

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 18



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

54° anno
19 gennaio 2011

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
I	<i>Risoluzioni, raccomandazioni e pareri</i>	
	PARERI	
	Comitato economico e sociale europeo	
	462^a sessione plenaria del 28 e 29 aprile 2010	
2011/C 18/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Rafforzare il modello agroalimentare europeo» (parere esplorativo)	1
2011/C 18/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il modello agricolo comunitario: qualità della produzione e comunicazione ai consumatori come elementi di competitività» (parere esplorativo)	5
2011/C 18/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il ruolo della società civile nelle relazioni Unione europea-Montenegro»	11
2011/C 18/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Istruzione e formazione tendenti all'inclusione: uno strumento di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale» (parere esplorativo)	18
2011/C 18/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Accesso al credito per i consumatori e le famiglie: fenomeni abusivi» (parere d'iniziativa)	24
2011/C 18/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Statuto della fondazione europea» (parere d'iniziativa)	30

IT

Prezzo:
7 EUR

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2011/C 18/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'industria navale europea di fronte alla crisi»	35
2011/C 18/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Nuove tendenze del lavoro autonomo: il caso specifico del lavoro autonomo economicamente dipendente» (parere d'iniziativa)	44

III Atti preparatori

Comitato economico e sociale europeo

462^a sessione plenaria del 28 e 29 aprile 2010

2011/C 18/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde — Riforma della politica comune della pesca» — COM(2009) 163 <i>definitivo</i>	53
2011/C 18/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Costruire un futuro sostenibile per l'acquacoltura — Un nuovo impulso alla strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea» — COM(2009) 162 <i>definitivo</i>	59
2011/C 18/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Non solo PIL: misurare il progresso in un mondo in cambiamento» — COM(2009) 433 <i>definitivo</i>	64
2011/C 18/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Partenariato Unione europea-Africa — Collegare l'Africa e l'Europa: verso un rafforzamento della cooperazione in materia di trasporti» — COM(2009) 301 <i>definitivo</i>	69
2011/C 18/13	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 — Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE» — COM(2009) 567 <i>definitivo</i>	74
2011/C 18/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta» — COM(2009) 551 <i>definitivo</i> — 2009/0164 (COD)	80
2011/C 18/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale» — COM(2009) 554 <i>definitivo</i> — 2009/0165 (COD)	85



I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

462^a SESSIONE PLENARIA DEL 28 E 29 APRILE 2010

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Rafforzare il modello agroalimentare europeo» (parere esplorativo)

(2011/C 18/01)

Relatore: **ESPUNY MOYANO**

Correlatore: **TRÍAS PINTO**

La futura presidenza spagnola dell'UE, con lettera del 23 luglio 2009 e conformemente all'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, ha consultato il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

Rafforzare il modello agroalimentare europeo (parere esplorativo).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 marzo 2010.

Alla sua 462^a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 28 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 124 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Il modello agroalimentare comunitario odierno

1.1 La politica agricola comune (PAC) rappresenta non soltanto la prima politica comune nel vero senso della parola - culminata nell'estensione dei poteri introdotta di recente dal Trattato di Lisbona, ma anche un vero e proprio modello agroalimentare. È quindi opportuno che essa sia considerata di interesse strategico primario per l'Europa e che svolga un ruolo attivo nel quadro internazionale con l'obiettivo di influenzarlo.

1.2 Pur avendo conservato intatti i suoi obiettivi originari nelle successive riforme dei Trattati, nell'arco di quasi 50 anni la PAC si è progressivamente adeguata alle nuove esigenze imposte dagli eventi: nel corso del tempo si è assistito alla riforma degli strumenti e dei sistemi di gestione, alle modifiche del bilancio, a richieste provenienti dalla società e all'apertura ai paesi terzi, e oggi possiamo contare su un modello agroalimentare sostenibile che si basa sempre di più sulla convergenza di considerazioni economiche, ambientali e sociali.

1.3 Nel quadro di questo processo, il modello agroalimentare europeo ha conseguito in modo razionale i suoi obiettivi essenziali: garantire alla popolazione un approvvigionamento di prodotti alimentari sani e sicuri, costruire un sistema economico agroalimentare senza equivalente nel mondo e ospitare una produzione varia, di qualità e apprezzata dai consumatori.

2. Luci ed ombre

2.1 Se quindi la valutazione generale del modello europeo rimane positiva, è tuttavia evidente che occorre studiarne alcuni sviluppi e miglioramenti, tra cui vanno menzionati in particolare:

— la necessità di disporre di strumenti comuni che possano rispondere alla volatilità dei prezzi, per evitare che si verifichino, nei prossimi anni, bruschi aumenti come quelli del 2007 e del 2008,

- il miglioramento dei sistemi di specificità agroalimentare (denominazioni d'origine, indicazioni geografiche protette, specialità tradizionali garantite), in modo da semplificarne e razionalizzarne le condizioni, innalzarne i requisiti e rafforzare il modello, nonché il miglioramento della loro giusta tutela sui mercati esterni,
- la realizzazione di un'autentica politica di promozione dei prodotti agroalimentari comunitari, che apporti un valore aggiunto europeo alla ricchezza e alla varietà dei nostri prodotti e che, soprattutto, coniughi correttamente la promozione dei loro pregi con lo sviluppo commerciale dei prodotti,
- i progressi in direzione di una visione strategica della catena agroalimentare - produzione, trasformazione e commercializzazione - promuovendo la trasparenza del sistema e introducendo misure che evitino gli abusi di posizioni dominanti o le pratiche sleali che ne alterano il funzionamento,
- il miglioramento dell'informazione del consumatore attraverso un modello comune di etichettatura e lo sviluppo di un sistema che sfrutti al massimo le possibilità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione affinché la scelta del consumatore sia il più possibile informata.

3. Affrontare le sfide immediate

3.1 L'Unione europea sta entrando in una nuova fase, con istituzioni rinnovate e un nuovo Trattato. Essa deve affrontare una serie di nuove sfide e procedere a profonde trasformazioni che le consentano di conservare il suo ruolo guida e, in particolare, di trovare una via d'uscita dall'attuale crisi economica e finanziaria.

3.2 In questo contesto, il sistema agroalimentare comunitario ha le sue necessità, che vanno considerate nel quadro del processo di riflessione attualmente in corso, volto a delineare la nuova PAC a partire dal 2013. Il presente documento individua alcune di queste necessità, oggetto di considerazioni più approfondite in altri pareri del Comitato economico e sociale europeo (CESE) ⁽¹⁾.

3.3 Con il presente parere, il CESE vuole soffermarsi in modo più particolareggiato sui pregi della sostenibilità del modello agroalimentare comunitario e metterne in risalto l'importanza. Trattandosi dell'unico modello valido sul lungo periodo, dobbiamo far sì che la sua applicazione sia uniforme nell'intero mercato comune e dobbiamo evitare che sia seguito soltanto dagli operatori europei perché solo in questo modo potremo garantirne la continuità.

4. Verso un modello sicuro, equilibrato e giusto

4.1 Il modello agroalimentare europeo si iscrive chiaramente in un contesto di sostenibilità che tiene conto dei suoi tre aspetti: economico, ambientale e sociale.

4.2 Negli ultimi anni, e in particolare con l'ultima riforma, si sono progressivamente integrate nella PAC importanti disposizioni legislative in ambiti rilevanti quali:

- il rafforzamento della sicurezza alimentare e della tracciabilità,
- la disciplina della produzione ecologica e della produzione integrata, pratiche più rispettose dell'ambiente e protezione dell'ambiente in generale,
- l'applicazione di diverse disposizioni in materia di benessere animale, estesa a tutte le forme di produzione,
- l'introduzione di disposizioni di natura sociale e per la protezione dei lavoratori.

4.3 A giudizio del CESE, questo modello è fondamentale per la futura sopravvivenza della PAC ed è essenziale per rimanere concorrenziali in un mondo sempre più globalizzato. Questi punti di forza (tradotti in regolamentazione), assieme al potenziamento delle attività di ricerca e della produzione agroalimentare, consentiranno all'UE di fare fronte alla sfida in un mondo in cui, secondo la FAO, nel 2020 il fabbisogno di produzione alimentare sarà raddoppiato.

4.4 Il mantenimento di questo modello, tuttavia, ha imposto e continua a imporre agli operatori comunitari importanti sforzi sia sul fronte della produzione che su quello della trasformazione. Non appare logico, quindi, che nella sua applicazione pratica si debbano riscontrare carenze di varia natura che possono arrivare a minarne la stessa esistenza.

4.5 La prima di queste carenze si riscontra in materia di sicurezza alimentare e di rispetto delle norme comunitarie nell'importazione di alimenti, mangimi, animali e piante. L'Europa ha sperimentato direttamente la necessità di mantenere alto il livello di protezione della salute, tanto dei consumatori quanto degli animali e delle piante, e a tal fine sono state introdotte nuove norme attraverso il regolamento (CE) n. 178/2002, che stabilisce i principi del diritto comunitario in materia alimentare. Il legislatore, tuttavia, si è concentrato sugli obblighi da imporre agli operatori comunitari, lasciando in secondo piano quelli riguardanti i prodotti importati.

4.5.1 Oggi, secondo i dati dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare, oltre un terzo degli allarmi alimentari che si registrano nel mercato interno hanno origine fuori dell'Unione europea. Il CESE tiene a ricordare che l'UE ha l'obbligo di garantire la sicurezza e la salute dei consumatori, nonché il rispetto delle norme da parte di tutti i prodotti immessi sul mercato, ivi compresi quelli importati.

4.6 Il secondo problema che devono affrontare i produttori e gli industriali comunitari è rappresentato dal fatto che questa mancanza di equilibrio nel mercato comunitario finisce per minare la competitività dei loro prodotti rispetto a quelli importati.

⁽¹⁾ GU C 77 del 31.3.2009, pag. 81.

4.6.1 I costi di produzione aumentano per effetto dei requisiti del modello europeo, alcuni dei quali non vengono rispettati dai prodotti importati, che in certi casi godono di un trattamento doganale di favore⁽²⁾.

4.6.2 Secondo il rapporto 2008-071 LEI dell'Università di Wageningen, l'applicazione dei nuovi requisiti in materia di benessere animale riguardanti l'allevamento delle galline ovaiole, stabiliti dalla direttiva 1999/74/CE, comporta un aumento dei costi dell'8-10 % per il produttore comunitario medio, i cui prodotti devono competere con quelli importati dal Brasile e dagli Stati Uniti, che non solo non rispettano i requisiti del benessere degli animali, ma dispongono di sistemi produttivi i cui standard sono di gran lunga inferiori a quelli previsti dalla legislazione comunitaria (produzione intensiva, meno limitazioni all'uso di medicinali, nessun limite all'uso di OGM nell'alimentazione animale).

4.6.3 Un effetto analogo è prodotto dai costi normativi. L'industria europea dell'alimentazione animale ha necessità di importare determinate materie prime a causa dell'insufficiente produzione europea, ma i rigidi limiti imposti dalla legislazione comunitaria in materia di OGM rendono difficile l'importazione di prodotti essenziali per l'alimentazione animale, come i cereali, la soia o simili colture proteiche da paesi come il Brasile o l'Argentina. Detti limiti si ripercuotono direttamente sulla produzione e sull'industria europea della carne, cui impongono un aumento dei costi che ne riduce la competitività tanto sul mercato europeo quanto su quelli dei paesi terzi. Questa constatazione non significa, tuttavia, che il CESE auspichi l'utilizzo di OGM.

4.6.4 La stessa Commissione europea riconosce l'esistenza di questi effetti nella relazione della DG AGRI sull'applicazione della normativa OGM, in cui indica che per il settore agroalimentare europeo la politica di tolleranza zero potrebbe comportare perdite fino a 200 miliardi di euro. Inoltre, il presunto elevato livello di protezione del consumatore europeo non si realizza nella pratica perché continuiamo a importare carni, latte e altri prodotti derivati da animali che sono stati allevati con mangimi contenenti OGM. Di conseguenza, bisognerebbe creare le condizioni per sviluppare una filiera di produzione attenta alle aspettative dei consumatori.

4.6.5 Problemi analoghi a quelli sopra descritti si riscontrano in altri ambiti caratterizzati da elevati costi normativi, come quello dei pesticidi (livelli massimi di residui e altre limitazioni ambientali), la salute delle piante o l'identificazione degli animali.

4.7 In conclusione, esistono considerazioni di natura politica che rendono la situazione attuale poco sostenibile. Non appare logico, in effetti, che gli operatori europei siano discriminati nel proprio mercato naturale rispetto ai produttori dei paesi terzi.

5. La necessaria ricerca di soluzioni

5.1 A giudizio del CESE, l'Unione europea deve trovare soluzioni che consentano di migliorare l'applicazione del modello

comunitario nel mercato interno, nel rispetto della libera concorrenza e delle norme internazionali.

5.2 La soluzione comporta un'azione in ambiti diversi, e in alcuni casi può richiedere un'applicazione progressiva. Tra le diverse misure possibili, il CESE desidera mettere in rilievo le seguenti:

— *migliorare le condizioni di accesso*: il controllo delle importazioni deve essere in grado di garantire che l'introduzione di animali e piante (in particolare quelli destinati a entrare nella catena alimentare) nel territorio dell'Unione avvenga in modo sicuro e nel rispetto delle norme europee. È importante inoltre che il controllo avvenga sulla base di procedure armonizzate, cosicché tutti i prodotti, indipendentemente dal punto d'entrata, offrano le stesse garanzie di sicurezza. È una questione di reciprocità nei confronti dei produttori europei,

— *migliorare l'accettazione del modello europeo in ambito internazionale*: è necessario che l'UE spieghi il suo modello, basato su valori di sostenibilità condivisi a livello mondiale dallo stesso sistema ONU, e ne promuova l'accettazione internazionale. Organizzazioni come l'OMC, la FAO e il *Codex alimentarius mundi*, l'OIE, l'OIL, l'Unctad e altre devono partecipare a questo sforzo di divulgazione. Analogamente, in ambito internazionale va cercato il livello più alto possibile di armonizzazione delle legislazioni, evitando in questo modo trattamenti differenziati,

— *rafforzare il sistema di riconoscimento reciproco dei sistemi di protezione della salute dei consumatori e del benessere degli animali con i paesi terzi*: l'UE deve integrare nei suoi accordi commerciali capitoli specifici riguardanti il riconoscimento reciproco dei sistemi in ambito sanitario, fitosanitario e alimentare, in modo da pervenire, di comune accordo, a livelli appropriati di protezione della salute, nel quadro stabilito dall'OMC,

— *migliorare l'assistenza tecnica internazionale*, potenziando iniziative come *Migliorare la formazione per rendere più sicuri gli alimenti* (Better Training for Safer Food), che sostiene la collaborazione tecnica con paesi in via di sviluppo, esportatori e potenziali esportatori verso l'Europa, attraverso la formazione dei tecnici, l'elaborazione di norme e standard, gli scambi di funzionari, ecc.,

— *incentivi commerciali*: l'UE potrebbe studiare la possibilità di migliorare il trattamento commerciale e finanziario, o quello in materia di cooperazione allo sviluppo, per quei paesi in via di sviluppo che armonizzeranno i loro sistemi con il modello comunitario,

— *legiferare meglio*: se l'Europa non deve ricorrere a misure protezionistiche che limitino l'accesso ai suoi mercati, non possiamo consentire che il nostro modello sia applicato a scapito degli stessi operatori comunitari. La semplificazione legislativa può essere anche uno strumento molto utile per ridurre gli oneri amministrativi superflui.

⁽²⁾ Il CESE ricorda che l'UE è il primo importatore mondiale di prodotti agroalimentari, posizione conseguita grazie a regimi doganali preferenziali (SPG, SPG +, EBA) per i prodotti dei paesi meno avanzati e di quelli in via di sviluppo.

5.2.1 Il modello europeo si basa in parte sui «beni pubblici» che il cittadino e il consumatore considerano necessari, tra i quali ricordiamo in particolare: la qualità basata sull'origine e sui metodi di produzione, la protezione degli animali, il principio di precauzione e la protezione dell'ambiente.

5.2.2 La politica europea dovrebbe dotarsi di strumenti che impediscano la delocalizzazione del lavoro verso altre parti del mondo, in modo da poter competere a parità di condizioni, promuovendo l'applicazione delle norme socio-occupazionali ⁽³⁾ in materia di lavoro dignitoso che promuoviamo nel mercato interno. L'UE deve inoltre adoperarsi nelle sedi internazionali pertinenti (e in particolare nel quadro dell'OMC) perché le sud-

dette norme siano integrate negli aspetti di ordine non commerciale, perché il commercio può essere veramente libero soltanto se è anche giusto.

5.2.3 Il legislatore deve quindi dare la precedenza al necessario riequilibrio della situazione attuale adottando le opportune misure giuridiche.

5.3 Il CESE invita il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione a prendere in considerazione il presente parere, ed esorta la presidenza spagnola a proporre misure in materia.

Bruxelles, 28 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽³⁾ Convenzioni OIL nn. 87, 98, 105, 111, 135, 182; Dichiarazione dell'OIL sui principi e diritti fondamentali nel lavoro; Dichiarazione tripartita dell'OIL sulle imprese multinazionali e la politica sociale; Dichiarazione dell'OIL sul lavoro forzato; Dichiarazione dell'OIL sulla discriminazione; Agenda dell'OIL per un lavoro dignitoso; Dichiarazione dell'OIL sul lavoro minorile; Principi OCSE sul governo societario; Linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali; Dichiarazione del Millennio ONU.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il modello agricolo comunitario: qualità della produzione e comunicazione ai consumatori come elementi di competitività» (parere esplorativo)

(2011/C 18/02)

Relatore: **Carlos TRÍAS PINTO**

La presidenza spagnola dell'Unione, in data 20 gennaio 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:

Il modello agricolo comunitario: qualità della produzione e comunicazione ai consumatori come elementi di competitività (parere esplorativo).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 marzo 2010.

Alla sua 462^a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 28 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 116 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) raccomanda di rafforzare la politica di qualità e la comunicazione rivolta ai consumatori, in quanto fattori chiave per promuovere la competitività dell'industria agroalimentare europea e migliorare l'immagine dell'agricoltura. A tal fine è necessario:

- promuovere il riconoscimento degli aspetti sociali, ambientali, sanitari e di benessere animale legati alla produzione agricola, avvalendosi dei nuovi strumenti offerti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC),
- conferire maggiore consistenza e coerenza agli strumenti di accreditamento esistenti, mediante orientamenti diretti al chiarimento, all'armonizzazione e alla semplificazione,
- potenziare i canali di dialogo tra i produttori, l'industria, il settore della commercializzazione e i consumatori, e sviluppare efficaci strategie per la comunicazione rivolta ai cittadini.

1.2 Più concretamente, il CESE propone l'attuazione di diverse misure:

1.2.1 Mezzi

- **L'utilizzo delle TIC ai fini della comunicazione.** Le TIC sono presenti nella nostra vita quotidiana, ma non sono ancora utilizzate negli acquisti. Utilizzandole a fini di informazione negli scaffali dei supermercati si garantirebbe che le informazioni siano costantemente aggiornate (i prodotti

agricoli hanno una rotazione rapida), che i consumatori possano selezionarle e che esse possano essere ottenute in qualsiasi luogo.

- **La tracciabilità come strumento per garantire l'attendibilità delle indicazioni.** Lungo la catena di produzione intervengono differenti soggetti, responsabili dei vari aspetti socioambientali di cui si compone la qualità integrale. La tracciabilità permetterà di conoscere non soltanto i soggetti coinvolti, ma anche le operazioni cui hanno sottoposto il prodotto e gli indicatori associati a tali operazioni.

1.2.2 Strumenti

- **Applicare criteri di qualità integrale a regimi volontari esistenti,** per esempio all'etichetta ecologica dell'UE, qualora venga estesa ai prodotti agricoli, o alle norme di qualità vigenti, come le denominazioni di origine protetta e le indicazioni geografiche protette.
- **Creare un nuovo regime di certificazione volontaria degli aspetti socioambientali,** che consenta al consumatore una valutazione rapida, semplice e attendibile del prodotto dal punto di vista della qualità integrale.

1.2.3 Strategie

- **Promozione della qualità europea.** Il CESE propone di rafforzare le campagne di comunicazione sui prodotti agricoli europei, mettendo in risalto gli elevati standard di qualità e di diversità che essi soddisfano.

— **Promozione e integrazione delle misure.** L'amministrazione può usare i mezzi a sua disposizione per promuovere i prodotti agricoli compatibili sotto il profilo sociale e ambientale: acquisti pubblici, modulazione della fiscalità, campagne di informazione e incentivi alla produzione.

