto, le distorsioni della concorrenza continueranno in qualche misura a incidere negativamente sul trasporto ferroviario.»

Motivazione

La prima frase andrebbe soppressa poiché contrasta manifestamente con la politica europea dei trasporti. La concorrenza nel settore ferroviario è parte integrante del pacchetto ferroviario. Inoltre, alla luce del fatto che nessun modo di trasporto, compreso quello ferroviario, è ancora pervenuto ad una completa internalizzazione dei propri costi esterni, la seconda frase dovrebbe essere riformulata come nell'emendamento.

Punto 1.6

Modificare come segue:

«Il CESE deplora che la creazione di condizioni favorevoli a una concorrenza equa tra ~~il settore ferroviario e gli altri~~ tutti i modi di trasporto sia ancora lontana dal realizzarsi, e che le misure volte a internalizzare i costi e gli effetti esterni del trasporto - tenendo conto nella tariffazione dei costi esterni che pesano sulla società - siano largamente insufficienti.»

Motivazione

Anche il settore ferroviario comporta costi esterni (in particolare l'inquinamento acustico) che non sono internalizzati; inoltre, esistono disparità di trattamento, ad esempio a livello fiscale, tra i singoli modi di trasporto.

Esito della votazione:

Voti a favore:	55
Voti contrari:	103
Astensioni:	23

Punto 7.2.5

Modificare come segue:

«Per incoraggiare le aziende ferroviarie ad investire in tecnologie più sostenibili, il progetto di direttiva in esame punta ad introdurre una differenziazione dei diritti d'accesso alla rete in funzione delle caratteristiche riguardanti le emissioni sonore del materiale rotabile.

Secondo la Commissione (senza che questo sia precisato nel progetto di direttiva), tale differenziazione dei diritti si tradurrà in una riduzione dei costi d'accesso per le imprese che riducono tali emissioni. Il CESE ritiene ~~che una simile misura, senz'altro lodevole~~ una simile misura, ma sottolinea l'importanza di applicarla in modo da non nuocere alla competitività delle aziende ferroviarie, che dovrebbe però essere applicata soltanto se obbligatoria (anziché solo facoltativa) anche per gli altri modi di trasporto.»

Motivazione

Tenuto conto delle considerazioni esposte ai punti precedenti, l'internalizzazione dei costi delle emissioni sonore non andrebbe osteggiata, a condizione però che essa avvenga senza nuocere alla competitività del trasporto ferroviario rispetto ai modi di trasporto concorrenti.

Esito della votazione:

Voti a favore:	57
Voti contrari:	110
Astensioni:	16

Punti 7.4.2 e 1.7

L'emendamento al punto 7.4.2 è legato a quello relativo al punto 1.7, per cui i due emendamenti sono stati votati congiuntamente.

Punto 7.4.2

Unire i punti 7.4.3 e 7.4.2 con le seguenti modifiche:

«Il CESE ritiene che non sia poi così ovvio operare una distinzione netta tra infrastruttura pubblica e risorse degli operatori privati e che tale questione meriti pertanto di essere discussa. In base all'esperienza maturata è però anche evidente che l'accesso, per esempio, a terminali, stazioni e scali di smistamento può essere un fattore fondamentale per lo stabilirsi di nuovi operatori e, di conseguenza, per lo sviluppo del mercato.

Il CESE ritiene, in linea di principio, che ~~sarà~~ dovrebbe essere sufficiente esigere il rispetto della normativa attuale, che impone ai gestori delle suddette strutture di servizio di garantire un accesso alle stesse trasparente e senza discriminazioni. ~~Ciò è tanto più vero se si considera che l'autorità di controllo è tenuta ad intervenire in caso di non rispetto delle regole. Di fronte all'esperienza maturata e all'importanza del libero accesso ai nodi infrastrutturali centrali il~~ CESE reputa pertanto che quest'obbligo di indipendenza giuridica, organizzativa e decisionale sia in alcuni casi giustificato. È importante, tuttavia, che esso non sproporzionato rispetto all'obiettivo di non discriminazione, e che metta in pericolo strutture e le attività in corso attualmente insostituibili.»

Motivazione

Si veda anche la motivazione relativa all'emendamento al punto 1.7. L'accesso ai principali terminali intermodali, scali di smistamento, ecc. dev'essere assolutamente neutrale sul piano della concorrenza perché si possa creare un mercato ferroviario europeo. Insieme a un'equa ripartizione della capacità dei binari, questa è una delle principali richieste avanzate dal numero crescente di operatori ferroviari indipendenti.