2. Introduzione

2.1 La nostra società diviene sempre più attenta alle grandi sfide sociali e ambientali, a partire dalla percezione degli effetti del cambiamento climatico, del progressivo esaurimento delle risorse naturali e del crescente squilibrio nella distribuzione della ricchezza.

2.2 Paradossalmente, a questa graduale presa di coscienza corrisponde solo in parte un cambiamento nelle decisioni di acquisto (il cosiddetto consumo cosciente e responsabile), il che, sfortunatamente, mette in risalto il crescente divario che esiste tra la posizione teorica del consumatore ⁽¹⁾ e il suo comportamento quotidiano.

2.3 Non possiamo tuttavia dimenticare che in un periodo di grande incertezza economica risulta molto complesso introdurre nella tradizionale equazione prezzo-prodotto ⁽²⁾ variabili quali l'impatto sociale e ambientale, in particolare se ciò incide sull'importo pagato dal consumatore. D'altro canto la crisi socio-economica e quella ambientale si sono manifestate contemporaneamente, ed è impossibile affrontare l'una senza tenere conto dell'altra. In altre parole, come ha affermato Jacques Delors, «la crisi dei valori consiste nel fatto che viviamo in un mondo in cui tutto si può comprare». Occorrerà dunque recuperare i nostri valori.

2.4 Fortunatamente il sistema di produzione agroalimentare dell'Unione europea si basa sul rispetto di severe norme sanitarie, ambientali, sociali e di benessere animale. Lo si potrebbe definire come un sistema di qualità integrale, che indubbiamente conferisce ai propri prodotti un valore aggiunto rispetto a quelli del resto del mondo, ma nel contempo comporta dei rischi sul piano della concorrenza.

2.5 Molti degli aspetti che caratterizzano la qualità integrale fanno parte della normativa o rientrano nelle pratiche proprie dell'industria agroalimentare europea, e sono quindi già rispettati da parte di prodotti e produttori. Ciò purtroppo non vale per molti prodotti importati dai paesi terzi. La differenza comporta un divario crescente tra i prezzi dei prodotti agricoli dell'UE e quelli dei paesi terzi, e quindi una perdita di competitività dei primi.

2.6 In definitiva questa vocazione alla qualità, frutto di un'antica tradizione e di un arduo lavoro orientato all'eccellenza,

deve cessare di essere una minaccia per la competitività, e diventare invece una migliore opportunità di sviluppo. Questa transizione è già in atto, ma perché sia completa è necessario prendere in considerazione nuove strategie che valorizzino gli elementi distintivi del nostro modello di produzione e orientino il consumatore a dare priorità al prodotto europeo. Tali strategie devono puntare in particolare sulle politiche di comunicazione al consumatore, avvalendosi a tal fine di una gran varietà di canali e, in particolare, realizzando attraverso le TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione) potenti strumenti di formazione e informazione del consumatore ⁽³⁾.

2.7 Parallelamente, si dovranno considerare le necessarie misure di sostegno, sia tecniche che economiche, per continuare i progressi sul fronte del modello agricolo multifunzionale, garantendo la vitalità delle aziende agricole europee, con prezzi equi per i produttori, e la conservazione di posti di lavoro stabili e di qualità, elemento fondamentale per la sopravvivenza del modello.

2.8 Il CESE sottolinea inoltre che il miglioramento della competitività attraverso la politica di qualità agricola e di comunicazione ai consumatori deve essere accompagnato da misure volte a riequilibrare la catena di valore agroalimentare, attualmente soggetta a molteplici distorsioni dei prezzi dovute agli abusi di posizione dominante da parte di alcuni operatori ⁽⁴⁾.

3. Consumatori, qualità e aspetti socioambientali

3.1 Già in precedenti occasioni il CESE ha affermato il suo impegno per lo sviluppo sostenibile come via per lo sviluppo ambientale, economico e sociale nell'Unione europea. Questo impegno può rafforzare il modello europeo di produzione agricola già esistente: va riveduto l'attuale concetto di qualità, basato essenzialmente sugli aspetti qualitativi classici tipici del prodotto (sapore, aspetto, dimensioni, ecc.), per passare ad altri criteri riferiti piuttosto al contesto produttivo, come gli aspetti sociali, ambientali, sanitari, di sicurezza e di benessere animale. Questo nuovo concetto di qualità, che si può chiamare «qualità integrale», si fonda su nuovi indicatori di eccellenza.

3.1.1 A titolo di esempio, né esaustivo né limitativo, proponiamo diversi criteri o indicatori da considerare ⁽⁵⁾:

Impatto ambientale:

— Tipologia di irrigazione

— Consumi energetici associati al prodotto

⁽¹⁾ Secondo l'indagine dell'Eurobarometro pubblicata nel luglio 2009, quattro europei su cinque dichiarano di tenere conto delle ripercussioni sull'ambiente dei prodotti che acquistano, e la maggioranza dei cittadini è favorevole all'attuazione di misure per migliorare il comportamento ambientale dei prodotti.

⁽²⁾ La decisione di acquisto è condizionata anche da elementi intrinseci al prodotto (aspetto, prestigio, proprietà nutrizionali, ecc.) o dipendenti dallo stesso consumatore (disponibilità di tempo, vicinanza, ecc.).

⁽³⁾ Inteso in una prospettiva più ampia, ossia comprendendo i consumatori potenziali, e quindi la comunicazione deve rivolgersi anche agli alunni delle scuole.

⁽⁴⁾ Comunicazione della Commissione COM(2009) 591 definitivo *Migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa*.

⁽⁵⁾ Elenco a mero titolo di esempio, volto a illustrare diversi tipi di indicatori per diversi aspetti della qualità integrale. In funzione della tipologia di prodotto e del suo grado di trasformazione sarà necessario stabilire indicatori specifici.

— Distanza dal luogo di produzione

— Tipologia di imballaggio

— Gestione dei rifiuti

Fattori sociali:

— Rispetto della normativa del paese d'origine

— Rapporto tra il prezzo di vendita al pubblico e il prezzo pagato al produttore

— Tipologia di contratto di lavoro (a tempo indeterminato/occasionale)

— Impiego di personale disabile

— Uguaglianza tra uomini e donne

Benessere animale:

— Tipo di allevamento e di stabulazione

— Tipo di alimentazione

— Sistema di trasporto

— Metodo di abbattimento

3.2 In questo nuovo contesto della qualità integrale i prodotti europei potranno differenziarsi da quelli degli altri paesi produttori, posto che attualmente già soddisfano molti dei suddetti criteri grazie a norme europee e nazionali molto più severe di quelle in vigore nei paesi terzi. Il problema sta nel fatto che gli aspetti regolamentati sono in gran parte ignoti al consumatore, e quindi non vengono presi in considerazione al momento di scegliere gli acquisti, in particolare se il consumatore nutre dubbi sulla veridicità delle indicazioni riportate sul prodotto. Sarà quindi necessario formare e informare il consumatore per promuovere la crescita della domanda di prodotti caratterizzati da un miglior comportamento.

3.3 Non si è fatta menzione della sicurezza alimentare in quanto essa non è un semplice criterio di eccellenza ma, al contrario, è un elemento imprescindibile per garantire il diritto alla salute dei cittadini europei. Il CESE ribadisce la sua costernazione di fronte alla negligenza con cui si continua a permettere l'importazione di alimenti privi di tracciabilità completa (grazie alla dubbia interpretazione della legislazione in materia alimentare da parte della Commissione e degli Stati membri) o trattati con prodotti sintetici proibiti nell'UE. L'immissione sul mercato di tali alimenti costituisce una frode ai danni dei consumatori e una pratica di concorrenza sleale nei confronti dei produttori europei.

4. La tracciabilità come strumento di informazione sulla qualità

4.1 Attualmente stanno nascendo nel mondo diverse iniziative ⁽⁶⁾ rivolte a chiarire il percorso dei prodotti durante il loro ciclo di vita. Esistono già alcune esperienze di regimi sia obbligatori (per esempio quello delle carni bovine nell'UE) che volontari (diverse catene di distribuzione o iniziative tipo *carbon footprint*).

4.2 Il CESE suggerisce che questo strumento della tracciabilità potrebbe essere utilizzato in modo innovativo, inizialmente su base volontaria, nel settore della qualità, includendovi i vari aspetti o indicatori socioambientali legati al prodotto per facilitare la lettura di queste informazioni da parte del consumatore. Propone quindi di usare questo dispositivo affidabile e potente, accompagnato dalle certificazioni e delle verifiche del caso, perché il consumatore prenda le sue decisioni d'acquisto consapevolmente, con la garanzia di disporre di dati sicuri e veridici.

4.3 Occorrerà definire i meccanismi necessari per rendere visibili gli indicatori associati, che possono andare dalle classiche informazioni presenti sulle etichette, che si tratti di scale di valutazione (come il marchio di efficienza energetica), logo (marchio di qualità ecologica, denominazione d'origine) o *claim* (prodotto riciclabile), fino all'utilizzo delle TIC.

5. Potenzialità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'informazione del consumatore in merito alla qualità dei prodotti agricoli

5.1 Finora la principale fonte di informazione sul prodotto per il consumatore è stata l'etichetta. Anche considerando il ruolo fondamentale che essa svolge per la trasparenza dell'informazione, tuttavia, le indicazioni volontarie o obbligatorie che compaiono su questa ridotta superficie sono sempre più numerose, col rischio di ridurre la visibilità e la comprensibilità delle informazioni, non soltanto per l'accumulazione dei messaggi, ma anche per la complessità di alcuni di essi (un esempio tipico è quello delle uova, che possono recare stampati il metodo di allevamento, il paese d'origine e il numero di identificazione del produttore).

5.2 Esiste poi una caratteristica specifica importante dei prodotti agricoli: l'elevata rotazione sugli scaffali, dovuta tanto al carattere stagionale dei prodotti quanto alla variabilità dei fornitori nel corso di un anno o anche di una stagione.

5.3 D'altronde molti cittadini hanno già dimestichezza con le TIC, che si sono evolute in modo significativo sia sul piano della capacità di tradurre e memorizzare informazioni (per esempio codici QR ⁽⁷⁾ sia su quello del costo, che si è progressivamente ridotto. Dal punto di vista dell'informazione del consumatore, si può pensare all'abilitazione di dispositivi personali già esistenti (per esempio i telefoni cellulari), all'utilizzo di appositi dispositivi situati nell'esercizio commerciale (schermi tattili LCD) o ancora all'uso di Internet nelle fasi precedenti e successive all'acquisto.

⁽⁶⁾ www.tracefood.org o www.foodtraceability.eu.

⁽⁷⁾ Il codice QR (*Quick Reference*) è un codice a barre o una matrice grafica che memorizza dati e permette, mediante un dispositivo mobile con videocamera o una webcam, di leggere il codice e di mostrare i dati in esso contenuti.

5.4 Paesi come l'Italia stanno già utilizzando queste tecnologie per migliorare i sistemi di informazione al consumatore e di certificazione della qualità dei prodotti:

- i mercati di «campagna amica» dimostrano come, nella gamma di prezzi dal produttore al consumatore rimangono ampi margini di recupero, tali da garantire acquisti convenienti alle famiglie sostenendo nel contempo il reddito degli agricoltori.
- La «Tac salva mozzarella» è il primo sistema di analisi che permette di verificare se una mozzarella sia stata effettivamente prodotta con latte fresco o se invece siano state utilizzate cagliate congelate o refrigerate. La nuova tecnologia è uno strumento concreto per la difesa degli allevatori e dei consumatori contro la frode alimentare.

5.5 Sulla base di queste esperienze, il CESE propone che sia condotto uno studio sulle potenzialità offerte da queste tecnologie per migliorare le informazioni fornite al consumatore, in particolare quelle che gli possano essere utili al momento dell'acquisto, dato che è per lo più di fronte agli scaffali che il consumatore opera la propria scelta.

6. L'etichettatura e i nuovi indicatori di eccellenza

6.1 Estensione del marchio UE di qualità ecologica (il Fiore) ai prodotti alimentari

6.1.1 Il marchio europeo è un simbolo distintivo di qualità ambientale. Il punto di partenza per stabilire i criteri di qualità ambientale che un bene o un servizio devono soddisfare per ottenere il marchio è l'analisi del ciclo di vita, che consente di accertare che il prodotto rispetti alcuni criteri ambientali lungo tutto l'arco della sua vita utile.

6.1.2 Una volta realizzato lo studio previsto dalla Commissione ⁽⁸⁾ (entro il 31 dicembre 2011), il CESE si pronuncerà in materia, esprimendo due importanti riserve in merito a:

- l'introduzione di un nuovo marchio sulle etichette dei prodotti alimentari, già ora sature di informazioni.
- La possibile confusione concettuale con l'etichetta dei prodotti biologici (regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici).

6.1.3 Tra gli effetti positivi vi sarebbero la possibilità che il consumatore riconosca il simbolo per averlo già visto su altri prodotti, come pure il ricorso a criteri più ampi di quelli adottati per i prodotti biologici.

6.1.4 Il CESE propone alla Commissione, nell'ambito dello studio da realizzare, di analizzare la possibilità di includere, per i

prodotti alimentari, criteri socioeconomici (benessere animale, pari opportunità, ecc.) a titolo sperimentale per l'intero regime, senza esulare dal quadro fissato dal regolamento (CE) n. 1800/2000 che disciplina il marchio di qualità ecologica.

6.2 Inclusione di criteri ambientali e sociali nei diversi standard di qualità attualmente esistenti

6.2.1 È ben noto, e il Comitato si è espresso sull'argomento in più occasioni, che esistono molteplici regimi di qualità applicabili ai prodotti agricoli dell'UE e che esiste una varietà di etichette e di certificazioni private, che condividono, tra l'altro, gli obiettivi seguenti:

- offrire al consumatore finale una garanzia di sicurezza e di qualità dei prodotti,
- conferire ai prodotti un valore aggiunto, per aumentare la competitività dei diversi operatori (produttori, settore della trasformazione e addetti alla commercializzazione).

6.2.2 Data la grande diversità di attori, pubblici o privati, presenti attualmente all'interno del quadro d'intervento dell'Unione europea, gli obiettivi precedentemente citati risultano notevolmente diluiti e possono giungere a produrre esiti opposti a quelli inizialmente perseguiti, causando:

- confusione nei consumatori, a causa della loro ignoranza dei vari regimi,
- diffidenza dei consumatori nei confronti delle etichette e/o delle certificazioni,
- conflitti tra i produttori che fanno parte dei sistemi di certificazione e/o di etichettatura e quelli che non ne fanno parte. Tensioni possono anche apparire tra i produttori affiliati a sistemi di certificazione e/o etichettatura distinti
- mancata protezione dei prodotti locali certificati (a livello europeo) rispetto a paesi terzi.

6.2.3 A tale riguardo, sarebbe utile che l'UE desse il via ad azioni volte a semplificare e ridurre il numero dei regimi di qualità dei prodotti agricoli dell'UE.

6.2.4 Approfittando di questa unificazione di regimi o criteri, il CESE propone alla Commissione di promuovere l'inclusione di criteri ambientali e sociali nei regimi ufficiali di certificazione esistenti, oppure di modificare questi ultimi: marchio di agricoltura biologica, denominazioni di origine protetta (DOP), indicazione geografica protetta (IGP), specialità tradizionale garantita (STG), ecc., considerandoli requisiti minimi da soddisfare.

⁽⁸⁾ Come previsto dall'articolo 6 della proposta di revisione del regolamento Ecolabel UE (Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 2 aprile 2009 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un sistema per il marchio comunitario di qualità ecologica (Ecolabel) (COM(2008) 0401 - C6-0279/2008 - 2008/0152(COD)).

6.2.5 Nel caso di talune norme di commercializzazione, potrebbe essere opportuno integrare questi indicatori di eccellenza, in particolare in quelle norme ove siano ripresi solo parzialmente (come i possibili termini riservati facoltativi di prodotti «di montagna» o «a bassa emissione di carbonio»⁽⁹⁾).

6.2.6 Nel settore delle certificazioni private, occorrerebbe che l'UE stabilisse livelli minimi da rispettare da parte di tutte le norme, includendovi anche indicatori ambientali e sociali, e che incoraggiasse l'armonizzazione e l'unificazione dei vari tipi di certificazione. Si potrebbe prendere per esempio la norma Cosmos-standard (<http://www.cosmos-standard.org>) sotto la cui insegna si sono riuniti diversi organismi di certificazione europei per creare un referente unico per la certificazione di prodotti cosmetici naturali ed ecologici e che è basato su regole semplici improntate al principio di prevenzione e di sicurezza in tutte le fasi della produzione, dal conseguimento della materia prima fino al prodotto finito. Questo sistema di certificazione potrà entrare in funzione a decorrere dall'aprile 2010.

6.3 Creazione di un nuovo regime volontario di certificazione degli aspetti socioambientali

6.3.1 Si tratta di promuovere un nuovo regime di certificazione dell'eccellenza che consideri gli aspetti sociali e ambientali, assicurando la riduzione al minimo dell'impatto ambientale dei prodotti agricoli lungo tutto il loro ciclo di vita, ma anche il rispetto di requisiti sociali quali i principi di uguaglianza, di equa retribuzione o di equilibrio nella catena del valore.

6.3.2 Questo regime comporterebbe l'inclusione di nuove informazioni sulle etichette, ma permetterebbe di differenziare quei prodotti (o produttori) caratterizzati da prestazioni sociali e ambientali esemplari rispetto agli altri. Attualmente la creazione di questi sistemi è in corso di studio da parte di organismi pubblici e privati.

6.3.3 Lo sviluppo del nuovo regime dovrebbe rispettare i requisiti stabiliti dalla serie di norme ISO 1402X, tra i quali in particolare: essere esatto, verificabile, pertinente e non ingannevole. Nella fase di creazione sarà necessario considerare i diversi aspetti centrali del regime, quali:

- se debba essere qualitativo (logo o altro sistema di valutazione) o quantitativo (relazione degli indicatori con i rispettivi valori),
- se possa consistere di un'autocertificazione o debba essere introdotto un processo di certificazione,
- se gli indicatori siano vincolanti (SÌ/NO), valutabili o misti,
- come assicurare la trasparenza del sistema.

⁽⁹⁾ Comunicazione COM(2009) 234 definitivo sulla politica di qualità dei prodotti agricoli.

7. Promozione dei prodotti europei (Qualità europea)

7.1 Benché il Comitato si sia già pronunciato sulla non utilizzazione del marchio «requisiti UE» (NAT/413⁽¹⁰⁾), è necessario promuovere i valori di qualità (estesa agli aspetti relativi al contesto) dei prodotti agricoli europei per migliorare la loro posizione rispetto a quelli dei paesi terzi.

7.2 Il CESE chiede alla Commissione di promuovere strumenti e di comunicazione specifici per il settore agroalimentare, che mettano in rilievo i valori di qualità dei prodotti europei, a partire dal consenso con le parti interessate. In questo senso, fatte le debite proporzioni, in altri settori esistono già elementi di identificazione che aiutano il consumatore a individuare i prodotti di qualità, come il marchio di efficienza energetica (marcatura e classificazione dei prodotti in funzione della loro efficienza energetica, che ha comportato un evidente spostamento dei produttori verso prodotti più efficienti) o il marchio (rispetto delle norme di sicurezza per la vendita di un prodotto in Europa, che obbliga le importazioni dai paesi terzi a rispettare la normativa europea).

7.3 È inoltre necessario fare progressi sul fronte dell'informazione riguardante la suddetta qualità (fondata in gran parte su norme vincolanti), attraverso campagne di informazione che utilizzino slogan efficaci accompagnati da alcune delle principali caratteristiche della qualità del prodotto. Queste campagne possono essere generiche (per esempio per i prodotti biologici) o specifiche per un prodotto o un gruppo di prodotti.

8. Verso l'integrazione delle misure (Politica integrata dei prodotti)

8.1 Già nel Libro verde del 7 febbraio 2001 sulla politica integrata dei prodotti, si parla di integrare misure per il rafforzamento dei prodotti che rispettano l'ambiente utilizzando tutti gli strumenti a disposizione dell'amministrazione, dagli appalti pubblici all'informazione, fino alla modulazione della fiscalità. Lo stesso tema è affrontato nella *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul piano d'azione «Produzione e consumo sostenibili» e «Politica industriale sostenibile»*, che però riguarda in primo luogo i prodotti industriali e non fa praticamente alcun riferimento a quelli agricoli.

8.2 Tra gli altri aspetti, andrebbero approfondite le potenzialità offerte dagli appalti pubblici (attualmente riguardano soltanto il concetto di agricoltura biologica o integrata e il benessere animale), dagli incentivi alla produzione responsabile (sovrvenzione di prodotti compatibili in termini ambientali e sociali) o dall'informazione diretta ai consumatori. A tale proposito, è molto importante mettere in risalto la necessità di includere gli indicatori di eccellenza come riferimento di un prodotto di qualità. Attualmente la maggioranza dei consumatori associa ancora il concetto della qualità all'aspetto gradevole o ad altre caratteristiche intrinseche del prodotto. Vi sono anche consumatori che considerano i prodotti dell'agricoltura biologica automaticamente eccellenti dal punto di vista sociale e ambientale, mentre non è così in tutti i casi.