Punto 1.7

Modificare come segue:

«Per quanto riguarda le condizioni di accesso alle strutture di servizio, il CESE ~~non può approvare~~ il qualsiasi ~~l'~~ obbligo di indipendenza giuridica, organizzativa e decisionale necessario per assicurare condizioni eque di concorrenza tra operatori del mercato ferroviario, in quanto rischia di mettere a repentaglio le attuali strutture, che sono insostituibili.»

Motivazione

In un libero mercato, terminali, scali di smistamento e altre risorse rientrano naturalmente tra le infrastrutture ferroviarie comuni. L'esperienza dimostra che, senza una chiara indipendenza giuridica, organizzativa e decisionale riguardo a queste risorse, non è possibile garantire ai nuovi operatori ferroviari parità di trattamento con i gestori «storici» che operavano in condizioni di monopolio a livello nazionale e non può escludersi il rischio di abuso di posizione dominante. Cfr. anche la valutazione effettuata dalla Commissione stessa in merito al pacchetto ferroviario (ripresa al punto 3.3).

Esito della votazione:

Voti a favore:	54
Voti contrari:	111
Astensioni:	21

Punto 7.4.4

Sopprimere l'intero testo.

~~«Il Comitato tiene a ricordare che il finanziamento pubblico delle strutture di servizio si poneva l'obiettivo di soddisfare le esigenze della collettività: pertanto, l'accesso a questi servizi va garantito soltanto se serve a tali interessi nei casi in cui le strutture di servizio beneficiano di un finanziamento pubblico.»~~

Motivazione

Se beneficiano di finanziamenti pubblici, le strutture in questione dovrebbero essere considerate infrastrutture e, pertanto, dovrebbe esserne garantito l'accesso a tutti gli operatori ferroviari che le utilizzano.

Esito della votazione:

Voti a favore:	51
Voti contrari:	119
Astenzioni:	20

I seguenti brani del parere della sezione sono stati respinti in favore degli emendamenti adottati dall'Assemblea, ma hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi:

Punto 6

Modificare come segue il titolo della sezione 6:

«Difficoltà e ostacoli per il riequilibrio modale nella realizzazione di un mercato ferroviario competitivo»

Motivazione

La sezione 6 non riguarda il riequilibrio tra modi di trasporto bensì i problemi inerenti al settore ferroviario.

Esito della votazione:

Voti a favore:	97
Voti contrari:	42
Astenzioni:	18

Punto 6.2 (nella numerazione originale; diventa il punto 6.3)

Modificare come segue:

~~«In molti casi le infrastrutture ferroviarie hanno le caratteristiche di un monopolio naturale. È importante che queste infrastrutture siano soggette a un controllo pubblico reale e abbiano la capacità e i mezzi necessari per un coordinamento transfrontaliero che garantisca la continuità del servizio nell'intero territorio europeo e nei paesi limitrofi. I servizi di trasporto su rotaia richiedono inoltre esige un riequilibrio armonioso fra le condizioni economiche, sociali, di lavoro, di sicurezza e ambientali da una parte e le condizioni economiche e di concorrenza dall'altra. Ciò non riduce affatto la necessità di garantire un reale controllo pubblico e una valutazione dell'efficacia del servizio ferroviario, e per questo sono necessari l'intervento e la partecipazione democratica di tutte le parti in causa.»~~

Motivazione

«Le infrastrutture non dovrebbero essere confuse con i servizi di trasporto, che chiaramente non rappresentano un monopolio naturale. Ad esempio, in Svezia le infrastrutture ferroviarie sono state separate dai servizi di trasporto sin dal 1988 e già a partire dal 1995 si è sviluppato un mercato concorrenziale per i servizi di trasporto merci su rotaia, con risultati ampiamente positivi, compresa una quota di mercato maggiore rispetto alla maggior parte degli altri paesi. L'ultima frase del punto è tutt'altro che chiara. Ogni mercato dei trasporti dovrebbe ovviamente essere monitorato e integrato nelle politiche europee e nazionali in materia di trasporti, mercato del lavoro, ambiente, ecc. Al riguardo, le ferrovie non rappresentano assolutamente un'eccezione.»