⁽¹⁰⁾ GU C 218 dell'11.9.2009.

8.3 Solo attraverso l'interazione di questi elementi, nei quali la domanda e l'offerta si incontrano, sarà possibile mettere fine alla dicotomia tra l'atteggiamento etico e il comportamento reale, dei consumatori come dei produttori e dei distributori.

8.4 In conclusione, il CESE propone di realizzare una valutazione d'impatto per conoscere i vantaggi e gli svantaggi che comporterebbe l'introduzione delle misure proposte per il modello agricolo comunitario.

Bruxelles, 28 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il ruolo della società civile nelle relazioni Unione europea-Montenegro»

(2011/C 18/03)

Relatrice: **DRBALOVÁ**

Con lettera datata 14 luglio 2009, i commissari europei Margot WALLSTRÖM e Olli REHN hanno invitato il Comitato economico e sociale europeo ad elaborare un parere esplorativo sul tema:

Il ruolo della società civile nelle relazioni Unione europea-Montenegro.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 aprile 2010.

Alla sua 462^a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 28 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 101 voti favorevoli, nessun voto contrario e 6 astensioni.

1. Raccomandazioni volte a rafforzare la validità del parere, sia per il Montenegro che per le istituzioni dell'UE

Raccomandazioni al Parlamento del Montenegro

1.1 La procedura di nomina dei rappresentanti delle ONG presso il Consiglio nazionale per l'integrazione nell'UE ⁽¹⁾ dovrebbe essere definita mediante decreto parlamentare, sulla base di criteri chiari volti a stabilire la credibilità e la legittimità delle ONG con un'attività comprovata nell'ambito degli affari UE.

1.2 Le posizioni delle ONG dovrebbero essere incorporate nella legge sul volontariato, ancora da approvare.

Raccomandazioni al governo del Montenegro

1.3 Occorre intensificare la lotta contro la corruzione, in linea con la raccomandazione formulata nella relazione della Commissione europea sui progressi compiuti dal Montenegro. La corruzione resta infatti prevalente in molti settori e continua a rappresentare un problema di particolare gravità.

1.4 È necessario intensificare l'attuazione della strategia nazionale adottata per la cooperazione tra il governo del Montenegro e le organizzazioni non governative. Vanno altresì istituiti meccanismi chiari per attribuire alle ONG una reale rappresentanza in seno ai diversi organi, come stabilito nella sostanza della normativa esistente, in particolare all'interno del previsto Consiglio per la cooperazione con le ONG, nel cui ambito i rappresentanti di tali organizzazioni non dovrebbero essere eletti dal governo, ma solo sottoposti a verifica in base a criteri di idoneità.

⁽¹⁾ Il Consiglio nazionale per l'integrazione nell'UE collabora con il Parlamento ma, oltre ai deputati, esso è composto anche di rappresentanti della magistratura, delle ONG, dell'Università del Montenegro, dell'Accademia delle scienze del Montenegro, del Consiglio sociale e del gabinetto del Presidente.

1.5 L'attuale Ufficio per la cooperazione con le ONG dispone di risorse umane e tecniche decisamente limitate per fornire un'adeguata assistenza alle ONG e garantirne l'ulteriore sviluppo in Montenegro. Occorre pertanto attribuire una priorità elevata al progetto di istituire un Consiglio governativo per le ONG che comprenda dei rappresentanti effettivi di tali organizzazioni.

1.6 Bisogna specificare chiaramente la disciplina fiscale delle ONG e adottare, ove necessario, delle leggi di accompagnamento. Inoltre le ONG dovrebbero essere coinvolte più efficacemente nei dibattiti pubblici sui progetti di legge, in modo da contribuire al processo di allineamento della legislazione montenegrina alle norme e alle migliori prassi dell'UE. Lo stesso vale per gli aggiornamenti del Piano nazionale per l'integrazione e della programmazione dello strumento di preadesione (*Instrument for Pre-accession Assistance - IPA*).

1.7 È necessario aggiornare e pubblicare il registro delle ONG sul sito web dell'organo competente per fornire dettagli precisi sul numero di ONG e bloccare, in questo modo, le manipolazioni in tale ambito; tutte le ONG dovrebbero pubblicare regolarmente relazioni finanziarie e sul proprio operato per contribuire al processo globale di trasparenza nella società e rafforzare la propria credibilità. Occorre adottare una base giuridica adeguata, ossia delle normative in merito alle attività produttive nel settore dell'agricoltura, della pesca e di altre professioni autonome, e il diritto di aderire ad un sindacato va esteso a tutti i lavoratori, non soltanto ai dipendenti.

1.8 Attraverso il progetto di legge sulle organizzazioni sindacali ancora in fase di elaborazione occorre creare un quadro legislativo che stabilisca criteri trasparenti e non discriminatori per la rappresentatività delle organizzazioni sindacali e consenta la pluralità sindacale nel paese. Oltre a quelli relativi ai sindacati, tale legge dovrebbe fissare anche dei criteri per la rappresentatività delle associazioni dei datori di lavoro.

1.9 Si raccomanda di sfruttare appieno le potenzialità del Consiglio sociale e utilizzarlo come uno strumento efficace per consultare e informare le parti sociali al fine di affrontare tutte le questioni economiche e sociali pertinenti.

1.10 Le porte della Commissione governativa per l'integrazione europea devono essere aperte ai rappresentanti delle parti sociali, che vanno progressivamente coinvolti nel processo di integrazione del paese nell'Unione europea.

Raccomandazioni alla Commissione europea

1.11 Si raccomanda di applicare due nuovi indicatori nel quadro del processo di monitoraggio: uno relativo allo sviluppo della società civile e il secondo al dialogo sociale, in modo da favorire un coinvolgimento più intenso ed efficace della società civile nel processo di preadesione.

1.12 Bisogna continuare a sostenere i partenariati con la società civile e lo sviluppo delle capacità, oltre a coinvolgere la società civile nella programmazione IPA e promuovere l'istituzione di un comitato consultivo misto UE-Montenegro non appena il Montenegro avrà ottenuto lo status di paese candidato.

Il Comitato economico e sociale europeo

1.13 proseguirà la cooperazione con la società civile organizzata in Montenegro per assisterla nel processo di preadesione e compiere passi concreti verso l'istituzione di un comitato consultivo misto UE-Montenegro.

2. Fatti e cifre principali sul Montenegro

2.1 In seguito allo smembramento della Federazione jugoslava, avvenuto dopo il 1989, il Montenegro si è ritrovato in una situazione precaria. Tra il 1991 e il 1992 Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia si sono separate dalla Jugoslavia. Il 27 aprile 1992, a Belgrado, Serbia e Montenegro hanno approvato congiuntamente la costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia. Tuttavia, malgrado questa riaffermazione del proprio attaccamento politico alla Serbia, il Montenegro non ha mai smesso di provare un sentimento di identità specifica e distinta. Il 4 febbraio 2003 è stata adottata la Carta costituzionale dell'unione degli Stati di Serbia e Montenegro.

2.2 Il 21 maggio 2006 la Repubblica del Montenegro ha indetto un referendum per l'indipendenza, conclusosi con la vittoria del sì. L'indipendenza è stata dichiarata il 3 giugno dello stesso anno.

2.3 Il Montenegro è lo Stato più piccolo dei Balcani occidentali, con una superficie di 13 812 km² e una popolazione di 620 145 abitanti, un aspetto che influenza anche la sua posizione nell'ambito del più ampio contesto geostrategico e politico regionale.

2.4 La composizione multietnica della società è sempre stata considerata uno dei principali punti di forza del paese. La maggioranza della popolazione è costituita da montenegrini

(43,16 %), seguiti da serbi (31,99 %), bosniaci (7,77 %), albanesi (5,03 %), musulmani ⁽²⁾ (3,97 %) e croati (1,10 %).

2.5 Nel 2008 ⁽³⁾ il PIL pro capite era di 4 908 euro (il 43 % della media dell'UE) e il tasso di disoccupazione arrivava al 16,8 %. Il salario netto medio era di 416 euro ⁽⁴⁾, ma il 12,2 % dei cittadini viveva con meno di 116 euro al mese, e il 4,7 % della popolazione si trovava in condizioni di estrema indigenza. L'inflazione dei prezzi al dettaglio era pari al 9 % nel 2008. Nel 2009 il debito pubblico ammontava a 1 071,1 milioni di euro, ovvero il 34,7 % del PIL ⁽⁵⁾, mentre il debito interno era pari a 426 milioni di euro (13,8 %) e il debito estero a 645,2 milioni di euro (20,9 %). Il tasso di alfabetizzazione degli adulti raggiungeva il 97,5 %.

3. Relazioni tra l'UE e il Montenegro

3.1 La sfida fondamentale che il Montenegro si trova oggi ad affrontare è la creazione dello Stato e delle istituzioni, il rispetto delle norme e dei criteri stabiliti dall'UE e, di conseguenza, l'istituzione di uno Stato di diritto efficiente che includa a pieno titolo tutti i gruppi della società. Tali sfide fanno tutte parte del medesimo processo e si influenzano reciprocamente in maniera sostanziale: pertanto devono essere considerate nel quadro di tale interazione.

3.2 Le relazioni tra l'UE e il Montenegro si basano sull'**Accordo di stabilizzazione e di associazione (ASA)** tra le Comunità europee e i loro Stati membri e il Montenegro, oltre che sull'**accordo interinale sugli scambi commerciali e sulle questioni connesse sottoscritto nell'ottobre 2007**. Il Montenegro sta compiendo progressi nell'attuazione del **partenariato europeo**.

3.3 Dal 2007 il Montenegro riceve aiuti finanziari a titolo dello **Strumento di assistenza preadesione 2008 (IPA)**, amministrato dalla nuova delegazione UE a Podgorica. Per le componenti IPA I e II, il Montenegro ha ricevuto 31,4 milioni di euro nel 2007, 32,6 milioni di euro nel 2008 e 33,3 milioni di euro nel 2009.

3.4 La cooperazione regionale e le relazioni di buon vicinato costituiscono un elemento essenziale del **processo di ravvicinamento all'Unione europea**. Il Montenegro partecipa ai lavori relativi alle iniziative regionali, compreso il **processo di cooperazione per l'Europa sudorientale (SEECp)**, di cui **assumerà la presidenza per il periodo 2010-2011**, e il **Consiglio di cooperazione regionale (RCC)**, che ha sostituito il **patto di stabilità per l'Europa sudorientale** e si prefigge di rafforzare la dimensione regionale. Nel 2009 il Montenegro ha assunto la presidenza dell'Accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA) e partecipa, inoltre, al Trattato della Comunità dell'energia e all'Accordo che istituisce uno spazio aereo comune europeo (ECAA).

⁽²⁾ Dati tratti dal censimento ufficiale. In tale censimento in Montenegro i musulmani sono trattati come un gruppo etnico, in linea con la prassi in uso nella ex Jugoslavia.

⁽³⁾ Eurostat.

⁽⁴⁾ Monstat, <http://www.monstat.org/Mjesecna%20saopstenja.htm>.

⁽⁵⁾ Programma economico e fiscale 2009-2012, 21 gennaio 2010.

3.5 Il Montenegro ha continuato a intrattenere buoni rapporti bilaterali con i paesi vicini e gli Stati membri dell'UE. La cooperazione con i paesi vicini si è intensificata, in particolare nell'ambito della cooperazione transfrontaliera (quattro programmi di cooperazione transfrontaliera con: Bosnia-Erzegovina, Albania, Serbia e Croazia), della scienza e tecnologia (Albania), della tutela delle minoranze (Croazia) e della doppia cittadinanza (ex Repubblica iugoslava di Macedonia). Sulle relazioni con la Serbia continua a pesare la decisione del Montenegro di riconoscere l'indipendenza del Kosovo ⁽⁶⁾, mentre le relazioni con la Turchia sono rimaste buone. Sono stati siglati accordi di libero scambio e di cooperazione bilaterale per la difesa. Le relazioni bilaterali con l'Italia, il principale partner commerciale del Montenegro tra gli Stati membri dell'UE, sono state ulteriormente rafforzate. Il principale partner commerciale del Montenegro nella regione resta la Serbia, con un terzo degli scambi commerciali totali del Montenegro.

3.6 In termini di collocazione sulla scena internazionale il Montenegro sta compiendo progressi costanti. È diventato membro delle Nazioni Unite, dell'OSCE, del FMI, del Consiglio d'Europa e di numerose altre organizzazioni regionali e internazionali. L'adesione all'UE viene presentata dal governo come l'obiettivo finale, obiettivo che gode di un larghissimo sostegno da parte dell'opinione pubblica ⁽⁷⁾.

3.7 **La relazione del 2009 sui progressi compiuti dal Montenegro** ⁽⁸⁾ descrive le relazioni tra il Montenegro e l'Unione europea, prende in esame i progressi compiuti dal Montenegro verso il raggiungimento dei **criteri politici di Copenhagen**, analizza la situazione economica del paese e la sua capacità di applicare le norme europee, ossia di portare gradualmente la sua legislazione e le sue politiche in linea con l'*acquis*. Esamina, inoltre, tutte le misure adottate dal paese per affrontare la crisi finanziaria ed economica.

3.8 Benché la relazione metta in luce i progressi significativi compiuti in molti ambiti, **la pubblica amministrazione, il sistema giudiziario e le politiche di lotta contro la corruzione** continueranno a restare una sfida importante anche in futuro.

3.9 Il governo ha razionalizzato ulteriormente le proprie attività nel quadro del processo di integrazione europea, mantenendo un ritmo particolarmente sostenuto nell'adozione della nuova legislazione. Occorre tuttavia distinguere chiaramente tra l'elaborazione e l'approvazione di nuove leggi, che avvengono in genere entro tempi ragionevoli e, nella maggior parte dei casi, sono di buona qualità, e la loro attuazione, per la quale spesso mancano le risorse o la volontà politica.

3.10 La liberalizzazione dei visti è stato il tema principale che ha caratterizzato il 2009: il 15 luglio la Commissione europea ha proposto di liberalizzare il sistema dei visti se il Montenegro avesse soddisfatto le condizioni della tabella di marcia. Il 30 novembre 2009 i ministri dell'Interno dell'Unione europea hanno concordato formalmente di eliminare l'obbligo di visto per i cittadini della ex Repubblica iugoslava di Macedonia, della Serbia e del Montenegro al loro ingresso nell'area Schengen a partire dal 19 dicembre 2009.

3.11 Per quanto concerne i **criteri economici, è stato mantenuto il consenso interno sui punti cardine della politica economica**. Il funzionamento del meccanismo del mercato è stato messo a dura prova dall'entità degli adeguamenti che hanno interessato i conti esteri e il settore finanziario. Nel 2009 è aumentata la pressione sui conti pubblici. **La politica macroeconomica è stata ampiamente influenzata dalla crisi finanziaria** e si è concentrata sull'attuazione di una politica fiscale più cauta e sull'accelerazione delle riforme strutturali.

4. La società civile ⁽⁹⁾ in un nuovo contesto socioeconomico

4.1 Osservazioni preliminari

4.1.1 **In generale, la società civile montenegrina non ha radici o tradizioni storiche forti** ⁽¹⁰⁾. La prima associazione di volontariato, che si dedicava essenzialmente ad attività di beneficenza, fu fondata solo alla metà del XIX secolo. I primi sindacati e le prime associazioni di lavoratori nacquero all'inizio del XX secolo. Con l'avvento del regime comunista nel 1945 si proibì alle organizzazioni indipendenti della società civile di esercitare le loro attività e si limitò fortemente il lavoro delle organizzazioni senza fini di lucro.

4.1.2 *Nel contesto del Montenegro, società civile e organizzazioni non governative sono sinonimi* - Le ONG fanno parte della società civile che, secondo la metodologia sviluppata da Civicus ⁽¹¹⁾, è costituita da altri 19 elementi. Anche cercando di applicare categorie più ampie, si deve comunque riconoscere che la società civile viene rappresentata anche *attraverso* le comunità religiose, i sindacati, i mass media, le associazioni professionali, le fondazioni, i movimenti sociali ecc. Tuttavia, nella percezione dei cittadini montenegrini, le ONG si identificano con la società civile; in gran parte ciò corrisponde al reale contributo delle ONG al radicamento dei principi di una società civile aperta e di un sano equilibrio dei poteri, ma denota anche livelli particolarmente bassi di attivismo, potenziale e iniziative sociali in altre categorie della società civile.

⁽⁶⁾ Ai sensi della risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

⁽⁷⁾ Secondo i sondaggi condotti negli ultimi anni, tra il 75 % e quasi l'80 % dei cittadini montenegrini è favorevole all'adesione all'UE.

⁽⁸⁾ Relazione 2009 sui progressi compiuti dal Montenegro (SEC(2009) 1336 definitivo) che accompagna la comunicazione della Commissione COM(2009) 533 definitivo *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2009-2010*.

⁽⁹⁾ Per società civile, nel più ampio contesto del presente parere, si intendono le organizzazioni non governative, comprese le organizzazioni professionali, le organizzazioni delle parti sociali, i consumatori, gli agricoltori, gli artigiani, le comunità religiose, le fondazioni, i movimenti sociali, i mass media, ecc.

⁽¹⁰⁾ Trialog, *Montenegrin Civil Society*, Maša Lekić.

⁽¹¹⁾ Civicus - World Alliance for Citizen Participation, www.civicus.org

4.2 I diversi gruppi di interesse in Montenegro

4.2.1 *Il quadro giuridico per l'attività delle ONG è solido* - L'istituzione di ONG è radicata nel diritto di riunione sancito dalla Costituzione⁽¹²⁾ ed è esplicitata più in dettaglio nella legge sulle ONG⁽¹³⁾ oltre che in varie altre leggi. Tuttavia, taluni aspetti dell'attività delle ONG non sono chiaramente definiti, soprattutto per quanto attiene al regime fiscale, e vi è quindi margine per ulteriori miglioramenti. Inoltre il progetto di legge sul volontariato, adottato dal governo il 14 gennaio 2010, non ha riconosciuto la posizione dei rappresentanti delle ONG, mettendo pertanto in dubbio lo spirito complessivo di tale legge.

4.2.2 *Registrazione delle ONG* - La procedura è semplice, tanto da favorire, in alcuni casi, la registrazione di un gran numero di ONG. Il registro era tenuto presso il ministero della Giustizia fino al 2006 quando, in linea con la modifica dei mandati in seno al governo, è stato trasferito presso il ministero dell'Interno e della pubblica amministrazione. La cifra di circa 4 500 ONG registrate, spesso citata in pubblico, non è affidabile in quanto la gestione del registro presenta alcune carenze, ossia vengono aggiunte nuove organizzazioni senza cancellare dalla cifra complessiva quelle che hanno cessato di esistere. Il governo ha comunicato l'intenzione di lanciare presto un software che risolverà tali questioni controverse. Inoltre sono registrate come ONG anche delle organizzazioni professionali come le associazioni degli agricoltori o dei pescatori, dato che non esiste un'altra base o forma giuridica che possa inquadrare le loro attività.

4.2.3 *Finanziamenti pubblici* - Gli sforzi compiuti dalle ONG nell'arco di molti anni per ottenere finanziamenti pubblici hanno fatto sì che fondi relativamente cospicui fossero messi formalmente a disposizione delle ONG a livello locale (nei bilanci degli enti locali, circa 883 900 euro⁽¹⁴⁾) e a livello nazionale (attraverso la commissione parlamentare per l'assegnazione di finanziamenti alle ONG, con un fondo stimato di 200 000 euro⁽¹⁵⁾ e tramite la commissione per l'assegnazione di una parte degli introiti ottenuti dalle lotterie, con un fondo di 3 440 000 euro⁽¹⁶⁾). Inoltre alcuni ministeri dispongono di fondi speciali per le organizzazioni che operano nei rispettivi

ambiti di competenza⁽¹⁷⁾. In totale, questi fondi potrebbero contribuire notevolmente allo sviluppo della società civile. Tuttavia, poiché la maggior parte dei finanziamenti è destinata a un numero limitato di attività delle ONG, soprattutto attraverso il fondo più importante costituito dagli introiti delle lotterie⁽¹⁸⁾, e in ragione della globale mancanza di trasparenza nei lavori della commissione e di gravi irregolarità nell'assegnazione dei fondi⁽¹⁹⁾, tali finanziamenti non raggiungono la maggior parte delle ONG attive e reali né sostengono i programmi finalizzati alla democratizzazione della società. Il regolamento relativo all'assegnazione di tali fondi è stato elaborato da una task force composta da funzionari del governo e rappresentanti delle ONG. Approvato dal governo nel 2008, esso costituisce un quadro di riferimento solido, anche se la sua applicazione è soggetta a forti manipolazioni ed è fonte di grave preoccupazione⁽²⁰⁾. Un nuovo gruppo intersettoriale sarà costituito nel 2010 per elaborare un nuovo regolamento con l'obiettivo di superare tali problemi.