Esito della votazione:

Voti a favore:	118
Voti contrari:	36
Astenzioni:	18

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia»

COM(2010) 726 definitivo

(2011/C 132/21)

Relatore generale: **IOZIA**

Il Consiglio, in data 22 dicembre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 194, paragrafo 2, 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 concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia

COM(2010) 726 definitivo.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 18 gennaio 2011, ha incaricato la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori (articolo 59 del Regolamento interno), il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 470^a sessione plenaria dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 16 marzo), ha nominato relatore generale IOZIA e ha adottato il seguente parere con 150 voti favorevoli e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE):

1.1 esprime un parere di sostegno e apprezzamento per il regolamento proposto dalla Commissione, per favorire misure contro la manipolazione dei mercati all'ingrosso dell'energia e per renderli più trasparenti. Tale provvedimento si basa su uno studio congiunto richiesto al Comitato delle autorità di controllo dei mercati finanziari (CESR) e al Gruppo europeo dei regolatori dei mercati dell'elettricità e del gas (ERGEG), nel quale venivano evidenziate alcune lacune normative in materia di mercato all'ingrosso del gas e dell'energia.

1.2 Considera la scelta dello strumento del regolamento, sulla base giuridica dell'art. 194 del TFUE condivisibile sia per l'esigenza di una normativa assolutamente comune, sia per l'importanza delle previsioni del nuovo articolo definito nel Trattato di Lisbona in materia di energia in generale e di sviluppo del mercato interno in particolare, come definito nel paragrafo 2.

1.3 Apprezza la decisione di utilizzare atti delegati, che chiariscano alcuni punti importanti del regolamento come la definizione e i termini per la raccolta dei dati, a norma dell'art. 290 TFUE che prevede questo nuovo strumento amministrativo per snellire il lavoro delle istituzioni europee. Tali atti delegati dovranno essere emanati rispettando in modo inequivocabile le disposizioni del Trattato e ad essi occorrerà dare adeguata pubblicità. Il CESE suggerisce di apporre un termine nella emanazione degli atti delegati, così come previsto dallo stesso articolo, per consentire una rapida e omogenea applicazione del regolamento. Senza gli atti delegati, risulta complesso il contrasto alla manipolazione del mercato, nel futuro. Raccomanda il coinvolgimento delle parti interessate della società civile alla preparazione degli atti delegati e suggerisce di inserire alcuni esempi nei considerando preliminari.

1.4 Ritiene che l'efficienza dei mercati transfrontalieri, rafforzata la sicurezza di approvvigionamento, l'ottimizzazione della gestione delle crisi e la riduzione dei rischi di aggravio dei costi, che sono sempre scaricati sull'utente finale. Il miglioramento progressivo del mercato interno dell'energia consente di ottenere significativi risparmi, a beneficio delle imprese e degli utenti privati.

1.5 Valuta esaurienti e penetranti i poteri che dovranno essere affidati alle autorità nazionali di regolamentazione e chiede di definire una procedura di verifica, in un tempo ragionevolmente breve, dell'effettiva garanzia data dagli Stati membri alle autorità nazionali di poter disporre di efficaci poteri ispettivi e di indagine, che dovranno basarsi su elementi comuni ed armonizzati. L'asimmetria normativa è stata ed è una delle concause dei ritardi accumulati nella realizzazione del mercato unico dell'energia.

1.6 Esprime il proprio compiacimento per il rafforzamento che il regolamento propone dell'attività di coordinamento tra le autorità nazionali che regolano i mercati dell'energia, quelle che regolano i mercati finanziari, tra l'Agenzia europea dei regolatori del mercato dell'energia e l'Agenzia europea di sorveglianza dei mercati finanziari. Un processo progressivo di integrazione e cooperazione che il CESE auspica da tempo.

1.7 È convinto che occorra far aumentare la fiducia nel mercato da parte dei partecipanti, che devono essere sicuri di operare in un mercato che punisca gli abusi di mercato con sanzioni effettive, dissuasive e proporzionate e raccomanda alla Commissione di vigilare sull'applicazione del regolamento da parte degli Stati membri, che dovranno coordinarsi tra loro, per evitare che si ripeta anche nel mercato dell'energia quello che è successo nei mercati finanziari, attraverso l'arbitraggio regolatorio: per il quale si opera ove esista una regolamentazione più flessibile o tollerante, per quello che riguarda il regime sanzionatorio.

1.8 Si domanda se gli oneri per la gestione del regolamento debbano essere tutti a carico del pubblico o se a essi non debbano contribuire anche gli operatori del mercato, come per esempio accade in alcuni paesi, ad esempio nell'ambito del finanziamento delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari, che sono finanziate parzialmente dai soggetti vigilati.

1.9 Ritiene indispensabile rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra gestori di sistemi di trasmissione. La costituzione della Rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione (REGST) darà un impulso straordinario alla possibilità di creare codici di rete che potranno determinare un accesso effettivo e trasparente alle reti di trasmissione. Tali codici di rete dovranno essere coerenti con gli orientamenti quadro, di per sé non vincolanti, che dovrà emanare l'Agenzia.

1.10 Osserva che nei mercati dell'energia all'ingrosso nell'Unione continuano a permanere condizioni differenziate e discriminazioni. A causa anche dei deficit strutturali nella rete e in particolare nell'interconnessione transfrontaliera, l'integrazione dei mercati è assolutamente insufficiente. Ci sono ancora rilevanti ostacoli alla possibilità di un accesso non discriminatorio alla rete e alla vendita di energia elettrica. I controlli da parte dei regolatori non sono ancora giunti a un livello omogeneo di efficacia e alcuni mercati restano isolati e impermeabili alla possibilità di penetrazione da parte di altri operatori.

1.11 Appoggia, pertanto, le scelte della Commissione orientate a rimuovere le barriere alla realizzazione di un mercato interno efficiente e integrato, i cui benefici vengano finalmente condivisi tra produttori, operatori e consumatori.

1.12 Considera indispensabile proseguire nella costruzione di un'Europa dell'energia, nella quale siano tutelati gli interessi generali dell'Unione, quelli dei consumatori, sia garantito l'approvvigionamento energetico sia salvaguardata, con politiche adeguate che distribuiscano i vantaggi e controllino la congruità dei costi, la sostenibilità sociale, ambientale ed economica, sia protetta l'integrità del mercato come bene irrinunciabile dello sviluppo dell'economia sociale di mercato.

1.13 Consapevole della progressiva finanziarizzazione dei mercati dell'energia con quelli finanziari, ritiene fondamentale una stretta cooperazione tra le diverse agenzie e autorità europee, poste a presidio e a tutela dei mercati, e valuta positivamente che il regolamento sulla manipolazione e la trasparenza dei mercati dell'energia elettrica e del gas si sia ispirato alle regole generali degli abusi di mercato, già operative nel settore finanziario e che saranno aggiornate prossimamente. A questo fine ritiene utile che il presente regolamento si coordini con la procedura di revisione della direttiva sugli abusi di mercato (MAD).

1.14 Auspica che i principi ispiratori su cui si basa la proposta di nuova direttiva MAD, siano recepiti nel testo finale del

presente regolamento. In particolare richiede che si tenga conto: dell'aumento dell'integrità del mercato, del rafforzamento dell'effettiva applicazione della legislazione contro gli abusi di mercato; della riduzione della discrezionalità nazionale in merito alla effettiva applicazione delle sanzioni, alla loro congruità e capacità dissuasiva; introducendo standard armonizzati e riducendo non dovuti obblighi amministrativi, in particolare per le PMI; della necessità di accrescere la trasparenza, l'efficienza delle autorità di supervisione.

1.15 Sottolinea l'importanza delle relazioni con i paesi terzi ed è ben lieto che l'Agenzia intrattenga relazioni e possa concludere accordi con le organizzazioni internazionali e le amministrazioni dei paesi terzi.

2. Introduzione

2.1 Il mercato interno dell'energia elettrica e del gas ha registrato notevoli cambiamenti, uno dei più importanti è senza dubbio l'aver offerto l'opportunità a una pluralità di soggetti di accedere alle borse dell'energia, di aver diffuso la compravendita transfrontaliera all'interno dell'Unione, contribuendo a ottimizzare l'utilizzo della produzione energetica, allargando la base della domanda.

2.2 Ancora molti ostacoli si sovrappongono alla realizzazione di un mercato interno efficiente, funzionale e a prezzi ragionevoli. I consumatori non hanno tratto particolari benefici dallo sviluppo del mercato interno, che stenta a decollare, a causa delle resistenze di alcuni monopolisti, sostenuti dai loro governi nazionali. Emblematica tutta la discussione sulla separazione (*unbundling*) tra la proprietà della generazione e quella della trasmissione e distribuzione, che ancora oggi appare irrisolta in alcuni importanti paesi dell'UE e che, comunque, non potrà rimanere tale oltre il 3 marzo 2013.

2.3 Le cinque misure normative in materia di energia e gas, note come «terzo pacchetto» e il cui recepimento in tutti gli ordinamenti nazionali è stato previsto entro il 3 marzo 2011, concorrono a determinare una migliore condizione per la realizzazione del mercato interno.