4.2.4 *Finanziamenti provenienti da fonti internazionali* - La comunità delle ONG del Montenegro funziona principalmente con il sostegno di donatori internazionali. Di recente i finanziamenti sono diventati problematici, in quanto molti donatori bilaterali si sono ritirati, in linea con le rispettive priorità, e l'assistenza degli Stati Uniti è stata estremamente ridimensionata, lasciando il settore delle ONG dipendente dai fondi dell'UE, per i quali sono previste procedure alquanto complesse. Si sta già creando una situazione in cui solo le organizzazioni più grandi sopravvivranno e si svilupperanno, mentre le altre ONG subiranno forti limitazioni nell'attività e nella crescita.

4.2.5 *Sviluppo delle capacità delle ONG* - Nelle ONG il tasso di avvicendamento del personale è molto elevato e le sovvenzioni istituzionali disponibili sono scarse, il che costituisce un fattore limitante anche per le ONG più sviluppate. Il CRNVO⁽²¹⁾ disponeva in passato di una serie di programmi per lo sviluppo delle capacità, ma il ritiro dei donatori che sostenevano tali attività ha inciso profondamente sulla sua offerta in termini quantitativi. Attualmente si sta provvedendo a introdurre una nuova assistenza tecnica finanziata dall'UE per le OSC dei Balcani occidentali⁽²²⁾. In generale, vi è l'esigenza di disporre di programmi per il rafforzamento costante delle capacità e lo sviluppo di specifiche conoscenze e competenze in vari settori, oltre che di sovvenzioni istituzionali volte a promuovere lo

⁽¹²⁾ La Costituzione è stata adottata nell'ottobre 2006, ma tale diritto era sancito anche dalla Costituzione precedente.

⁽¹³⁾ Adottata nel 1999, modificata nel 2002 e 2007.

⁽¹⁴⁾ Dati della ricerca CRNVO del 2008, in cui si osserva che la cifra prevista era di 883 900 euro, mentre quella effettivamente distribuita di 860 764,66 euro.

⁽¹⁵⁾ Dati del 2009.

⁽¹⁶⁾ In linea con il regolamento sull'assegnazione di una parte degli introiti ottenuti dalle lotterie, il 75 % di tale importo dovrebbe essere assegnato alle ONG e il resto ad altre organizzazioni e istituzioni. Inoltre, i compensi dei membri della commissione e le spese complessive di amministrazione sono finanziati attraverso il medesimo bilancio. Il dato si riferisce al 2009, mentre nel 2010 si è registrata una diminuzione.

⁽¹⁷⁾ Ministero del Turismo, ministero della Cultura, dei media e dello sport, ministero dei Diritti umani e dei diritti delle minoranze.

⁽¹⁸⁾ Vi rientrano i seguenti ambiti: 1) assistenza sociale e attività umanitarie, 2) assistenza di persone con disabilità, 3) sviluppo dello sport, 4) cultura e conoscenza tecnica, 5) istruzione non istituzionale e 6) lotta contro la droga e tutte le forme di dipendenza.

⁽¹⁹⁾ Relazione di monitoraggio del Centro per l'educazione civica sull'assegnazione dei fondi da parte della commissione per l'assegnazione di una parte degli introiti ottenuti dalle lotterie del 2009.

⁽²⁰⁾ *Ibidem*.

⁽²¹⁾ CRNVO - Centro per lo sviluppo delle ONG montenegrine.

⁽²²⁾ Programma per il finanziamento della società civile.

sviluppo delle capacità individuali. Inoltre le ONG dovrebbero intervenire in modo più mirato, attraverso piattaforme e reti ad hoc o a lungo termine, per rendere più efficaci le proprie azioni e influire maggiormente sui soggetti interessati.

4.2.6 Autoregolamentazione delle ONG - All'interno della coalizione di ONG *Through Cooperation to the Aim* («Tramite la cooperazione raggiungiamo l'obiettivo»), la più grande nel suo genere, che riunisce circa 200 ONG in Montenegro⁽²³⁾, la maggior parte delle ONG più importanti (oltre a numerose altre) ha istituito un organo di autoregolamentazione e ha elaborato e accettato un codice di condotta per rendere pubblici i documenti finanziari e le relazioni sulla propria attività in linea con tale codice. Si tratta di un elemento essenziale per migliorare la trasparenza delle ONG e, di conseguenza, aumentare la fiducia dell'opinione pubblica.

4.2.7 Una rappresentanza nei consigli che riuniscono interessi diversi a livello della società - In linea con l'adozione della nuova legislazione che impone la partecipazione di tutti i soggetti interessati, le ONG hanno ottenuto una rappresentanza giuridicamente garantita in seno al Consiglio RTCG⁽²⁴⁾, al Consiglio per il controllo civico della polizia⁽²⁵⁾, al Consiglio nazionale per l'integrazione europea⁽²⁶⁾, alla Commissione nazionale per la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, al Consiglio per l'assistenza ai disabili, al Consiglio per l'assistenza all'infanzia, ecc., oltre che in seno a taluni organismi presenti a livello locale. Dopo molti anni di sforzi costanti da parte delle ONG, sono stati ottenuti miglioramenti nella maggior parte di questi casi, anche se il Consiglio nazionale per l'integrazione europea è un organismo che continua a destare preoccupazioni riguardo alla legittimità e alla legalità dei rappresentanti delle ONG.

4.2.8 Sostenibilità del settore delle ONG in Montenegro - Il settore delle ONG in Montenegro ha una tradizione fragile e un futuro incerto⁽²⁷⁾ a causa del generale sottosviluppo della cultura politica e della cultura dei diritti umani. Il settore dipende fortemente dagli aiuti dall'estero, oltre che dai propri leader più importanti. Si tratta di un aspetto che ne accentua la fragilità dinanzi agli avvicendamenti alla guida delle ONG o in caso di ritiro dei donatori. Sono stati compiuti alcuni progressi all'interno dell'organizzazione più grande per attuare una riorganizzazione interna e mettere a punto una pianificazione strategica, oltre che per creare dei servizi che contribuiscano al bilancio, ma questo non costituisce ancora una garanzia solida per quanto riguarda la sostenibilità complessiva del settore.

4.3 Dialogo sociale e organizzazioni delle parti sociali

4.3.1 La legge sul lavoro adottata nel 2008⁽²⁸⁾ regola le disposizioni dei contratti collettivi, la procedura di modifica

dei rapporti reciproci tra le parti nella contrattazione collettiva e altre questioni importanti per i datori di lavoro e i lavoratori. I contratti collettivi generali devono essere sottoscritti dall'autorità competente del sindacato interessato, dall'associazione dei datori di lavoro e dal governo.

4.3.2 La legge sul lavoro contiene anche delle disposizioni che disciplinano le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. I lavoratori e i datori di lavoro sono liberi di creare le proprie organizzazioni e di aderirvi, senza bisogno di autorizzazioni preliminari e nel rispetto delle condizioni stabilite nello statuto e nel regolamento di tali organizzazioni.

4.3.3 Libertà di costituire un sindacato. I lavoratori sono liberi di costituire un sindacato e di svolgere attività sindacali senza bisogno di autorizzazioni preliminari. Le organizzazioni sindacali sono iscritte nell'apposito registro presso il ministero del Lavoro e degli affari sociali. Ai sensi della legge, per organizzazione sindacale rappresentativa s'intende un sindacato che conta il numero massimo di iscritti ed è registrato presso il ministero. Ciò significa, di fatto, che solo un sindacato può essere rappresentativo a livello nazionale, a prescindere dal numero o dall'effettiva rappresentatività delle altre organizzazioni sindacali. Nell'ordine del giorno del Consiglio sociale è stata inserita una proposta di legge sulla rappresentatività dei sindacati.

4.3.4 Le organizzazioni sindacali sono rappresentate dalla **Confederazione delle organizzazioni sindacali del Montenegro (CTUM)** e dall'**Unione dei sindacati liberi del Montenegro (UFTUM)**. La CTUM fa parte della CIS⁽²⁹⁾ ed è in fase di affiliazione alla CES⁽³⁰⁾ in veste di membro osservatore. L'UFTUM è un'organizzazione di recente creazione che si è separata dalla CTUM ed è stata ufficialmente istituita nel novembre 2008; non fa quindi ancora parte né della piattaforma sindacale internazionale (CIS) né di quella europea (CES), benché sia in contatto con entrambe le organizzazioni. Alla CTUM è stato concesso lo status di parte sociale, anche se, nella pratica, nessuna organizzazione sindacale è stata sottoposta alle procedure giuridiche necessarie per essere riconosciuta come rappresentativa nel quadro della nuova legge sul lavoro.

4.3.5 Associazione di datori di lavoro. A norma di legge, un'associazione di datori di lavoro è considerata rappresentativa se i suoi membri danno lavoro almeno al 25 % dei lavoratori dipendenti del Montenegro e contribuiscono per almeno il 25 % al PIL del paese. Le associazioni dei datori di lavoro hanno l'obbligo di registrarsi presso il ministero del Lavoro e degli affari sociali per adempiere le formalità di tenuta dei registri. Il ministero fissa le modalità e le procedure di conservazione di tale documentazione e stabilisce criteri più dettagliati per la determinazione della rappresentatività di tali associazioni.

⁽²³⁾ Maggiori informazioni sono disponibili all'indirizzo www.saradnjomdocilja.me.

⁽²⁴⁾ Legge sul servizio pubblico radiotelevisivo RTCG, adottata nel 2002, oltre alla legge sul servizio pubblico radiotelevisivo del Montenegro adottata nel 2008 (in sostituzione della prima legge).

⁽²⁵⁾ Legge sulla polizia adottata nel 2005.

⁽²⁶⁾ Decisione sull'istituzione del Consiglio nazionale per l'integrazione europea, adottata nel 2008.

⁽²⁷⁾ *Civicus Assessment on Montenegrin Civil Society «Weak Tradition, Uncertain Future»*, 2006, ed. S. Muk, D. Uljarevic e S. Brajovic.

⁽²⁸⁾ Legge sul lavoro, Gazzetta ufficiale del Montenegro n. 49/08.

⁽²⁹⁾ CIS - Confederazione internazionale dei sindacati.

⁽³⁰⁾ CES - Confederazione europea dei sindacati.

4.3.6 I datori di lavoro montenegrini sono rappresentati dalla **Federazione dei datori di lavoro del Montenegro (MEF)** con sede a Podgorica. La MEF è un membro molto attivo dell'Organizzazione internazionale dei datori di lavoro (OIE) di Ginevra e partecipa a numerosi progetti, oltre a essere presente in veste di osservatore in seno a **Businesseurope** ⁽³¹⁾.

4.3.7 Il Montenegro ha inoltre una Camera di commercio, un'organizzazione obbligatoria istituita nel 1928 che, a livello europeo, è membro osservatore di *Eurochambers* ed *Eurocommerce*. La Camera di commercio non possiede lo status di parte sociale. A livello nazionale tale organizzazione fa parte del Consiglio nazionale per l'eliminazione degli ostacoli commerciali e il miglioramento della competitività, oltre che della Commissione governativa per l'integrazione europea.

4.3.8 **Il Consiglio sociale**, il più alto organo tripartito, è stato istituito nel giugno 2008 in base a una legge adottata nel 2007 (legge sul Consiglio sociale). Il Consiglio comprende 11 rappresentanti del governo, 11 rappresentanti delle organizzazioni sindacali autorizzate e 11 rappresentanti dell'associazione dei datori di lavoro, e si articola in diverse commissioni di lavoro che si occupano di vari problemi di natura economica e sociale.

4.3.9 Nell'aprile 2009 è stato siglato il memorandum sul partenariato sociale nel contesto della crisi economica globale, che prevede numerose opportunità di consultazione formale e informale per le parti sociali nell'attuale quadro di crisi economica globale.

4.3.10 Nonostante alcuni progressi compiuti nell'ambito del dialogo tripartito, il dialogo sociale bilaterale è ancora molto poco sviluppato e riguarda principalmente i negoziati sui contratti collettivi di settore. Benché a livello nazionale l'obiettivo sia quello di elaborare un unico contratto collettivo generale (CCG) sottoscritto da sindacati, datori di lavoro e governo, si sta discutendo della possibilità di introdurre due CCG, uno per il settore privato e uno per la pubblica amministrazione. Qualunque decisione in merito dovrà basarsi su analisi più approfondite. L'istituzione di un Centro risorse bipartito per il dialogo sociale potrebbe contribuire notevolmente al dialogo sociale globale e alle analisi congiunte delle parti sociali.

5. Osservazioni specifiche

5.1 La quarta relazione dell'UE sui progressi compiuti dal Montenegro non evidenzia **limitazioni della libertà di riunione e di associazione**. Sono stati compiuti alcuni progressi circa il ruolo delle organizzazioni della società civile, e diverse ONG continuano ad avere un alto profilo pubblico e politico. A livello nazionale, **il governo ha elaborato una strategia di cooperazione con le ONG, ma la sua attuazione è in forte ritardo e l'influenza reale delle ONG** sulla definizione delle politiche è molto limitata, a dispetto delle competenze e delle risorse che sarebbero disponibili nell'ambito di tali organizza-

zioni. Le ONG vengono accolte favorevolmente dal governo quando sono politicamente accettabili, oppure quando gli forniscono servizi vari, ma i problemi emergono nell'ambito dei programmi di vigilanza e monitoraggio, nonché quando si tratta di garantire un'effettiva consultazione di tali organizzazioni e il loro coinvolgimento nei processi politici e decisionali.

5.2 Il ruolo dell'attuale **Ufficio per la cooperazione con le ONG**, che opera nel quadro del segretariato generale del governo montenegrino, dovrebbe essere quello di assistere le ONG e di garantire il loro corretto sviluppo nel paese. In realtà, le capacità e dotazioni recenti di tale ufficio sono molto limitate. Nonostante gli sforzi del personale, la sua attività nei confronti dei rappresentanti delle ONG non è visibile. L'istituzione del Consiglio governativo per la cooperazione con le ONG è in fase di preparazione, e l'Ufficio dovrebbe assumere il ruolo di segretariato del Consiglio. Ciò costituirebbe un passo avanti verso il miglioramento della situazione.

5.3 La società civile dispone anche di due rappresentanti in seno al **Consiglio nazionale per l'integrazione nell'UE**. Tuttavia, la legalità e legittimità della nomina degli attuali membri è stata messa seriamente in dubbio da ONG attendibili. Sarebbe opportuno definire criteri chiari mediante un decreto parlamentare, al fine di garantire la trasparenza, la rappresentatività e la qualità dei rispettivi delegati. Il Consiglio nazionale per l'integrazione nell'UE potrebbe essere uno strumento promettente per approfondire e rendere più efficace il coinvolgimento della società civile nel processo di integrazione nell'UE, e sarà opportuno sfruttarne al massimo le potenzialità.

5.4 Nonostante il governo e i ministeri competenti dichiarino che il processo di definizione del quadro legislativo prevede la consultazione della società civile, **il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile è ancora insoddisfacente**.

5.5 È essenziale migliorare le condizioni (soprattutto di natura finanziaria) necessarie per il corretto funzionamento delle organizzazioni della società civile e aumentare le loro capacità **garantendo la diversificazione e la sostenibilità delle loro fonti di finanziamento**.

5.6 Anche per quanto riguarda i preparativi all'adesione all'UE il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile è limitato. Le strutture e i meccanismi appropriati sono stati creati, ma sono ancora scarsamente utilizzati. **Il contributo attivo della società civile potrebbe invece favorire lo svolgimento dei negoziati con l'UE**, creando un ponte tra la società civile e le istituzioni dell'Unione europea.

5.7 Il dialogo tripartito all'interno del Consiglio sociale prosegue, ma **il ruolo e il potenziale delle organizzazioni delle parti sociali sono ancora sottovalutati**. Il Consiglio sociale potrebbe svolgere un ruolo molto importante nel processo di adesione all'UE, contribuendo a superare le conseguenze economiche e sociali.

⁽³¹⁾ *Businesseurope* - Confederazione delle imprese europee.

5.8 Le disposizioni contenute nell'attuale legge sul lavoro che definiscono le condizioni per il riconoscimento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali a livello nazionale discriminano i sindacati più piccoli e impediscono il corretto sviluppo del pluralismo sindacale. Benché l'UFTUM partecipi al gruppo di lavoro governativo coinvolto nei negoziati relativi alla nuova proposta di legge sulla rappresentatività dei sindacati, non è riuscita ad esercitare alcuna influenza in proposito. Il governo ha fissato unilateralmente un livello del 20 %, ovvero un sindacato deve avere tra i suoi iscritti il 20 % di tutti i lavoratori montenegrini se vuole soddisfare i criteri di rappresentatività a livello nazionale. Tuttavia, i criteri dovrebbero rispecchiare anche altri fattori, come la ripartizione territoriale e settoriale, nonché la capacità di difendere efficacemente i diritti dei lavoratori.

5.9 Per quanto riguarda il questionario UE, le parti sociali non sono state coinvolte in misura adeguata. Solo la Federazione dei datori di lavoro montenegrini e la Camera di commercio hanno collaborato alla compilazione del questionario in quanto enti che collaborano con il governo. Secondo le istruzioni dell'UE, invece, tutte le parti sociali avrebbero dovuto essere consultate nella parte pertinente del questionario.

5.10 La Commissione governativa per l'integrazione europea, che agisce sotto l'egida del ministero per l'Integrazione europea, coordina l'amministrazione statale durante il processo di integrazione del paese nell'UE. Solo la Camera di commercio è rappresentata in tale organo, mentre le parti sociali non sono coinvolte.

5.11 **Occorre sviluppare maggiormente la capacità delle parti sociali.** Sono quindi gradite tutte le forme di assistenza, a qualunque livello. A tale proposito, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime apprezzamento per il ruolo dell'IOE e della CIS a livello internazionale e di *BusinessEurope* e della CES a livello europeo. Sono in fase di attuazione molti programmi e progetti integrati intesi a rafforzare la capacità delle organizzazioni delle parti sociali e a migliorare il dialogo sociale.

5.12 **Il CESE plaude altresì all'assistenza finanziaria e tecnica offerta dalla Commissione europea** nel quadro della sua strategia di allargamento e delle risorse disponibili. Ricorda che un maggiore coinvolgimento delle organizzazioni della società civile rafforza la qualità della democrazia e contribuisce alla riconciliazione. Grazie all'attuazione dello Strumento per la società civile previsto nel quadro dell'IPA, la Commissione europea ha finanziato l'istituzione di uffici di assistenza tecnica in

ogni Stato beneficiario, un numero crescente di brevi visite alle istituzioni dell'UE e la partecipazione di circa 800 persone a seminari organizzati nei Balcani occidentali e in Turchia.

6. Il ruolo del Comitato economico e sociale europeo

6.1 L'allargamento dell'UE e i progressi compiuti dai paesi dei Balcani occidentali verso l'adesione all'UE costituiscono una delle priorità del CESE nell'ambito delle relazioni esterne. La sezione specializzata Relazioni esterne ha messo a punto degli strumenti efficaci per raggiungere i suoi obiettivi principali, ossia sostenere la società civile nei Balcani occidentali e sviluppare le capacità affinché diventi un partner dei governi nel processo di adesione all'UE.

6.2 Il gruppo di contatto Balcani occidentali ha iniziato la propria attività nell'ottobre 2004. L'area geografica di sua competenza comprende l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Croazia, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, il Montenegro, la Serbia e il Kosovo ai sensi della risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. È l'organo permanente e specifico del CESE che si occupa di questa particolare regione.

6.3 **Due Forum della società civile dei Balcani occidentali** si sono tenuti rispettivamente a Bruxelles (2006) e a Lubiana (2008). In tali occasioni è stata evidenziata la volontà dei rappresentanti della società civile di incontrarsi su base transfrontaliera per discutere insieme di un futuro migliore. Il terzo Forum della società civile dei Balcani occidentali si terrà a Bruxelles il 18 e 19 maggio 2010.

6.4 L'altro principale strumento per fare da ponte tra la società civile dell'UE e la società civile dei Balcani occidentali sono i **comitati consultivi misti (CCM)**. Il ruolo dei CCM nell'intero processo di allargamento è stato evidenziato dal CESE nel **parere esplorativo del 2006 sulla situazione della società civile nei Balcani occidentali** ⁽³²⁾, nel quale si sottolineava anche la posizione del Comitato, il suo notevole know-how e le considerevoli risorse umane di cui dispone.

6.5 **Per questo motivo il CESE raccomanda di istituire un comitato consultivo misto UE-Montenegro non appena il Montenegro avrà ottenuto lo status di paese candidato all'adesione all'UE.** Grazie a tale comitato, le organizzazioni della società civile di entrambe le parti potranno instaurare un dialogo più approfondito e monitorare i progressi del paese nel suo cammino verso l'UE.

Bruxelles, 28 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽³²⁾ GU C 195 del 18.5.2006, pag. 88.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Istruzione e formazione tendenti all'inclusione: uno strumento di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale» (parere esplorativo)

(2011/C 18/04)

Relatrice: **María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**

Con lettera datata 23 luglio 2009, Diego López Garrido, sottosegretario di Stato all'Unione europea del ministero spagnolo degli Affari esteri e della cooperazione, ha invitato, a nome della futura presidenza spagnola e conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, il Comitato economico e sociale europeo a elaborare un parere esplorativo sul tema:

Istruzione e formazione tendenti all'inclusione: uno strumento di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 23 marzo 2010.

Alla sua 462^a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 28 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 103 voti favorevoli, 13 voti contrari e 10 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si compiace della decisione di dedicare il 2010 a un'intensificazione degli sforzi per eliminare l'esclusione e la povertà e sottolinea l'importanza di utilizzare in modo efficace l'istruzione e la formazione come strumenti per conseguire questi obiettivi. L'istruzione è riconosciuta come uno strumento di grande importanza per l'inclusione nella società di coloro che vivono in povertà.

1.2 Il fatto che tra le priorità della strategia *Europa 2020* vi sia il rafforzamento dell'istruzione quale mezzo per combattere le disuguaglianze e la povertà, e che il trio delle presidenze di turno dell'UE (Spagna, Belgio e Ungheria) abbia fissato tra i suoi obiettivi quello dell'istruzione per tutti, consente di proporre una serie di azioni volte a fare dell'istruzione e della formazione degli strumenti efficaci nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

1.3 L'istruzione è stata riconosciuta come un diritto umano fondamentale sin dagli inizi dell'UE e si sono compiuti sforzi ingenti e concreti per fare di questo diritto un bene pubblico alla portata di tutti. Il CESE ha contribuito a questi sforzi con numerosi pareri e in tutti ha riconosciuto che l'obiettivo centrale dell'istruzione rimane quello di formare dei cittadini liberi, dotati di spirito critico, autonomi, capaci di contribuire allo sviluppo della società in cui vivono, provvisti dell'elevato livello di competenze necessario per far fronte alle nuove sfide, in particolare nel mondo del lavoro, ma anche consapevoli di condividere dei valori e una cultura e di avere il dovere di preservare per le generazioni future il mondo in cui abitano.

1.4 Il CESE raccomanda che, sulla base del concetto di istruzione e formazione tendenti all'inclusione, l'UE e i suoi Stati membri si impegnino a rivedere le politiche in materia d'istruzione, i relativi contenuti, approcci e strutture e i fondi stanziati. Chiede inoltre che si proceda a una revisione e/o a un aggiornamento delle politiche sull'occupazione, che vengano offerti servizi pubblici di qualità, che venga dedicata particolare attenzione alle situazioni specifiche (bambini, persone con speciali esigenze, migranti, ecc.) e che in tutte queste politiche si includa

la prospettiva di genere. L'istruzione inclusiva può essere sviluppata in svariati contesti, formali e non, in famiglia, nella comunità, e bisogna evitare che tutto il peso ricada sulla scuola. Lungi dall'essere una questione marginale o incentrata soltanto sui poveri, essa deve essere aperta a tutti i gruppi sociali che ne abbiano bisogno. Le ragioni che ci spingono ad optare per l'istruzione inclusiva sono:

- di ordine educativo, perché è necessario un sistema d'istruzione e di formazione che sia di qualità e che sia aperto a tutti sin dalla prima infanzia,
- di ordine sociale, perché l'istruzione deve contribuire a cambiare i modi di pensare, creando una società senza esclusioni, pregiudizi e discriminazioni,
- di ordine economico, perché contribuisce ad aumentare la competitività nel contesto delle nuove sfide economiche e delle nuove richieste del mercato del lavoro.

1.5 Già da molti anni, nell'Unione europea sono in corso discussioni sul riconoscimento dei risultati dell'istruzione non formale, cioè quella che viene attuata al di fuori dei contesti tradizionali e che completa l'istruzione formale facendo acquisire alle persone abilità pratiche, competenze generali e sociali, fornendo esempi di atteggiamenti appropriati e incoraggiando la cittadinanza attiva. Sebbene in queste discussioni non si siano ancora raggiunti accordi a livello dell'UE, si sta progressivamente riconoscendo l'utilità dell'istruzione non formale per l'inserimento nel mondo del lavoro. Il CESE ritiene opportuno che l'UE analizzi lo stato della questione alla luce del concetto di istruzione tendente all'inclusione e a questo proposito raccomanda:

- di raccogliere informazioni sulle disposizioni istituzionali e tecniche esistenti, di proporre lo sviluppo di indicatori per misurare i benefici potenziali del riconoscimento ufficiale dell'istruzione non formale, e di raccogliere dati sui beneficiari di tale istruzione,

- di rivedere i modelli di riconoscimento dei risultati dell'istruzione non formale allo scopo di individuare quelli più egualitari, efficaci e utili, in particolare per le persone socialmente escluse, e di garantire la qualità dell'istruzione fornita,
- di incoraggiare lo scambio di esperienze positive tra gli Stati membri,
- di coinvolgere in questo processo le parti sociali, le organizzazioni della società civile interessate e i rappresentanti degli istituti di istruzione, sia formale che informale.

1.6 Il CESE ha ricordato in precedenti pareri che l'istruzione pubblica di qualità per tutti è uno strumento che promuove l'uguaglianza e l'inclusione sociale. Al riguardo è essenziale che tutti coloro che vivono in una situazione di esclusione abbiano accesso a un'istruzione prevalentemente pubblica ⁽¹⁾ e di qualità, che apra loro le porte del mercato del lavoro e consenta loro di svolgere lavori dignitosi e ben remunerati.

1.7 Infine, il CESE raccomanda che le attività che possono essere sviluppate, senza che si perda di vista la coerenza con le priorità politiche già definite, servano da motore e da impulso per assumere impegni più audaci e ambizioni in questa materia e raggiungano le istituzioni e gli attori sociali più diversi.

1.8 Il convegno organizzato dal CESE sul ruolo dell'istruzione nella lotta contro l'esclusione sociale, che si svolgerà dal 20 al 22 maggio 2010 a Firenze, si colloca perfettamente in questa prospettiva. Tale convegno sarà infatti basato su un approccio trasversale e riunirà un gran numero di attori che operano in questo campo.

2. Introduzione

2.1 Il diritto all'istruzione è riconosciuto come diritto umano fondamentale ed è sancito da tutti gli strumenti normativi che l'Unione europea si è data sin dalla sua nascita. L'Europa ha compiuto sforzi ingenti e concreti per fare di questo diritto un bene pubblico alla portata di tutti ⁽²⁾. Tuttavia, continuano a esserci frange della popolazione che rimangono escluse dai benefici derivanti dall'esercizio di questo diritto, il che aggrava situazioni di povertà che non si è ancora riusciti a eradicare. Gli Stati membri, la Commissione e il Parlamento europeo hanno proposto e approvato importanti misure volte a lottare contro la povertà utilizzando come strumento d'inclusione un'istruzione pubblica di qualità per tutti. In questo spirito l'UE ha proclamato il 2010 Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cfr. gli orientamenti dell'Unesco sulle politiche d'inclusione nell'istruzione, Parigi, 2009.

⁽²⁾ Cfr. la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000). Occorre anche ricordare che i paesi europei hanno ratificato tutti i trattati internazionali in materia di diritti umani, in particolare la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo (1989), il Patto sui diritti economici, sociali e culturali e il Patto sui diritti civili e politici (1966).

⁽³⁾ GU C 224 del 30.8.2008, pag. 106.

2.2 Al tempo stesso, l'inclusione sociale e la lotta alla povertà sono parte integrante degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita e occupazione. Il coordinamento delle politiche nazionali relative alla protezione e all'inclusione sociale è realizzato attraverso un processo di scambio e apprendimento noto come «metodo aperto di coordinamento» (MAC). Tale metodo è applicato ai settori che sono di competenza degli Stati membri per raggiungere la convergenza tra le politiche nazionali ai fini della realizzazione di alcuni obiettivi comuni. Il MAC contribuisce al coordinamento delle politiche sociali, specialmente nel quadro della strategia di Lisbona rinnovata.

2.3 D'altro canto, l'istruzione e la formazione sono fattori fondamentali per migliorare lo sviluppo economico e la coesione sociale delle nostre società. Il fallimento degli obiettivi di riduzione dei livelli di povertà e le conseguenze dell'attuale crisi economica in termini di esclusione rendono ancora più importante la ricerca di strumenti che consentano di avanzare verso l'obiettivo dell'inclusione attiva.

2.4 Tra le priorità della strategia *Europa 2020* ⁽⁴⁾, la prima è quella di una crescita basata sulla conoscenza come fattore di ricchezza. Si riconosce così che la conoscenza è il motore di una crescita sostenibile e che l'istruzione, la ricerca, l'innovazione e la creatività sono i fattori che fanno la differenza. Le conclusioni del Vertice sull'occupazione, svoltosi a Praga nel maggio 2009, vanno nella stessa direzione. Pertanto, nel contesto dell'attuale crisi economica, che ha avuto un impatto considerevole sui lavoratori e sulle imprese, specialmente le PMI, e considerando che la disoccupazione ha raggiunto massimi storici, con tassi vicini al 20,2 %, pur con grandi differenze tra gli Stati membri, si rende necessario intensificare tutte le azioni che possono contribuire a creare occupazione e a rafforzare l'uguaglianza tra gli europei, con particolare attenzione per la politica in materia d'istruzione.

2.5 L'istruzione pubblica, che è uno degli strumenti principali per promuovere l'uguaglianza, affronta oggi nuove e numerose sfide in un mondo sempre più globalizzato e anche più ineguale, diviso e asimmetrico. L'integrazione di tutti gli studenti nella scuola e nella società è una priorità per le autorità pubbliche e per le organizzazioni internazionali o regionali. Quello dell'istruzione e della formazione tendenti all'inclusione è un approccio legato al soddisfacimento delle necessità di apprendimento di tutti i bambini, i giovani e gli adulti e, in particolare, di quelli che provengono dai settori più colpiti dalla discriminazione, marginalizzazione, povertà o esclusione sociale.

2.6 L'istruzione e la formazione possono essere strumenti efficaci di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. I giovani che hanno minori opportunità nella società affrontano difficoltà specifiche, perché appartenenti ad ambienti svantaggiati sul piano educativo, socioeconomico o geografico, oppure perché disabili.

⁽⁴⁾ COM(2009) 647 definitivo del 24 novembre 2009 - Documento di lavoro della Commissione - Consultazione sulla futura strategia «UE 2020».

2.7 Secondo i principi guida dell'Unesco, l'istruzione e la formazione tendenti all'inclusione sono considerate un processo volto a tener conto delle differenti necessità di tutti i discenti e a rispondere a tali esigenze attraverso una partecipazione crescente all'apprendimento, alla cultura e all'assimilazione dei valori della comunità, allo scopo di ridurre l'esclusione sociale e la povertà. L'istruzione e la formazione tendenti all'inclusione richiedono la trasformazione dei contenuti, degli approcci, delle strutture e strategie educative, la conseguente evoluzione dei sistemi di formazione dei docenti e lo stanziamento di maggiori risorse, in una visione che inglobi tutti i discenti e con la convinzione che spetti al sistema dell'istruzione educare tutte le persone. L'istruzione e la formazione all'inclusione hanno come obiettivo quello di fornire risposte adeguate alle diverse necessità di apprendimento dei gruppi sociali e possono essere veicolate attraverso l'istruzione formale e quella non formale.

2.8 Lungi dall'essere una questione marginale, riguardante il modo di integrare determinati soggetti nel sistema scolastico generale, o una questione che riguardi soltanto i più poveri, l'istruzione e la formazione tendenti all'inclusione presuppongono che i sistemi di istruzione e gli altri sistemi di apprendimento siano spinti ad evolversi in modo da adattarsi all'eterogeneità dei discenti, trasformandosi in un potente strumento di lotta alla povertà. Tale approccio deve permettere sia agli insegnanti che a coloro che apprendono di sentirsi a loro agio nella diversità e di vedere in essa, più che un problema, una sfida e un'opportunità di arricchimento nel contesto dell'apprendimento.

2.9 La comparsa della disoccupazione di massa fa nascere situazioni di povertà inedite. Attualmente ⁽⁵⁾ la crisi economica globale non è che una conferma dolorosa di questa situazione. La povertà attuale non è soltanto caratterizzata dall'esistenza di redditi insufficienti: essa può manifestarsi attraverso accessi limitati o inesistenti alla sanità e all'istruzione, sotto forma di un ambiente pericoloso, attraverso la permanenza di discriminazioni e pregiudizi e l'esclusione sociale. Un impiego, se non è un impiego di qualità, non costituisce più di per sé una protezione sufficiente contro la povertà, e la povertà estrema è più diffusa tra le donne che tra gli uomini: nell'Unione europea il rischio di povertà estrema è notevolmente più elevato per le donne in 17 Stati membri. Le famiglie monoparentali in cui il capo famiglia è una donna corrono un rischio maggiore di cadere in povertà. In un mondo in cui il 60 % della popolazione vive soltanto con il 6 % del reddito mondiale, in cui il 50 % delle persone vive con soli 2 dollari al giorno e in cui oltre un miliardo di individui ha un reddito inferiore a 1 dollaro al giorno, l'Europa non può trasformarsi in una fortezza che ignora il contesto in cui vive.

2.10 I fenomeni crescenti di povertà urbana, lo spostamento della popolazione rurale verso aree industriali e la migrazione di massa rappresentano una sfida per le politiche sociali del continente europeo. Secondo dati forniti da Eurostat nel 2009, il 16 % della popolazione europea vive al di sotto della soglia di povertà e un europeo su dieci vive in una famiglia in cui

nessuno dei membri ha un lavoro. In vari Stati membri i bambini sono più esposti al rischio di povertà che il resto della popolazione: si calcola che circa il 19 % (cioè, 19 milioni di bambini) vive sotto questa minaccia. È indispensabile contribuire a spezzare il meccanismo che spinge tante persone alla povertà attraverso la creazione di un ambiente educativo stabile e sicuro, in grado di garantire a tutti i discenti il pieno esercizio dei loro diritti fondamentali, lo sviluppo delle loro capacità e il dischiudersi di future opportunità.

3. Osservazioni generali

3.1 La lotta alla povertà rappresenta un elemento fondamentale delle politiche dell'UE e degli Stati membri in materia di inserimento e occupazione. Un tempo considerata alla stregua di una politica assistenziale, la lotta alla povertà si è trasformata in lotta all'esclusione sociale. Non si tratta soltanto di preservare la società dalle temute conseguenze della povertà, ma di garantire l'esercizio dei diritti umani alle singole persone che sono colpite dalla povertà. Nel 2007, quando si è deciso che l'obiettivo dell'Anno 2010 sarebbe stato «la lotta alla povertà e all'esclusione sociale», il Parlamento europeo e il Consiglio hanno affermato che esistono attualmente circa 78 milioni di persone esposte al rischio di povertà nell'UE, una cifra che non cessa di crescere. Poiché questa situazione è chiaramente in conflitto con i principali valori comuni dell'Unione europea, si impongono misure che coinvolgano allo stesso tempo l'UE e gli Stati membri.

3.2 D'altro canto, i paesi che aderiscono all'ONU hanno adottato nel 2000 gli Obiettivi di sviluppo del Millennio, volti in particolare a dimezzare il numero di persone che vivono in povertà estrema. Questi obiettivi, otto in tutto, dovranno essere raggiunti entro il 2015. Ciononostante, nell'attuale quadro economico si riconosce che sarà molto difficile far sì che tutti gli obiettivi vengano raggiunti nei termini previsti. L'UE ha deciso per l'appunto di dedicare il 2010 alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale nell'intento di intensificare i suoi sforzi tesi al raggiungimento di questi obiettivi.

3.3 Il CESE ha ripetutamente sostenuto una posizione uniforme sul tema della società della conoscenza, ritenendola uno degli strumenti essenziali per raggiungere la piena integrazione di tutti i cittadini e non soltanto di un'élite e, soprattutto, uno dei mezzi per raggiungere gli obiettivi stabiliti nel vertice di Lisbona.

3.4 Il CESE ha recentemente ricordato ⁽⁶⁾ che le persone con minor livello di istruzione sono quelle che corrono il maggior rischio di esclusione e che il diritto all'istruzione deve offrire a tali persone delle opportunità per migliorare la qualità delle loro vite e il loro accesso al mercato del lavoro. Allo stesso modo, bisogna ricordare che i cambiamenti economici, sociali e tecnologici esigono un adeguamento del contenuto dell'istruzione, specialmente se si intende rispondere alle necessità del mercato del lavoro. A questo fine il CESE propone di introdurre nell'insegnamento primario, secondario e universitario dei cambiamenti tendenti a permettere di integrare l'istruzione, qualora venga interrotta, con programmi di formazione professionale che possano facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro ⁽⁷⁾: l'obiettivo è quello di prevenire i danni causati dall'esclusione sociale e di porvi rimedio.

⁽⁵⁾ *Key Data on Education in Europe 2009* («Dati fondamentali sull'istruzione in Europa»), relazione dell'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura della Commissione europea (http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/105EN.pdf).

⁽⁶⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pag. 10.

⁽⁷⁾ GU C 256 del 27.10.2007, pag. 93.

3.5 In questa prospettiva, il CESE ⁽⁸⁾ ha adottato un parere in cui accoglie favorevolmente la comunicazione della Commissione *Nuove competenze per nuovi lavori*. Nelle conclusioni del parere si afferma che «il miglioramento delle competenze a tutti i livelli è una condizione essenziale tanto per un rilancio a breve termine dell'economia quanto per uno sviluppo più a lungo termine e per l'aumento della produttività, della competitività, dell'occupazione, nonché per la garanzia di pari opportunità e per la coesione sociale».

3.6 In ogni caso, esiste una questione ineludibile, ossia quella di precisare il concetto di istruzione e formazione tendenti all'inclusione da cui prendiamo le mosse, in quanto, oltre ad essere una strategia, è un processo che obbliga a rivedere non solo le politiche in materia d'istruzione, ma anche quelle relative all'occupazione, come pure l'offerta di servizi pubblici di qualità e la considerazione dell'eterogeneità dei beneficiari dell'istruzione (tra cui figurano uomini e donne, bambini, giovani e anziani, migranti, disoccupati, disabili, malati di AIDS, ecc.). In definitiva, l'istruzione e la formazione tendenti all'inclusione hanno come obiettivo finale quello di eliminare l'esclusione sotto qualsiasi forma, sia essa la conseguenza di atteggiamenti negativi o della mancata valorizzazione della diversità. L'istruzione e la formazione inclusive possono essere sviluppate in svariati contesti, formali e non, in famiglia, nella comunità, affinché non tutto il peso ricada sulla scuola.

3.7 I programmi dell'istruzione non formale sono molto spesso basati su forme pedagogiche e metodi di lavoro di carattere non gerarchico e partecipativo, e sono strettamente associati con le organizzazioni della società civile nonché da esse gestiti. Grazie alla sua natura e all'approccio dal basso verso l'alto che la contraddistingue, l'istruzione non formale si è rivelata uno strumento efficace di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Il CESE sottolinea pertanto che l'istruzione non formale può svolgere un ruolo importante anche nell'attuazione della strategia Europa 2020.

3.8 Il successo della formazione permanente è rafforzato dall'istruzione non formale che completa e sostiene l'istruzione formale. Questo collegamento, ad esempio, può svolgere un ruolo importante per rendere l'apprendimento più attraente per i giovani, al fine di combattere l'abbandono scolastico mediante l'introduzione di nuovi metodi, l'agevolazione del passaggio tra istruzione formale e non formale e il riconoscimento delle competenze acquisite ⁽⁹⁾.