2.4 Anche a causa della diminuzione dei consumi di energia elettrica e di gas, si registrano notevoli ritardi nel programma di sviluppo dell'interconnessione tra Stati membri e tra l'Unione e i partner dei paesi terzi. Questa è una delle primarie cause che impediscono la realizzazione del mercato interno e che l'Agenzia dovrebbe costantemente monitorare.

2.5 I ritardi normativi hanno determinato una situazione in cui il mercato all'ingrosso dell'energia elettrica e del gas offriva il fianco a possibili manipolazioni e soffre di una mancanza di trasparenza, che alla lunga mina la credibilità dello stesso e la fiducia degli operatori, determinando un oggettivo danno.

2.6 L'efficienza dei mercati transfrontalieri rafforza la sicurezza di approvvigionamento, l'ottimizzazione della gestione delle crisi e la riduzione dei rischi di aggravio dei costi, che vengono sempre scaricati sull'utente finale. Il miglioramento progressivo del mercato interno dell'energia consente di ottenere significativi risparmi, a beneficio delle imprese e degli utenti privati: riducendo le dispersioni di produzione, facendo incontrare facilmente domanda e offerta in un mercato liquido ed efficiente, garantendo le forniture in relazione al fabbisogno puntuale.

2.7 In questo contesto la Commissione, dopo un'attenta analisi ha emanato la proposta di regolamento per l'integrità e la trasparenza dei mercati e contro la loro possibile manipolazione.

3. La proposta della Commissione

3.1 L'Unione europea si avvantaggerà sicuramente se potrà contare su un mercato all'ingrosso dell'elettricità e del gas, liquido, ordinato e funzionante e soprattutto protetto da manipolazioni che andrebbero a incidere in modo significativo sull'utente finale. L'obiettivo di avere, entro il 2015, un efficiente mercato europeo dell'energia all'ingrosso impone l'adozione di misure che favoriscano il suo sviluppo ordinato e regolare.

3.2 Nel 2007 la Commissione diede mandato al Comitato delle autorità di controllo dei mercati finanziari (CESR) e al Gruppo europeo dei regolatori dei mercati dell'elettricità e del gas (ERGEG) di studiare le lacune del quadro regolamentare dei mercati e presentare delle proposte per aumentarne la trasparenza e l'integrità nelle transazioni e nei contratti delle forniture di gas ed elettricità e negli strumenti derivati.

3.3 Questo studio è stato utilissimo e ha costituito la base sulla quale ha poggiato la proposta della Commissione.

3.4 La Commissione propone l'adozione di un regolamento in cui è esplicitamente vietata ogni forma di abuso nei mercati all'ingrosso dell'elettricità e del gas, in particolare l'*insider trading* e gli abusi di mercato, in coerenza con la direttiva sugli abusi di mercato, ma non si applica agli strumenti finanziari collegati, che sono già regolati da essa. Tale proposta è assunta sulla base dell'art. 194, paragrafo 1, lettera a), del TFUE, che conferisce all'Unione la responsabilità di garantire il funzionamento del mercato interno dell'energia.

3.5 Il divieto d'*insider trading* è accompagnato dall'obbligo rivolto agli operatori di mercato di comunicare al pubblico le informazioni privilegiate di cui dispongono relative alla loro attività e che riguardano la capacità degli stabilimenti di produzione, di stoccaggio, di consumo o trasporto di energia elettrica o di gas naturale.

3.6 La Commissione, in applicazione delle previsioni del nuovo Trattato, ai sensi dell'art. 290 TFUE, ha previsto l'emanazione di atti delegati, un nuovo strumento a carattere legislativo che consente alla Commissione di variare le specifiche

tecniche di una direttiva o di un regolamento, attraverso una procedura semplificata.

3.7 Le specifiche relative alla definizione di manipolazione o di tentata manipolazione dei mercati saranno individuate sulla base di atti delegati della Commissione. Esse terranno conto del funzionamento dei mercati, del potenziale impatto sui mercati dell'energia all'ingrosso della produzione, dei consumi, dell'uso del trasporto o dell'uso della capacità di stoccaggio effettivo o previsto, dei codici di rete e degli orientamenti quadro adottati in applicazione del regolamento (CE) n. 714/2009 e del regolamento (CE) n. 715/2009.

3.8 Il regolamento in parola prevede l'assegnazione all'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia il ruolo di monitoraggio dell'attività di negoziazione e raccoglie i dati necessari alla valutazione sull'andamento dei mercati.