3.9 L'OCSE ha dedicato particolare attenzione all'istruzione informale, nel quadro di molteplici indagini e progetti ⁽¹⁰⁾. Non esistono ancora accordi generali che indichino fino a che punto e in quale modo vadano riconosciute le conoscenze acquisite tramite l'istruzione non formale e, ancora meno, l'istruzione informale. Ciò presuppone, tra l'altro, che si riconosca ad altri gruppi e ad altre persone, come per esempio le organizzazioni della società civile, la capacità di insegnare al di fuori del sistema d'istruzione formale, e che si stabiliscano criteri di valutazione

delle conoscenze acquisite in questo modo. Vari Stati membri hanno provveduto, attraverso le strategie d'istruzione permanente, al riconoscimento delle competenze e delle capacità così acquisite, e alcuni di essi stanno valutando, tramite gli esistenti quadri nazionali delle qualifiche, delle procedure tese a un riconoscimento per legge di tali competenze e capacità, che valga per l'inserimento nel mondo del lavoro. Il CESE ritiene opportuno che l'UE analizzi questo tema a livello degli Stati membri e che questi ultimi procedano a scambi di esperienze e di esempi positivi.

3.10 Un rischio serio che va evitato è quello di porre le strategie educative per l'inclusione soltanto a disposizione dei poveri, degli immigranti e di coloro che hanno abbandonato il sistema scolastico per un qualsiasi motivo. Ciò creerebbe isolamento invece di integrare i partecipanti. Una possibile alternativa consiste nel lasciare che la porta d'ingresso a questi sistemi rimanga aperta ad altri gruppi che possano avere bisogno di accedervi ⁽¹¹⁾. D'altro canto, l'istruzione non formale non sostituisce quella formale ma, se viene riconosciuto il valore delle conoscenze acquisite in modo non formale, la integra, nella misura in cui i beneficiari di queste misure sono autorizzati a reinserirsi, se lo desiderano e ne hanno bisogno, nel sistema d'istruzione formale.

3.11 Il CESE reputa fondamentale che tutte le persone escluse abbiano un'istruzione prevalentemente pubblica ⁽¹²⁾ e di qualità, che apra loro l'accesso al mercato del lavoro e consenta loro di svolgere lavori dignitosi e ben remunerati. Non è meno importante che questa istruzione trasmetta i valori fondamentali del civismo, della parità effettiva tra uomini e donne, nonché della partecipazione democratica attiva. Il CESE crede in un'istruzione che contribuisca alla costruzione personale e sociale, che non sia considerata soltanto come una mera trasmissione di abilità e capacità (concezione utilitaristica dell'istruzione) e che produca esseri umani aperti, con spirito critico, capaci di partecipare attivamente a società sempre più giuste e politicamente più mature.

3.12 Il CESE ritiene che promuovere l'inclusione nell'istruzione significhi accrescere la capacità di analisi critica e che tale promozione contribuisca a migliorare i contesti pedagogici e sociali dei discenti per far fronte alle nuove richieste del mercato del lavoro e della società. In definitiva, legare l'istruzione all'inclusione sociale implica un collegamento con gli obiettivi di sviluppo della società e dei territori in cui essa è impartita. In questo modo l'istruzione servirà da strumento per l'eliminazione progressiva della povertà.

3.13 In sintesi, le ragioni per le quali bisogna optare per un'istruzione e per una formazione inclusive sono:

— di ordine educativo: la necessità che il sistema d'istruzione arrivi a tutti («obiettivo Istruzione per tutti dal 2015») presuppone che tale sistema si apra alla diversità dell'universo composto da tutte le persone da educare,

⁽⁸⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pag. 74.

⁽⁹⁾ GU C 151 del 17.6.2008, pag. 45, e GU C 318 del 23.12.2009, pag. 113.

⁽¹⁰⁾ Cfr., ad esempio, *Recognition of non-formal and informal learning in OECD countries: A very good idea in jeopardy?* («Riconoscimento dell'apprendimento formale e informale nei paesi OCSE: una buona idea in pericolo?»), di Patrick Werquin, *Lifelong Learning in Europe*, Parigi, 2008.

⁽¹¹⁾ OCSE, *Beyond Rhetoric: Adult learning policies and practices* («Oltre la retorica: politiche e pratiche per l'apprendimento degli adulti») e *Promoting Adult learning* («Promuovere l'apprendimento degli adulti»), Parigi, pubblicati rispettivamente nel 2003 e nel 2005.

⁽¹²⁾ Cfr. gli orientamenti dell'Unesco sulle politiche d'inclusione nell'istruzione, Parigi, 2009.

- di ordine sociale: l'istruzione può e deve contribuire a cambiare i modi di pensare, consentendo di costruire società senza discriminazioni né pregiudizi, in cui tutti gli abitanti possano esercitare i loro diritti fondamentali,
- di ordine economico: un'istruzione ed una formazione all'inclusione contribuiranno ad aumentare la competitività reale delle società in rapporto alle nuove sfide economiche, una competitività basata sul know-how e non sulla concorrenza sleale. L'inclusione e la qualità si rafforzano vicendevolmente.

4. Obiettivi specifici

4.1 L'Anno europeo della lotta alla povertà ha quattro obiettivi specifici:

- **riconoscimento:** riconoscere il diritto delle persone che si trovano in una situazione di povertà ed esclusione sociale a vivere in modo dignitoso e a svolgere una funzione nella società,
- **adesione:** l'obiettivo dell'Anno europeo è anche quello di fare in modo che l'opinione pubblica aderisca maggiormente alle politiche e azioni tese all'inclusione sociale, ribadendo la responsabilità di tutti per affrontare la povertà e l'emarginazione,
- **coesione:** promuovere una società dotata di maggiore coesione, richiamando l'attenzione sui vantaggi offerti a tutti da una società in cui la povertà sia eliminata e nessuno sia condannato all'emarginazione,
- **impegno:** l'Anno europeo mira a confermare il saldo impegno politico dell'UE nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale e a promuovere tale impegno a tutti i livelli di potere.

4.2 I temi principali che saranno affrontati nel corso dell'Anno europeo sono i seguenti:

- a) la povertà infantile e la trasmissione della povertà da una generazione all'altra;

- b) un mercato del lavoro che favorisca l'inclusione;
- c) la mancanza di accesso all'istruzione e alla formazione;
- d) la dimensione di genere della povertà;
- e) l'accesso ai servizi basilari;
- f) il superamento della discriminazione, la promozione dell'integrazione degli immigranti e dell'inclusione sociale e professionale delle minoranze etniche;
- g) lo studio delle necessità delle persone disabili e degli altri gruppi vulnerabili.

4.3 Di conseguenza, in Europa il 2010 offre un'occasione unica per sensibilizzare e mobilitare un'opinione pubblica molto vasta e diversificata sul tema della lotta alla povertà e del ruolo che l'istruzione può svolgere in questo campo, allo scopo di fare passi avanti verso l'eliminazione della povertà. Tale obiettivo ambizioso potrà essere realizzato soltanto se il messaggio trasmesso è forte e chiaro, e non ambivalente o impreciso. Per questo motivo il CESE propone che le attività vertano attorno a un asse centrale: *L'istruzione e la formazione tendenti all'inclusione: un potente strumento nella lotta alla povertà - Per un'Europa senza esclusione sociale.*

4.4 Il governo spagnolo esercita la presidenza dell'Unione europea nel primo semestre del 2010. Negli ultimi anni la Spagna ha mostrato un interesse particolare per la lotta alla povertà, l'eliminazione dell'esclusione sociale e l'istruzione e la formazione inclusive. Il semestre di presidenza della Spagna apre l'Anno europeo dedicato a questo tema. La cerimonia di inaugurazione si è svolta a Madrid il 21 gennaio 2010 e alla fine di giugno si terrà il consueto Consiglio europeo, durante il quale la presidenza di turno passerà dalla Spagna al Belgio. L'interesse e l'impegno dimostrati dalla Spagna in relazione all'istruzione per tutti sembrano fornire un'eccellente opportunità per sviluppare una serie di attività volte a far sì che questo Anno lasci un'impronta profonda e porti a decisioni politiche che ci facciano avvicinare all'obiettivo auspicato, quello dell'eliminazione della povertà e dell'esclusione sociale.

Bruxelles, 28 aprile 2010

*Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo*
Mario SEPI

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

I seguenti emendamenti, che hanno ricevuto più di un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso delle discussioni:

Punto 1.5

L'«istruzione non formale» costituisce una forma di istruzione utilizzata su vasta scala dai datori di lavoro, dai sindacati e dalla società civile in generale da molte generazioni e in diversi paesi. Grazie alle sue forme pedagogiche e metodi di lavoro di carattere partecipativo essa si è rivelata uno strumento molto efficace di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Pertanto il CESE sottolinea che, al fine di attuare la strategia Europa 2020 per una crescita inclusiva, questo tipo di istruzione può svolgere un ruolo molto importante nell'integrare l'istruzione formale.

Esito della votazione

voti favorevoli: 44

voti contrari: 61

astensioni: 14

Punto 3.7

In diversi paesi l'istruzione non formale è riconosciuta come una forma di apprendimento che contribuisce a migliorare l'inclusione dei cittadini nella società e nel mondo del lavoro. È stata utilizzata su vasta scala dai datori di lavoro, dai sindacati e dalle organizzazioni della società civile da molte generazioni. 4L'istruzione non formale è molto spesso basata su forme pedagogiche e metodi di lavoro di carattere non gerarchico e partecipativo, ed è strettamente associata con le organizzazioni della società civile nonché da esse gestita. Grazie alla sua natura e all'approccio dal basso verso l'alto che la contraddistingue, l'istruzione non formale si è rivelata uno strumento efficace di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Il CESE sottolinea pertanto che l'istruzione non formale può svolgere un ruolo importante anche nell'attuazione della strategia Europa 2020.

Esito della votazione

voti favorevoli: 37

voti contrari: 73

astensioni: 10

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Accesso al credito per i consumatori e le famiglie: fenomeni abusivi» (parere d'iniziativa)

(2011/C 18/05)

Relatore: **CAMPLI**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 luglio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Accesso al credito per i consumatori e le famiglie: fenomeni abusivi.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 30 marzo 2010.

Alla sua 462^a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 28 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 75 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) considera strategica la creazione di un quadro regolamentare unitario, trasparente e completo in materia di accesso al credito.

1.2 Il CESE domanda alla Commissione europea di studiare il miglior modo per eliminare le lacune del quadro regolamentare attuale, con particolare riferimento ai prodotti di credito offerti, alle pratiche di pubblicità ingannevole, alla trasparenza di condizioni, agli intermediari di credito, alle asimmetrie di informazione e alla alfabetizzazione finanziaria delle parti in causa.

1.3 Il CESE invita gli Stati membri ad istituire l'Autorità di vigilanza sulle pratiche commerciali sleali con competenze specifiche nel campo del credito.

1.4 Il CESE raccomanda l'estensione del Sistema rapido d'allerta europeo (RAPEX) all'immissione in commercio, sul mercato finanziario e creditizio europeo, di prodotti finanziari e creditizi tossici.

1.5 Il CESE invita la Commissione europea e gli Stati membri ad analizzare in modo più approfondito i fenomeni delle pratiche illegali e/o criminali nel campo del credito, con particolare riferimento alle pratiche predatorie ed usuraie e ad iniziative specifiche nello Spazio europeo della giustizia.

1.6 Il CESE raccomanda la definizione di una disciplina specifica europea comprensiva dei vari tipi di intermediari di credito che ne individui: definizioni, requisiti e obblighi di comportamento, a prescindere dal prodotto collocato e dalla natura principale o cancellare dell'attività creditizia svolta.

1.7 Il CESE raccomanda una disciplina specifica per la supervisione di attività, pratiche e comportamenti di coloro che affiancano l'attività di intermediazione ad altre attività di natura diversa, come i *dealers* commerciali.

1.8 Il CESE chiede che i requisiti di registrazione dei diversi intermediari finanziari e creditizi in una rete europea di registri nazionali siano definiti in base a standard di operatività europei di professionalità, prudenzialità ed eticità, comprese regole comunitarie di radiazione di soggetti con comportamenti lesivi del consumatore, con pratiche abusive o illegali.

1.9 Il CESE ritiene importante che si studi la possibilità di estendere, con opportune modifiche ed adeguamenti, ai prodotti finanziari e creditizi la disciplina comunitaria in materia di responsabilità, prevista dalla direttiva 85/374/CEE e successive modifiche.

1.10 Il CESE raccomanda l'introduzione nel mercato europeo di gamme appropriate di prodotti di credito «certificati» o «standardizzati», a completamento dell'offerta già esistente, al fine di promuovere una maggiore trasparenza e una virtuosa concorrenza sia tra le pratiche e sia tra i prodotti dell'offerta creditizia al consumo.

1.11 Il CESE ritiene indispensabile una campagna europea d'informazione e formazione dei consumatori, delle loro associazioni e dei professionisti che li assistono, sui diritti acquisiti dai consumatori in tema di credito e servizi finanziari ed un potenziamento delle reti europee relative ai meccanismi giurisdizionali ed extra-giudiziali di soluzione delle controversie (*Alternative Dispute Resolution* - ADR) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Sistema FIN-NET (*Financial Dispute Resolution Network*).

1.12 Il CESE considera importante la creazione e promozione, d'intesa con le autorità pubbliche, di reti della società civile per lo studio, l'assistenza e la vigilanza delle situazioni di esclusione sociale e di povertà associate al credito e al sovraindebitamento.

1.13 Il CESE raccomanda, in particolare l'introduzione di procedure comuni, a livello europeo, per il trattamento delle situazioni di sovraindebitamento, sulle cui basi devono anche essere attivate azioni pubbliche di assistenza e/o di soccorso delle persone.

1.14 Il CESE raccomanda uno studio ufficiale condotto dalla Commissione per verificare la possibilità e le modalità d'introduzione di disposizioni europee complete sull'usura e approfondire principi ed elementi di base comuni, utili per la fissazione di una forchetta europea di tassi entro la quale si possa configurare una situazione di usura.

1.15 Il CESE raccomanda l'introduzione di procedure comuni per la promozione di sistemi nazionali di lotta all'usura, coordinati sulla base di un quadro normativo europeo.

1.16 Il CESE chiede che le emissioni di carte di credito siano sottoposte a stretta regolamentazione comunitaria per evitare comportamenti predatori e incentivanti il sovraindebitamento, rendendo obbligatori accordi tra possessore e fornitore di carte di credito, sui limiti di affidamento.

1.17 La regolamentazione comunitaria deve assicurare una protezione completa e trasparente, in tutta la UE, dell'uso dei dati forniti dal cliente, specie nei rapporti via Internet.

1.18 Il CESE, considerando strategiche l'informazione e l'educazione dei consumatori, anche con forme e pratiche educative a partire dalla scolarizzazione di base, raccomanda la promozione e il sostegno di iniziative della società civile in materia d'informazione, trasparente e comprensibile.

1.19 Il CESE raccomanda, infine, di anticipare la data di verifica della efficacia della direttiva 2008/48/CE (la cui prima volta è prevista entro il 12 giugno 2013) e di accorciare i periodi di verifica da cinque a tre anni.

2. Introduzione

2.1 Di fronte alla crisi finanziaria mondiale, l'attenzione si è concentrata in primis su come restituire stabilità e liquidità ai mercati finanziari e successivamente su come rafforzarne la stabilità e rinnovarne l'architettura regolamentare, per evitare nel futuro nuovi fallimenti del mercato.

2.2 Mentre quella azione prosegue e deve essere intensificata, il CESE è convinto che si debba dedicare ora tutte le energie all'obiettivo di ricreare la fiducia dei cittadini europei nel sistema finanziario e la loro tranquillità verso le varie forme di accesso al credito.

2.3 La crisi finanziaria ha, infatti, prodotto una conseguente crisi economica che ora sta generando rilevanti perdite di lavoro, di attività economiche e di redditi individuali e familiari.

2.4 In questo contesto si verifica un aumento dell'area della *esclusione sociale e finanziaria* e dell'area della *povertà* ⁽²⁾.

2.5 Il credito è uno strumento importante per i consumatori e per le famiglie che permette loro di affrontare spese indispensabili per una normale ed ordinata esistenza. In tal senso, l'accesso al credito, a costi ragionevoli, è uno strumento fondamentale per l'inclusione sociale.

2.6 Tuttavia, il credito non deve essere considerato né promosso come un sostituto o un complemento dei redditi di consumatori e famiglie.

2.7 La più grande sfida della politica economica, fiscale e sociale è quella d'assicurare l'accesso responsabile al credito, senza creare una situazione di dipendenza.

2.8 Per il raggiungimento di tale obiettivo è necessario un quadro normativo finalizzato ad evitare attività irresponsabili di erogazione di prestiti e di assunzione di prestiti; e contrastare tutte le forme di informazione asimmetrica tra prestatori e consumatori.

3. Oggetto del parere

3.1 Il presente parere verte sulle situazioni abusive nel quadro dell'offerta di credito, così come sulle situazioni illegali che si presentano ai consumatori e contribuiscono all'ampliamento delle situazioni di esclusione sociale e di povertà. Non tratta questioni specifiche che sono state oggetto di altri pareri del CESE.

3.2 Il parere, pertanto, intende esaminare il quadro normativo attuale per identificare le lacune esistenti che permettono il verificarsi di situazioni abusive e per suggerire alle autorità pubbliche europee e nazionali possibili soluzioni. Il presente parere, inoltre, non vuole sottrarsi anche ad un primo esame dei fenomeni illegali, che al momento esulano da tale quadro normativo; sono fenomeni non molto conosciuti e difficili da risolvere, contigui e spesso conseguenti ai fenomeni abusivi. Il parere vuole, infine, indicare i possibili ruoli della società civile nella soluzione dei problemi identificati.

⁽²⁾ Cfr. *Second joint assessment by the SPC and the European Commission of the social impact of the economic crisis and of policy responses* - SPC/2009/11/13 FINAL; *Eurobarometer survey on poverty and social exclusion* - 2010, European Year for Combating Poverty and Social Exclusion; *Commission Communication - Joint Report on Social Protection and Social Inclusion* su <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.

3.3 Recentemente la Commissione, in una pubblica audizione ⁽³⁾ ha affermato: «La crisi finanziaria ha mostrato i danni che pratiche irresponsabili di concessione e assunzione di prestiti possono avere su consumatori e istituti di credito, sul sistema finanziario e sull'economia in generale; siamo determinati ad imparare dai possibili errori per assicurare che le attività di concessione ed assunzione di prestiti avvenga in modo responsabile (MCCREEVY, commissario per il Mercato interno)». Nella stessa occasione la Commissione ha precisato: «È nostro dovere aprire gli occhi sui meccanismi viziosi che hanno generato le attività irresponsabili di prestito ed assunzione di prestiti che stanno danneggiando finanziariamente un gran numero di nostri cittadini» (M. KUNEVA, commissaria per la Tutela dei consumatori).

3.4 Lo scopo ultimo del parere è, pertanto, anche quello di dare un contributo al miglioramento del funzionamento del mercato unico, valutando quali soluzioni siano proponibili a livello comunitario e quali potrebbero essere date a livello degli Stati membri, ma sempre nell'ambito di un quadro comune. Il CESE ritiene, infatti, che a problemi di dimensione sovranazionale, le risposte debbano essere date a tale livello, per evitare frammentazioni del mercato unico.

4. Il quadro regolamentare attuale: lacune e prospettive d'azione

4.1 Per quanto attiene ai contratti di credito al consumo, il principale atto legislativo a livello europeo è rappresentato dalla direttiva 2008/48/CE (CCD). La direttiva CCD è una regolamentazione d'armonizzazione massimale: vale a dire che gli Stati membri non possono mantenere o introdurre regolamentazioni nazionali divergenti anche se fossero più protettive dei loro consumatori. La direttiva stabilisce il quadro generale dei diritti dei consumatori nel campo del credito al consumo, ma non si applica al credito ipotecario.

4.2 A complemento di tale quadro, la direttiva 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori, stabilisce un quadro generale di definizione e sanzione delle pratiche commerciali sleali. Per quanto concerne i «servizi finanziari», essa rappresenta una regolamentazione d'armonizzazione minima, che permette agli Stati membri l'introduzione di regole più restrittive o più rigorose di protezione dei loro consumatori.

4.3 Quanto al credito ipotecario, non esiste una regolamentazione europea; le normative nazionali variano in funzione delle diverse culture e dei differenti mercati interni. Esiste, tuttavia, un Codice europeo di buone prassi sulle informazioni precontrattuali da fornire ai consumatori e un modulo standard d'informazione al consumatore (ESIS). Questo Codice è tuttavia solo uno strumento volontario e di applicazione molto limitata.

4.4 Il CESE riconosce che le regole attuali consentono una gamma di soluzioni possibili per far fronte a condotte abusive nella prestazione di credito. Tuttavia, esistono ancora lacune importanti da eliminare a livello europeo; ed esiste ancora molto lavoro da fare da parte delle autorità nazionali ed europee, anche a livello della implementazione e dei regimi sanzionatori.