3.9 L'Agenzia raccoglie le informazioni anche attraverso il registro delle operazioni nei mercati dell'energia all'ingrosso, compresi gli ordini di compravendita. Tali informazioni sono condivise con le autorità nazionali di regolamentazione, le autorità finanziarie, le autorità garanti della concorrenza e altre autorità competenti.

3.10 I repertori di dati sulle negoziazioni metteranno a disposizione le loro informazioni e le autorità finanziarie, a loro volta, trasmettono all'Agenzia relazioni sulle operazioni in prodotti energetici.

3.11 Il regolamento prevede una stretta cooperazione tra autorità nazionali, tra esse e l'ESMA, l'Autorità europea di vigilanza dei mercati finanziari, tra l'Agenzia e l'ESMA, se essa ha il sospetto che ci siano o ci siano stati comportamenti che costituiscono abusi di mercato.

3.12 La disciplina sanzionatoria è rinviata alla responsabilità degli Stati membri, che dovranno adottare misure effettive, proporzionate e dissuasive (per le definizioni, vedi art. 2 del regolamento).

4. Osservazioni del CESE

4.1 Il CESE esprime un giudizio favorevole verso la proposta della Commissione, che consente di rimediare a una situazione di mercato opaca e che si propone di sostenere indirettamente lo sviluppo del mercato interno all'ingrosso dell'energia elettrica e del gas.

4.2 La base giuridica prescelta per il regolamento è assolutamente condivisibile. L'art. 194, infatti, dà implicitamente mandato alla Commissione di emanare atti per lo sviluppo e il consolidamento del mercato interno dell'energia. E lo strumento del regolamento è senz'altro il più idoneo a garantire una normazione omogenea, immediatamente applicabile e coerente con gli obiettivi di armonizzazione indispensabili al buon funzionamento del mercato interno.

4.3 I mercati dell'energia all'ingrosso nell'Unione non presentano ancora condizioni identiche e senza discriminazioni. L'integrazione dei mercati è assolutamente insufficiente a causa anche dei deficit strutturali nella rete e in particolare nell'interconnessione transfrontaliera. Ci sono ancora significativi ostacoli nella possibilità di un accesso non discriminatorio alla rete e alla vendita di energia elettrica. I controlli da parte dei regolatori non sono ancora giunti a un livello omogeneo di efficacia e alcuni mercati restano isolati e impermeabili alla possibilità di penetrazione da parte di altri operatori. Il CESE raccomanda alla Commissione di vegliare sull'applicazione delle normative europee da parte degli Stati membri, sostenendo i progetti di interconnessione e rimuovendo gli ostacoli, anche attraverso un'azione sanzionatoria degli ostacoli che vengono frapposti al raggiungimento di un mercato interno efficiente, trasparente e a costi giustificati.

4.4 L'andamento del mercato, secondo le valutazioni delle autorità nazionali di regolamentazione e della Commissione è condizionato dalla insufficienza delle norme esistenti sulla trasparenza dell'accesso all'infrastruttura, che non consente di garantire un mercato interno effettivo, funzionale, aperto ed efficiente.

4.5 Le misure proposte agevolano lo sviluppo del mercato. Il contrasto alla manipolazione e agli abusi di mercato, la messa a disposizione degli operatori di tutte le informazioni sensibili, sull'efficienza e sullo stato fisico del sistema come ad esempio generazione, offerta e domanda di energia elettrica, comprese le previsioni, la capacità della rete e d'interconnessione, le previsioni di congestionamento della rete, i flussi e la manutenzione, il bilanciamento e la capacità di riserva.

4.6 La disponibilità nello stesso momento di tutte le informazioni utili potrà consentire a tutti gli operatori del mercato di valutare con pari strumenti la situazione globale della domanda e dell'offerta e poter decifrare meglio la dinamica dei prezzi all'ingrosso del mercato dell'energia elettrica e del gas.

4.7 L'Agenzia deve dotarsi di un servizio di raccolta dati, ma anche di un servizio ispettivo, con personale specializzato. Il regolamento prevede una dotazione supplementare di personale focalizzata sul fabbisogno derivante dalle nuove funzioni attribuite all'Agenzia.

4.7.1 Il CESE chiede che l'Agenzia, annualmente, diffonda una comunicazione sulle iniziative assunte, sui risultati che il presente regolamento avrà ottenuto e sullo sviluppo del mercato all'ingrosso dell'energia.

4.8 Il CESE si domanda se gli oneri per la gestione del regolamento debbano essere tutti a carico del pubblico o se a essi non debbano contribuire anche gli operatori del mercato, come per esempio accade in alcuni paesi, ad esempio nell'ambito del finanziamento delle autorità di vigilanza dei mercati finanziari, che sono finanziate parzialmente dai soggetti vigilati. L'interesse degli operatori è evidente e il servizio di raccolta e diffusione dei dati del mercato è uno strumento di trasparenza,

garantito dall'autorità pubblica a tutti, che va a beneficio immediato degli operatori. Peraltro i costi previsti sono abbordabili da un mercato solido e sviluppato.

4.9 Le autorità competenti dovrebbero inoltre verificare regolarmente l'osservanza delle norme da parte dei gestori dei sistemi di trasmissione. Il CESE ritiene indispensabile rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra gestori di sistemi di trasmissione. La costituzione della Rete europea dei gestori dei sistemi di trasmissione (REGST), il cui progetto di statuto sarà presentato nella primavera del 2011, darà un impulso straordinario alla possibilità di creare codici di rete che potranno determinare un accesso effettivo e trasparente alle reti di trasmissione, come previsto dal regolamento (CE) n. 714/2009. Tali codici di rete dovranno essere coerenti con orientamenti quadro, di per sé non vincolanti, che dovrà emanare l'Agenzia.

4.10 Il REGST dovrà operare nel rispetto assoluto delle norme in materia di concorrenza e attuare quel processo di progressiva armonizzazione e integrazione dei codici di rete transfrontalieri, senza sostituirsi ai codici di rete nazionali. La dimensione della cooperazione regionale può garantire il miglior progresso nell'integrazione del mercato unico dell'energia. Il CESE sostiene la possibilità che il REGST si articoli in aree regionali, nell'ambito della cooperazione generale.

4.11 La cooperazione regionale già oggi è avviata su basi incoraggianti. L'Iniziativa regionale del gas (GRI) e l'Iniziativa regionale dell'elettricità (ERI) stanno dando ottimi risultati. Il CESE condivide e plaude all'impegno che i regolatori e gli operatori stanno dimostrando per risolvere i complessi problemi legati all'interconnessione e alla creazione di un mercato trasparente ed efficiente.

4.12 La realizzazione di un accordo in tal senso, ad esempio tra autorità e operatori dei sistemi di trasmissione dell'Italia e della Slovenia, ha creato le premesse per governare le problematiche relative al congestionamento e al bilanciamento con sistemi di preallarme per le prevedibili zone interessate e soluzioni equilibrate e trasparenti, attraverso il metodo del *market coupling*, raccogliendo la prevedibile domanda e la prevedibile offerta attraverso un operatore centrale, per migliorare l'efficienza del mercato del giorno prima.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Il CESE condivide l'utilizzo degli atti delegati per individuare le specifiche relative alle definizioni e alla raccolta dati, che devono essere emanati nello stretto rispetto delle disposizioni del TFUE. Il CESE ritiene che le definizioni relative all'art. 2 siano troppo generiche per un regolamento. La procedura per l'emanazione degli atti delegati in cui saranno previste le specifiche riguardanti le definizioni d'informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato, come recita l'art. 5 del regolamento, deve prevedere un termine per l'emanazione degli atti delegati, così come previsto dall'art. 290 del TFUE e un sistema di adeguata pubblicizzazione degli stessi.

5.2 Il rischio che il CESE avverte è che l'applicazione del regolamento, in mancanza di norme interpretative omogenee, possa creare una turbativa di mercato, se le autorità nazionali non siano aiutate ad avere una valutazione comune e sviluppino una casistica ampia e condivisa dei comportamenti abusivi. Il CESE suggerisce di porre un termine agli atti delegati alla Commissione, per dare certezze al mercato. In caso di necessità la Commissione potrà sempre aggiornare gli atti.

5.3 L'art. 7 presenta le medesime problematiche segnalate. Va fissata una data, a giudizio del CESE, entro la quale la Commissione s'impegna a emanare gli atti delegati riguardanti la raccolta dati, alla tempistica, alla forma e al contenuto delle informazioni da trasmettere. L'efficacia del regolamento è tanto maggiore quanto la data sia ravvicinata all'adozione del regolamento da parte degli organi decisionali dell'Unione.