4.5 Il CESE rileva, peraltro, che la crisi finanziaria ha raggiunto livelli così elevati anche a causa delle pressioni commerciali cui sono stati sottoposti i lavoratori del settore creditizio e finanziario. Il raggiungimento di obiettivi di vendita sempre più elevati, indipendentemente dalla rispondenza dei prodotti al profilo del consumatore, hanno portato a diffondere la metastasi dei prodotti tossici sia nei portafogli delle imprese, sia dei consumatori e, in alcuni casi, degli enti municipali.

4.6 Il CESE ritiene che tale fenomeno si è verificato anche a causa dei sistemi di incentivazione e di *bonus* per i *top manager* che hanno visto in alcuni casi crescere i loro emolumenti in misura esagerata. Si è, infatti, arrivati ad un rapporto di 1 a 400 tra salario annuo di un dipendente e quello di un CEO di una delle grandi istituzioni finanziarie. Nonostante tutti gli impegni e le solenni dichiarazioni fatte dai capi di Stato e di governo dell'UE, il CESE constata che ancora non si sono viste misure efficaci e concrete su tali problematiche.

4.7 Innanzitutto, nel quadro normativo attuale, relativo ai contratti di credito, non esiste alcun obbligo di adeguamento dell'offerta ai bisogni dei consumatori. La direttiva 2008/48/CE (art. 8) stabilisce opportunamente l'obbligo di valutare la solvibilità del consumatore. Al suo articolo 5, paragrafo 6, essa stabilisce che i creditori forniscano al consumatore chiarimenti adeguati per permettergli di valutare se il contratto di credito proposto sia adatto alle sue esigenze, eventualmente illustrando le informazioni precontrattuali, le caratteristiche essenziali dei prodotti proposti e gli effetti specifici che possono avere sul consumatore, concedendo inoltre agli Stati membri un certo margine nell'applicazione pratica di tali disposizioni, ma non contiene regole sull'adeguamento del prodotto ai bisogni.

4.8 Tale assenza di regole ha permesso delle situazioni abusive dove i prodotti offerti ai consumatori sono, talvolta, inadatti alle necessità. Tale è il caso di offerte di un solo tipo di credito o di offerte indiscriminate di carte di credito/debito per gli acquisti di prodotti in taluni grandi magazzini (*dealers commerciali*).

4.9 Il CESE a tale proposito sottolinea l'esigenza di tenere nettamente separata l'offerta di carta di credito da quella relativa ai prodotti commerciali o alle pratiche incentivanti a loro connesse.

4.10 Per quanto attiene alle informazioni pubblicitarie si rileva che nella regolamentazione attuale mentre sono presenti gli obblighi relativi alle informazioni di base necessarie per l'assunzione di contratti di credito (direttiva 2008/48/CE art. 4 e ss.) risultano assenti specifici obblighi relativi alle pratiche ingannevoli e aggressive o comunque tali da indurre all'indebitamento ⁽⁴⁾.

4.11 Il CESE è consapevole che in un'economia di mercato, spetterebbe al mercato trovare l'equilibrio quantitativo e qualitativo tra l'offerta e la domanda. Ma, quando si verificano fallimenti del mercato nel trovare soluzioni appropriate, devono intervenire i poteri pubblici, che hanno la responsabilità di assicurare risposte adeguate ai bisogni sociali.

⁽³⁾ Audizione pubblica su: *Responsible lending & borrowing*, Bruxelles, 3 settembre 2009.

⁽⁴⁾ Una buona definizione di «Azione ingannevole» (art. 6) o «aggressiva» (art. 8) è presente, invece, nella direttiva 2005/29/CE, con riferimento alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori.

4.12 Il CESE considera che una risposta possibile possa essere l'introduzione nel mercato europeo di gamme appropriate di prodotti di credito «certificati» o «standardizzati». Tali prodotti possono completare l'offerta già esistente. In tal modo i consumatori avrebbero la possibilità di meglio identificare un prodotto più conveniente e adatto alle proprie necessità ⁽⁵⁾.

4.13 Il CESE considera, quindi, necessario che la Commissione approfondisca le basi giuridiche e procedurali per introdurre maggiore trasparenza sul mercato europeo con prodotti di credito «certificati» o «standardizzati» e per mettere in atto un Sistema rapido d'allerta europeo, per monitorare l'immissione sul mercato finanziario e creditizio europeo di prodotti finanziari e creditizi tossici.

4.14 Da un altro punto di vista, sarebbe importante approfondire la responsabilità dei fornitori di credito in modo da limitare i prodotti inadeguati ai bisogni dei consumatori. A tal fine si ritiene necessaria l'introduzione, a livello europeo, di procedure comuni per il trattamento delle situazioni di sovraindebitamento, a seguito delle quali devono essere attivate anche azioni di assistenza e/o di soccorso delle persone ridotte in situazioni di sovraindebitamento anche a causa di pratiche abusive messe in atto dai prestatori.

4.15 Un'altra situazione che non è coperta dalla legislazione europea è quella dell'usura. In taluni Stati membri (Spagna, Francia, Italia, Portogallo) l'usura è oggetto di regolamentazione; ma non è così in tutti i paesi.

4.16 Studi recenti ⁽⁶⁾, inoltre, dimostrano che la regolamentazione dell'usura può avere effetti positivi nella lotta all'esclusione sociale e alla povertà, così come nella lotta a pratiche abusive.

4.17 Il CESE ritiene che uno studio ufficiale dovrebbe essere condotto dalla Commissione per verificare la possibilità e le modalità d'introduzione di disposizioni europee complete sull'usura. In particolare il CESE ritiene che sia opportuno approfondire la determinazione di principi ed elementi di base comuni, utili per la fissazione di una forchetta europea di tassi, nel cui ambito si possa configurare una situazione di usura.

4.18 Al fine di rafforzare e valorizzare esperienze pluriennali realizzate in alcuni Stati membri, il CESE considera utile predisporre un quadro normativo europeo per la promozione di sistemi nazionali di lotta all'usura e di assistenza alle persone usurate.

4.19 Il CESE rileva che la maggior parte delle situazioni abusive nel campo del credito si verifica nelle relazioni tra intermediari (di credito) e consumatori.

4.20 A tale proposito, il PE ha chiesto ⁽⁷⁾ un quadro comunitario per chiarire e armonizzare le responsabilità e gli obblighi degli intermediari del credito, sulla base del principio «stessa attività, stessi rischi, stesse regole», per garantire la protezione dei consumatori ed evitare pratiche di vendita poco trasparenti e forme di pubblicità scorrette, che danneggiano in particolare i gruppi più vulnerabili e meno informati di consumatori. Il CESE condivide tale prospettiva e ritiene che essa contribuirebbe a ripulire il mercato dell'offerta e a combattere con maggior vigore gli abusi, l'intermediazione di credito irresponsabile e l'intermediazione criminale dei «loans shark».

4.21 Il CESE ritiene che l'istituzione del registro degli intermediari creditizi - con criteri vincolanti per l'iscrizione, il controllo affidato ad organismi costituiti da associazioni professionali delle banche, degli intermediari/mediatori finanziari e delle associazioni dei consumatori sotto la supervisione delle autorità di vigilanza e l'indicazione delle cause di sospensione, cancellazione, radiazione e di responsabilità solidale in caso di danni accertati in sede penale - possa assicurare trasparenza, affidabilità e professionalità.

4.22 Fenomeni quali: il credito via SMS diretto ai giovani, i crediti «facili» per telefono, i crediti di anticipo sui redditi o l'offerta indiscriminata di carte di credito/debito sono lo scenario di fondo per pratiche abusive. Esse devono essere contrastate con tutti i mezzi. Per tali situazioni, la direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali offre diverse possibili soluzioni per i problemi concernenti l'offerta irresponsabile di credito, che potrebbero essere adattate ed adottate anche nella regolamentazione relativa ai contratti di credito per i consumatori.

4.22.1 Il CESE chiede che le società finanziarie che emettono carte di credito siano sottoposte a stretta regolamentazione (offerte promozionali, massimali di indebitamento globale, età del possessore potenziale, trasparenza estratti conto) per evitare comportamenti predatori e incentivanti il sovraindebitamento.

4.22.2 I limiti di credito delle carte di credito, in particolare, dovrebbero essere fissati in accordo con il possessore. Qualsiasi ulteriore aumento di tali limiti dovrebbe intervenire solo dopo esplicito accordo tra possessore e fornitore di carta di credito.

4.23 Ma, per essere efficace, la legislazione deve essere applicata in modo più stringente ⁽⁸⁾. Il CESE, considerando la nuova situazione creata a seguito della crisi finanziaria mondiale, rileva l'esigenza di anticipare la data di verifica della efficacia della direttiva 2008/48/CE (la cui prima volta è prevista entro il 12 giugno 2013) e di accorciare i periodi di verifica da cinque a tre anni. Nel campo delle pratiche commerciali sleali dell'offerta di credito, in particolare, il CESE ritiene importante la istituzione, a livello di Stati membri, di autorità di controllo del mercato, con competenze e risorse tecniche adeguate e specifiche nel campo del credito.

⁽⁵⁾ A tale proposito si vedano: ISO 22222 (*Personal financial planning* - 2005); UNI-ISO (Pianificazione finanziaria, economica e patrimoniale personale - 2008); AENOR - UNE 165001 (Etica. *Requisitos de los productos financieros socialmente responsables* - 2009); cfr. anche ECO/266 - Prodotti finanziari socialmente responsabili.

⁽⁶⁾ Cfr. *Usura* - Rapporto finale dell'Osservatorio socioeconomico sulla criminalità, CNEL - Roma 2008.

⁽⁷⁾ Risoluzione PE del 5 giugno 2008 - Indagine settoriale riguardante l'attività bancaria al dettaglio.

⁽⁸⁾ Gli Stati membri devono conformarsi alla regolamentazione comunitaria anteriormente al 12 giugno 2010.

4.23.1 In particolare il CESE chiede un quadro regolamentare rafforzato per assicurare una protezione completa e trasparente nell'utilizzo dei dati forniti dal cliente, specie di quelli attivati via Internet e posta elettronica.

4.24 Il CESE ritiene opportuno valutare per il credito ipotecario, l'opzione di estendere, pur con le cautele espresse nei propri precedenti pareri in materia ⁽⁹⁾, l'ambito di applicazione obbligatoria, agli intermediari del credito ipotecario, dell'ESIS (Prospetto informativo europeo standardizzato) e delle indicazioni sui tassi di interesse come nella direttiva sul credito al consumo; ciò ai fini di una maggiore integrazione del mercato del credito ipotecario europeo e di una tutela globale di consumatori e famiglie.

4.25 Per quanto riguarda le consulenze in materia di credito al consumo, il CESE incoraggia il sostegno alle organizzazioni della società civile, specie di consumatori, per lo sviluppo delle attività di consulenza che permetterebbe a coloro che accedono al credito, di avere una opinione obiettiva, trasparente e professionale sull'adeguatezza alle loro specifiche esigenze dei prodotti offerti.

4.26 Il CESE sottolinea che l'attività di consulente di credito dovrebbe essere regolamentata per assicurare, soprattutto, un elevato livello di trasparenza e di indipendenza sia dai prestatori e sia dagli intermediari.

4.27 Per far fronte a tutti questi problemi, il CESE considera che sia necessario un quadro regolamentare unitario, armonico ed omogeneo, a livello dell'Unione europea, con i principi e le regole applicabili per tutti i prodotti di credito.

5. Pratiche abusive e/o illegali nel campo del credito

5.1 Il CESE ritiene che vadano affrontati in parallelo i problemi di quel vasto mondo che si nasconde dietro società fittizie di intermediazione e servizi finanziari e che si concretizza in pratiche predatorie e usuraie, associate a pratiche criminali relative a tassi di interesse e a forme di estorsione. Senza la pretesa di essere esaustivi né completi, si fa riferimento ai casi di:

- prestiti irregolari a consumatori e famiglie in stato di difficoltà che hanno sorpassato la soglia di tollerabilità dell'indebitamento,
- prestiti finalizzati a depredare il cliente, propri delle organizzazioni criminali, come l'usura.

5.2 Il ricorso al credito irregolare può rivestire varie forme:

- anticipazioni di denaro o altra utilità in forme «non registrate», lucrando il più possibile sulle possibilità di liquidità del singolo e prolungando la durata di tali anticipazioni il più possibile,

- finanziamenti in forma irregolare dove le condizioni di profittabilità del prestatore si desumono dal non rispetto dei codici deontologici, dall'applicazione di clausole vessatorie, dalla non trasparenza delle condizioni e nell'avvio di un gioco al rialzo incentrato sulla pressione per le garanzie richieste,
- prestito che si configura tipicamente come esercizio abusivo di attività parabancaria,
- prestito manifestamente a usura nelle varie modalità criminali e nei particolari contesti.

5.3 Il CESE è del parere che il potenziale di crescita delle situazioni di credito irregolare è basato sul fatto che molte famiglie e consumatori sono in situazione d'esclusione dal mercato del credito regolare; anche a causa della prestazione di credito irresponsabile che li ha portati in situazioni di dipendenza e di estrema vulnerabilità.

5.4 Il CESE riconosce che i problemi legati ai bassi redditi delle famiglie e alle diverse forme di spinta al consumo - che sono, tra le altre cause, alla base della fragilità che porta consumatori e famiglie verso pratiche di prestito illegali e verso mercati paralleli del denaro - non possono essere risolti unicamente attraverso una regolamentazione nel campo del credito.

5.5 D'altronde, le pratiche abusive e/o illegali nel campo del credito rivestono molto spesso un carattere penale e dovrebbero dunque essere regolate da specifiche iniziative in campo penale di Spazio europeo della giustizia e applicate dall'autorità di polizia. La piena esecutività in tutta l'Unione di sentenze nazionali concernenti sequestri di beni di origine di usura e di estorsione criminale, potrebbe dare un contributo significativo alla lotta contro tali fenomeni ⁽¹⁰⁾.

5.6 Il CESE rileva che non vi sono dati sufficienti su tale materia relativi a tutti i territori dell'Unione, per una conoscenza del fenomeno a livello europeo in tutti i suoi aspetti qualitativi/quantitativi e suggerisce, pertanto, alla Commissione di analizzare insieme con gli Stati membri tali situazioni, in dettaglio e su basi di comparabilità.

6. Ruolo della società civile

6.1 La società civile, in modo particolare le associazioni di consumatori ed anche le organizzazioni caritatevoli, ha un importante ruolo da svolgere nell'identificazione, nello studio e nella vigilanza sui problemi legati alle pratiche abusive e/o illegali di concessione di crediti a consumatori e famiglie.

⁽¹⁰⁾ «Di fronte a fenomeni ormai globali, i governi e le istituzioni possono anche continuare a far finta di non vedere o a pensare a risposte limitate alle dimensioni nazionali. Ma se soltanto si prendesse atto dell'impulso dato alla ricerca dei latitanti con l'istituzione del "Mandato di cattura europeo", si perseguirebbe con coerenza e rapidamente la strada della definizione di una strumentazione investigativa e giuridica comune e di un diritto penale minimo condiviso da tutti gli Stati membri, a partire dal risarcimento del reato di associazione mafiosa» (cfr. F. Forgione, *Mafia export*, 2009, Milano).

⁽⁹⁾ GU C 27 del 3.2.2009, pag. 18 e GU C 65 del 17.3.2006, pag. 13.

6.2 Il CESE considera, pertanto, importante la creazione o la promozione di reti della società civile, d'intesa con le autorità pubbliche, per lo studio, l'assistenza e la vigilanza delle situazioni d'esclusione sociale e di povertà associate al credito e al sovraindebitamento. Tali reti hanno un ruolo essenziale di scambio di informazioni e di buone prassi, anche integrate con il sistema armonizzato dei reclami.

6.3 Il CESE nota che esistono già delle buone prassi in questa materia, quale il «credito sociale accompagnato» o la rete europea d'inclusione finanziaria «EFIN», e che tali buone prassi devono essere stimolate e riprodotte in tutta l'Unione.

6.4 Il CESE considera l'informazione e l'educazione dei consumatori, anche con forme e pratiche educative a partire dalla scolarizzazione di base, un campo d'eccellenza per le iniziative degli Stati membri e della società civile ⁽¹¹⁾. Queste sono azioni importanti per sviluppare una alfabetizzazione finanziaria a livello europeo in tutta l'Unione.

6.5 Il CESE considera importante stimolare e sviluppare queste attività ma sottolinea che l'informazione sui prodotti è un dovere dei fornitori di credito e l'educazione un dovere delle autorità pubbliche. Inoltre, il CESE considera che le iniziative della società civile in materia d'informazione trasparente e comprensibile e di educazione saranno efficaci se sono a completamento di un quadro regolamentare unitario e omnicomprensivo.

6.6 Nell'audizione pubblica organizzata a Bruxelles dal CESE il 28 gennaio 2010, con qualificati rappresentanti della società civile a livello nazionale ed europeo, è stata sottolineata la necessità di porre il fenomeno delle pratiche abusive e/o illegali sotto il controllo europeo sia dal punto di vista regolamentare e dell'assistenza alle vittime, che delle politiche educative, formative ed informative di tutte le parti in causa.

6.7 Al fine di stimolare un'economia sociale di mercato in campo creditizio, il CESE considera importante la creazione e lo sviluppo delle imprese dell'economia sociale, quali le cooperative ⁽¹²⁾. Le autorità pubbliche hanno anche la responsabilità d'appoggiare e promuovere la creazione e il funzionamento di questi tipi d'impresa ⁽¹³⁾.

Bruxelles, 28 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹¹⁾ UNI (Proposta di norma per la educazione finanziaria del cittadino - Requisiti del servizio), gennaio 2010.

⁽¹²⁾ Cfr. *Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis*, OIL 2009.

⁽¹³⁾ Cfr. GU C 318 del 23.12.2009, pag. 22.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Statuto della fondazione europea»
(parere d'iniziativa)**

(2011/C 18/06)

Relatrice: **HELLAM**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 luglio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema:

Statuto della fondazione europea.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato il proprio parere in data 30 marzo 2010.

Alla sua 462^a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 28 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 134 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

1. Raccomandazioni e conclusioni

1.1 Il presente parere di iniziativa contiene alcune considerazioni e proposte circa l'elaborazione di uno statuto europeo adatto alle fondazioni e propone alcune linee guida che potrebbero disciplinare tale statuto.

1.2 Un esame dei bisogni e delle opportunità conferma la necessità di un progetto di legge sulle fondazioni che offra loro uno strumento adatto ad agevolarne le attività nel mercato interno. Un recente studio di fattibilità ⁽¹⁾ e gli stessi operatori del settore ⁽²⁾ hanno indicato che, nell'ultimo decennio, il numero delle fondazioni e dei fondatori che desiderano sviluppare attività o iniziative di cooperazione transnazionali è cresciuto in misura considerevole. Tali fonti hanno inoltre mostrato che le fondazioni che svolgono attività transfrontaliere si trovano ad affrontare diversi ostacoli, anche di tipo giuridico, che comportano maggiori costi operativi, riducendo così l'importo globale dei fondi di cui esse possono disporre per perseguire i loro scopi di pubblica utilità.

1.3 Uno statuto della fondazione europea è stato ripetutamente invocato dal settore delle fondazioni, nonché dalle sue reti e associazioni di categoria a livello UE ⁽³⁾, come la soluzione più efficace in termini di costi per far fronte agli ostacoli transfrontalieri e stimolare così le attività delle fondazioni in tutta Europa.

1.4 In tale contesto il CESE esorta la Commissione a presentare una proposta di regolamento sullo statuto della fondazione europea, inteso a sostenere le attività di pubblica utilità, in modo che il Consiglio e il Parlamento europeo possano adottarlo a tempo debito.

1.5 Il CESE è convinto che lo statuto della fondazione europea sia uno strumento essenziale per portare i cittadini al centro del mercato interno e avvicinare l'Europa ai cittadini.

1.6 Il CESE ravvisa infatti in questo statuto un nuovo strumento atto a sostenere il perseguimento dell'interesse pubblico europeo e le azioni dei cittadini, nonché ad affrontare importanti questioni e necessità impellenti della società e dell'economia europee in settori quali la conoscenza e l'innovazione, la ricerca medica, l'assistenza sanitaria e i servizi sociali, l'ambiente e lo sviluppo regionale, l'occupazione e la formazione professionale, la tutela del patrimonio naturale e culturale, la promozione delle arti e della diversità culturale, la cooperazione internazionale e lo sviluppo.

1.7 Per rendere efficace e attraente questo nuovo strumento, bisognerà assicurarsi che lo statuto della fondazione europea detti norme chiare e complete in materia di costituzione e funzionamento delle fondazioni e vigilanza sulle loro attività ed abbia un'autentica dimensione europea. Lo statuto agevererà le operazioni, le donazioni e la cooperazione transfrontaliere, offrendo uno strumento efficiente di gestione per il perseguimento di scopi di pubblica utilità, ma anche un'«etichetta» riconosciuta a livello europeo.