5.4 Il CESE trova esaurienti e penetranti i poteri che dovranno essere affidati alle autorità nazionali di regolamentazione, ma anche qui si domanda e chiede maggiore certezza di applicazione del regolamento e se non sia il caso di prevedere in un tempo ragionevolmente breve che gli Stati membri adempiano al loro obbligo di «garantire» alle autorità tali poteri di

indagine. L'asimmetria normativa è stata ed è una delle concause dei ritardi accumulati nella realizzazione del mercato unico dell'energia.

5.5 Il CESE auspica che le sanzioni siano sostanzialmente allineate in tutti gli Stati membri e che non si produca il fenomeno dell'arbitraggio normativo, cioè della scelta del paese in cui concludere i contratti in base al minor rischi sanzionatorio. La legislazione in tema di abusi di mercato (MAD) ha già individuato degli standard comuni nei regimi sanzionatori e la Commissione già lo postula nel considerando 23 del presente regolamento. Il mercato all'ingrosso dell'energia è un mercato in cui si scambiano quantità di energia destinate a soddisfare le esigenze di import/export e pertanto non ha importanza la sede fisica ove le partite di gas o di elettricità vengano trattate.

5.6 Il CESE sottolinea l'importanza delle relazioni con i paesi terzi ed è ben lieto che l'Agenzia intrattenga relazioni e possa concludere accordi con le organizzazioni internazionali e le amministrazioni dei paesi terzi. Il CESE raccomanda di riformulare l'art. 14 nel senso di conferire all'Agenzia un potere generale di rappresentanza, specificatamente collegato agli scopi del presente regolamento.

Bruxelles, 16 marzo 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 intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società di cui all'articolo 54, secondo paragrafo, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per tutelare gli interessi dei soci e dei terzi per quanto riguarda la costituzione della società per azioni, nonché la salvaguardia e le modificazioni del capitale sociale della stessa» (rifusione)

COM(2011) 29 definitivo — 2011/0011 (COD)

(2011/C 132/22)

Il Consiglio, in data 15 febbraio 2011, e il Parlamento europeo, in data 14 febbraio 2011, 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 intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società di cui all'articolo 54, secondo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per tutelare gli interessi dei soci e dei terzi per quanto riguarda la costituzione della società per azioni, nonché la salvaguardia e le modificazioni del capitale sociale della stessa (rifusione)

COM(2011) 29 definitivo — 2011/0011 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 470^a sessione plenaria dei giorni 15 e 16 marzo 2011 (seduta del 15 marzo), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 180 voti favorevoli, 2 voti contrari e 21 astensioni.

Bruxelles, 15 marzo 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

<u>Numero d'informazione</u>	Sommarario (<i>segue</i>)	Pagina
2011/C 132/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Esame a metà percorso del regolamento LIFE+» — COM(2010) 516 <i>definitivo</i>	75
2011/C 132/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa al riesame della strategia comunitaria sul mercurio» — COM(2010) 723 <i>definitivo</i>	78
2011/C 132/15	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 isole minori del Mar Egeo» — COM(2010) 767 <i>definitivo</i> — 2010/0370 (COD)	82
2011/C 132/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 378/2007 del Consiglio relativamente alle norme per l'applicazione della modulazione volontaria dei pagamenti diretti nell'ambito della politica agricola comune» — COM(2010) 772 <i>definitivo</i> — 2010/0372 (COD)	87
2011/C 132/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento "OCM unica")» — COM(2010) 799 <i>definitivo</i> — 2010/0385 (COD)	89
2011/C 132/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2000/75/CE concernente misure di vaccinazione contro la febbre catarrale degli ovini» — COM(2010) 666 <i>definitivo</i> — 2010/0326 (COD)	92
2011/C 132/19	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 al Comitato delle regioni — Verso uno spazio europeo della sicurezza stradale: orientamenti 2011-2020 per la sicurezza stradale» — COM(2010) 389 <i>definitivo</i>	94
2011/C 132/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico» — COM(2010) 475 <i>definitivo</i> — 2010/0253 (COD) e alla «Comunicazione della Commissione relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo» — COM(2010) 474 <i>definitivo</i>	99
2011/C 132/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia» — COM(2010) 726 <i>definitivo</i>	108
2011/C 132/22	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio intesa a coordinare, per renderle equivalenti, le garanzie che sono richieste, negli Stati membri, alle società di cui all'articolo 54, secondo paragrafo, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per tutelare gli interessi dei soci e dei terzi per quanto riguarda la costituzione della società per azioni, nonché la salvaguardia e le modificazioni del capitale sociale della stessa» (rifusione) COM(2011) 29 <i>definitivo</i> — 2011/0011 (COD)	113



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

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>