2. Osservazioni generali

2.1 Ambito di applicazione e sfondo istituzionale

2.1.1 Il presente parere di iniziativa si propone di esaminare il potenziale sviluppo di uno statuto della fondazione europea che aiuti le fondazioni e i finanziatori, sempre più attivi in ambito transfrontaliero, a far fronte agli ostacoli di natura sia civilistica che fiscale che si frappongono alle loro attività, e conferisca una dimensione europea alle nuove fondazioni fin dalla loro costituzione.

2.1.2 Nel novembre 2009 la DG Mercato interno e servizi della Commissione ha reso noti i risultati di una consultazione pubblica sullo statuto della fondazione europea ⁽⁴⁾. Tale consultazione ha suscitato un gran numero di risposte, specialmente da parte di soggetti del settore *non-profit*, i quali hanno in genere espresso un forte sostegno nei confronti di un siffatto statuto.

⁽¹⁾ Studio di fattibilità sullo statuto della fondazione europea, 2009.

⁽²⁾ Questa tendenza è stata evidenziata dal Centro europeo delle fondazioni, la principale associazione di categoria delle fondazioni di pubblica utilità a livello dell'UE: due terzi dei suoi membri sono attivi in paesi diversi da quello di origine.

⁽³⁾ Centro europeo delle fondazioni, *Donors and foundations networks in Europe (DAFNE)* («Reti europee di donatori e fondazioni»), *Network of European foundations* («Rete delle fondazioni europee»).

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_fr.htm (documenti non disponibili in italiano).

2.1.3 Nel febbraio 2009 la Commissione ha pubblicato uno studio di fattibilità sullo statuto della fondazione europea ⁽⁵⁾. Lo studio mette in luce i potenziali benefici di un tale statuto in termini di riduzione o eliminazione di costi finanziari e oneri amministrativi superflui e quindi di agevolazione del compito delle fondazioni che intendono svolgere le loro attività in diversi paesi dell'UE.

2.1.4 Esistono inoltre due raccomandazioni formulate «dal basso» riguardo a uno statuto della fondazione europea:

- una proposta di regolamento su uno statuto europeo delle fondazioni pubblicata nel 2005 dal Centro europeo delle fondazioni ⁽⁶⁾,
- un progetto di ricerca intitolato *The European Foundation - a New Legal Approach* («La fondazione europea: un nuovo approccio giuridico»), pubblicato nel 2006 da esperti di diritto civile delle fondazioni e di diritto tributario ⁽⁷⁾.

2.1.5 Il 4 luglio 2006 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione intitolata *Ultimi sviluppi e prospettive del diritto societario* ⁽⁸⁾, che «invita la Commissione a portare avanti l'elaborazione di una legislazione comunitaria che preveda altre forme giuridiche di organizzazione imprenditoriale, come la fondazione europea».

2.1.6 Nel suo parere del 2009 sul tema *Diversità delle forme d'impresa* ⁽⁹⁾, il CESE ha accolto con favore l'avvio dei lavori per uno statuto europeo delle fondazioni e invitato la Commissione a portare a termine la valutazione d'impatto entro l'inizio del 2010 presentando una proposta di regolamento che consenta alle fondazioni di portata europea di operare in condizioni di parità sul mercato interno.

2.1.7 Nel 2006 la Corte di giustizia ha statuito ⁽¹⁰⁾ che il diverso trattamento fiscale delle fondazioni di pubblica utilità residenti e non residenti costituisce una violazione ingiustificata del principio della libera circolazione dei capitali, ma solo nei casi in cui la «pubblica utilità» della fondazione non residente è riconosciuta dalla normativa dello Stato membro impositore.

2.1.8 In una causa in materia di donazioni transfrontaliere ⁽¹¹⁾, la Corte ha statuito che le normative fiscali che discriminano le donazioni a favore di «enti riconosciuti di interesse generale» stabiliti in un altro Stato membro violano il Trattato CE, se questi ultimi vanno considerati «equivalenti» agli enti di interesse generale che hanno sede nello Stato membro impositore.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_fr.htm (documenti non disponibili in italiano).

⁽⁶⁾ <http://www.efc.be/SiteCollectionDocuments/EuropeanStatuteUpdated.pdf>.

⁽⁷⁾ http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_15347__2.pdf.

⁽⁸⁾ P6_TA(2006)0222.

⁽⁹⁾ GU C 318 del 23.12.2009, pag. 22.

⁽¹⁰⁾ Sentenza nella causa C-386/04, Stauffer.

⁽¹¹⁾ Sentenza nella causa C-318/07, Persche.

2.2 Osservazioni: il settore delle fondazioni nell'UE

2.2.1 In Europa il settore delle fondazioni rappresenta un'importante forza economica ⁽¹²⁾, con attività comprese tra 300 e circa 1 000 miliardi di euro e una spesa annua compresa tra 83 e 150 miliardi di euro. Inoltre, in molti paesi europei questo settore inizia già a registrare una crescita sostenuta.

2.2.2 Le fondazioni svolgono un ruolo di rilievo nel mercato del lavoro. Le 110 000 fondazioni censite dallo studio di fattibilità sullo statuto della fondazione europea, infatti, occupano direttamente a tempo pieno tra 750 000 e 1 milione di persone in tutta l'UE ⁽¹³⁾. Inoltre, attribuendo borse di studio o altre forme di sostegno finanziario a organizzazioni e persone fisiche, le fondazioni sostengono l'occupazione e il volontariato.

2.2.3 La grande maggioranza delle fondazioni stabilite nell'Unione europea è costituita su base patrimoniale e persegue uno scopo di pubblica utilità. Di regola, esse non hanno soci e sono enti a sé stanti senza scopo di lucro. Esse dispongono di una fonte di redditi stabile e affidabile, destinata irrevocabilmente a scopi di pubblica utilità. In particolare, esse possono ricavare i loro introiti da una dotazione patrimoniale, un capitale fornito da una persona fisica, una famiglia, un'impresa o un altro ente. Tale dotazione può consistere in beni «mobili» (denaro, azioni, obbligazioni, opere d'arte, diritti d'autore, licenze di ricerca) o «immobili» (terreni e fabbricati, come ad esempio musei e centri di assistenza). Infine, esse possono trarre i loro ricavi anche da altre fonti, quali ad esempio legati e donazioni, appelli alla pubblica generosità, attività in proprio o per conto terzi, lotterie.

2.2.4 Le fondazioni stabilite nell'UE lavorano su temi e su progetti di diretta utilità pubblica e contribuiscono in misura fondamentale allo sviluppo di un'Europa dei cittadini in settori che vanno dalla conoscenza, la ricerca e l'innovazione, i servizi sociali e l'assistenza sanitaria, la ricerca in campo medico, l'ambiente, lo sviluppo regionale, l'occupazione e la formazione professionale e la tutela del patrimonio naturale e culturale alla promozione delle arti e della cultura nonché alla cooperazione internazionale e allo sviluppo.

2.2.5 Un numero crescente di fondazioni e di loro finanziatori opera a livello transfrontaliero. Tuttavia, le fondazioni si trovano ad affrontare ostacoli giuridici (amministrativi, civilistici e fiscali), individuati nello studio di fattibilità, tra i quali:

- la diversità delle normative da uno Stato membro all'altro: le nuove iniziative europee in materia sono ritardate o abbandonate a causa della mancanza di strumenti giuridici appropriati,
- la difficoltà ad ottenere il riconoscimento della propria personalità giuridica in Stati membri diversi da quello in cui hanno sede,
- l'incertezza giuridica quanto al riconoscimento, nello Stato membro in cui sono stabilite, del carattere di «interesse generale» della loro attività transfrontaliera e del loro status di organizzazioni di pubblica utilità,

⁽¹²⁾ Cfr. la sintesi riepilogativa (*executive summary*) dello studio di fattibilità citato.

⁽¹³⁾ Cfr. la nota 12.

- gli oneri amministrativi e i costi legati alla costituzione di diverse filiali in altri paesi,
- la mancanza della possibilità di trasferire la loro sede in un altro Stato membro,
- le barriere fiscali: gli enti aventi sede in un altro Stato membro sono soggetti a discriminazione fiscale.

2.3 L'esigenza di creare uno strumento idoneo per le fondazioni

2.3.1 Sarebbe irrealistico sperare in una qualsiasi armonizzazione del gran numero di leggi che disciplinano le fondazioni negli Stati membri⁽¹⁴⁾, in particolare alla luce delle differenze esistenti tra di esse quanto allo scopo, ai requisiti per la costituzione, alla *governance* e agli obblighi di trasparenza contabile⁽¹⁵⁾.

2.3.2 Attualmente, nessuno degli strumenti giuridici europei⁽¹⁶⁾ creati per sostenere la crescita dell'attività transfrontaliera di - o della cooperazione transfrontaliera tra - imprese private e organismi pubblici nell'UE è adatto alle esigenze e alle caratteristiche specifiche delle fondazioni in quanto enti privati senza fini di lucro che perseguono finalità di interesse pubblico e non hanno soci di capitale o di controllo.

2.3.3 È ormai necessario esaminare lo sviluppo di uno statuto della fondazione europea che sia accessibile e adatto alle specifiche esigenze delle fondazioni, al fine di agevolarne le attività e le iniziative di cooperazione all'interno del mercato unico, di consentire loro di riunire risorse provenienti da paesi diversi e di conferire, fin dalla loro costituzione, una dimensione europea alle fondazioni stabilite nell'UE, in modo da sostenerne le attività di pubblica utilità.

3. Per uno statuto della fondazione europea: finalità e struttura fondamentali

3.1 Finalità e vantaggi

3.1.1 Nell'ottica della promozione dell'attività delle fondazioni di pubblica utilità in tutta l'UE, lo statuto della fondazione europea costituisce invece un'opzione valida. Esso, infatti:

- migliorerebbe il quadro normativo europeo entro cui le fondazioni devono operare,
- ridurrebbe gli ostacoli giuridici e amministrativi,
- incoraggerebbe l'avvio di nuove attività,
- agevolerebbe le attività transfrontaliere, e in particolare i partenariati, all'interno del mercato unico,
- aumenterebbe la trasparenza,

- offrirebbe uno strumento di gestione efficace a sostegno di obiettivi di pubblica utilità,
- rendere più agili le procedure di donazione, per le attività transfrontaliere delle persone sia fisiche che giuridiche,
- contribuirebbe al processo di integrazione economica e al consolidamento di una società civile europea in un contesto globalizzato come quello attuale, in cui le sfide e le minacce comuni richiedono un approccio europeo chiaro e libero da intralci e condizionamenti.

3.1.2 I vantaggi di uno statuto della fondazione europea sarebbero molteplici:

- efficienza e semplificazione: tale statuto consentirebbe di costituire «fondazioni europee» (FE) registrate in uno Stato membro e riconosciute anche negli altri 26, in grado di operare in tutta l'UE in base a un unico quadro normativo e a un sistema di gestione e rendicontazione coerente. Ciò aiuterebbe le fondazioni a superare le barriere oggi esistenti e ne agevolerebbe la cooperazione e l'attività transfrontaliere,
- responsabilità: lo statuto della fondazione europea chiarirebbe inoltre il concetto di fondazione, offrendo una definizione comune di «fondazione di pubblica utilità» valida in tutta l'UE, mentre oggi il termine «fondazione» è fin troppo utilizzato per designare enti molto diversi tra loro. Ciò potrebbe avere effetti positivi sulla *governance* delle fondazioni, offrendo un parametro di riferimento,
- vantaggi economici: oltre ad abbattere i costi delle loro attività transfrontaliere, le fondazioni che optassero per lo statuto sarebbero riconosciute sia dall'amministrazione pubblica che dalla collettività, avendo un'«etichetta» affidabile a livello europeo. Lo statuto delle fondazioni europee agevolerebbe la raccolta di risorse per attività di pubblica utilità e potrebbe attrarre investimenti stranieri. Inoltre, esso potrebbe avere effetti benefici sul comportamento dei donatori e sulla propensione a donare,
- vantaggi politici e per i cittadini: lo sviluppo di attività e cooperazione transnazionali incoraggerebbe l'integrazione europea nei settori che interessano direttamente chi risiede nell'UE. Lo statuto della fondazione europea potrebbe infine offrire uno strumento robusto e flessibile per sostenere il perseguimento dell'interesse pubblico e le azioni dei cittadini a livello dell'UE nonché per affrontare necessità impellenti e problemi di politica a livello globale.

3.2 Caratteristiche essenziali

3.2.1 Uno statuto della fondazione europea che voglia essere davvero efficace dovrebbe rispettare una serie di principi di base e presentare talune caratteristiche essenziali. Si tratterebbe di uno strumento di pubblica utilità aggiuntivo e facoltativo, disciplinato principalmente dal diritto dell'UE e da norme nazionali e regionali integrative.

⁽¹⁴⁾ Cfr. la rassegna, curata dal Centro europeo delle fondazioni, dei diversi trattamenti giuridici e fiscali delle fondazioni nell'UE: <http://www.efc.be/Legal/Pages/FoundationsLegalandFiscalCountryProfiles.aspx>.

⁽¹⁵⁾ In proposito si vedano le schede comparative, anch'esse a cura del CEF, delle leggi nazionali in materia di fondazioni: <http://www.efc.be/Legal/Pages/Legalandfiscalcomparativecharts.aspx>.

⁽¹⁶⁾ Il gruppo europeo di interesse economico (GEIE), la società europea (SE), la società cooperativa europea (SCE), il gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

3.2.2 Un siffatto statuto potrebbe essere concepito secondo le linee di seguito elencate, che dovranno essere precisate in dettaglio in cooperazione con le parti interessate. Esso dovrebbe dunque:

3.2.2.1 costituire uno strumento facoltativo e aggiuntivo che i finanziatori e le fondazioni attivi in più Stati membri potrebbero utilizzare per evitare di dover costituire in ciascuno di tali paesi una fondazione distinta disciplinata dal diritto interno di quel paese. Esso non si sostituirebbe alle normative interne vigenti in materia di fondazioni nei singoli Stati membri;

3.2.2.2 disciplinare in maniera semplice e completa la maggior parte degli aspetti del diritto delle fondazioni, rinviando al diritto nazionale nel minor numero possibile di settori giuridici. Ciò consentirebbe ai fondatori di risparmiare sui costi di conformità grazie al fatto di utilizzare un unico strumento giuridico e di optare per una struttura di *governance* che sarebbe analoga in tutti gli Stati membri;

3.2.2.3 essere una normativa di facile accesso. La FE dovrebbe poter essere costituita a tempo indeterminato o determinato per testamento da qualsiasi persona fisica residente nell'UE, con atto pubblico *inter vivos* da qualsiasi persona fisica o giuridica residente nell'UE, mediante trasformazione di una fondazione di pubblica utilità stabilita in uno Stato membro in una FE oppure mediante fusione di fondazioni di pubblica utilità stabilite in uno stesso Stato membro o in Stati membri diversi. La costituzione di una FE dovrebbe essere resa nota mediante avviso pubblicato nella Gazzetta ufficiale;

3.2.2.4 consentire soltanto il perseguimento di scopi di pubblica utilità. La descrizione di tale «pubblica utilità» potrebbe includere un elenco non tassativo di scopi di pubblica utilità al fine di consentire una certa flessibilità⁽¹⁷⁾. Una FE dovrebbe essere considerata «di pubblica utilità» se:

- (1) serve l'interesse pubblico in genere a livello europeo/internazionale attuando direttamente i propri programmi oppure sostenendo le attività di persone fisiche, associazioni, istituzioni o altri enti; e
- (2) lo scopo per il quale è stata costituita comprende la promozione dell'interesse pubblico in uno o più settori considerati di pubblica utilità;

3.2.2.5 conferire una dimensione europea: lo statuto della fondazione europea sarebbe destinato alle fondazioni che abbiano (in senso lato) un rilievo europeo, ossia che intendano svolgere attività in più di uno Stato membro;

3.2.2.6 fissare un importo minimo del capitale, in misura tale, da un lato, da testimoniare la serietà dello scopo e delle attività della FE, e, dall'altro, da non impedire l'avvio di attività da parte di iniziative non molto capitalizzate;

3.2.2.7 non attribuire alcuna qualità «formale» di socio, ma rendere possibile una qualche forma strutturata di partecipazione, purché i diritti e gli obblighi che questa comporta non si sostituiscano a quelli della struttura di *governance*;

3.2.2.8 consentire, nel quadro dell'obiettivo di pubblica utilità della FE, l'esercizio di attività economiche dirette o per il tramite di un altro ente, purché qualsiasi ricavo od utile sia utilizzato per perseguire gli scopi di pubblica utilità della fondazione;

3.2.2.9 attribuire il diritto di essere titolare di beni mobili e immobili, ricevere donazioni o sussidi di ogni genere, compresi titoli azionari e altri valori mobiliari, da qualsiasi fonte lecita;

3.2.2.10 richiedere che la fondazione abbia sede in uno Stato membro dell'UE. La fondazione dovrebbe poter essere trasferita in un altro Stato membro semplicemente trasferendone la sede, senza bisogno di procedere al suo scioglimento o di costituire un nuovo ente.

3.2.2.11 stabilire regole chiare in materia di trasparenza e rendicontazione. Ogni FE dovrebbe registrare tutte le transazioni finanziarie nelle sue scritture contabili, utilizzare canali finanziari formali e depositare il bilancio annuale e le relazioni di accompagnamento presso l'autorità competente. I bilanci degli enti di maggiori dimensioni dovrebbero essere soggetti a revisione contabile;

3.2.2.12 stabilire regole chiare in materia di *governance* e responsabilità della FE; tuttavia, i fondatori o il consiglio di amministrazione dovrebbero poter godere di una certa flessibilità nel redigere lo statuto della singola FE in modo da conferirle l'assetto interno che ritengono più appropriato. Al riguardo potrebbe essere utile proporre, a titolo di esempio, dei modelli di statuto i quali contengano fra l'altro norme intese a evitare i conflitti di interesse.

4. Legge applicabile

4.1.1 La proposta di regolamento sullo statuto della fondazione europea dovrebbe indicare le diverse fonti del diritto applicabile alla FE: il regolamento stesso, lo statuto proprio di ogni singola fondazione ed altre normative UE o di diritto interno.

4.1.2 Se è vero che la normativa sullo statuto della fondazione europea dovrebbe essere completa, è anche vero che essa dovrebbe essere redatta in forma semplice e chiara. I motivi di questo requisito sono evidenti: una normativa chiara aiuterebbe le FE a conformarsi ad essa e gli organi competenti ad assicurarsi che essa venga applicata.

4.1.3 La proposta di statuto della fondazione europea dovrebbe instaurare il quadro normativo entro cui le FE sarebbero costituite, opererebbero e assolverebbero i loro obblighi di trasparenza. Nei suoi campi di applicazione (costituzione, registrazione, scopo, capitale, sede, personalità giuridica, capacità giuridica, responsabilità degli amministratori, requisiti di trasparenza e rendicontazione, ecc.), la normativa in questione dovrebbe essere completa e non rinviare alle leggi nazionali. Ciò garantirebbe l'unità, la chiarezza e la sicurezza che tale statuto dovrebbe offrire ai terzi, ai partner e ai donatori.

⁽¹⁷⁾ La proposta di statuto della fondazione europea pubblicata dal CEF nel 2005 conteneva appunto un elenco esemplificativo di questo tipo.

4.1.4 Per quanto concerne la vigilanza sull'attività delle FE, tale compito potrebbe essere demandato a determinati organismi competenti a livello dei singoli Stati membri, ma andrebbe comunque svolto in base alle norme comuni in materia di requisiti di registrazione, informazione e vigilanza concordate a livello UE e contenute nel regolamento sullo statuto della FE.

4.1.5 Alle materie non disciplinate dalla normativa sullo statuto della fondazione europea si applicherebbero altre norme di diritto UE o normative interne degli Stati membri.

4.1.6 Per quanto concerne gli aspetti fiscali, la competenza a determinare il trattamento fiscale delle FE spetterebbe all'amministrazione tributaria dello Stato membro in cui la singola FE viene tassata.

4.1.7 Le normative degli Stati membri dell'UE stabiliscono un trattamento fiscale speciale per le fondazioni di pubblica utilità⁽¹⁸⁾. Una differenza di trattamento fiscale tra gli enti di pubblica utilità «nazionali» ed «esteri» si considera in potenziale conflitto con i Trattati europei, in particolare per quanto riguarda le imposte su successioni (eredità e legati) e donazioni

e sui redditi di fonte estera delle fondazioni. Pertanto, una FE non residente dovrebbe anche poter beneficiare delle agevolazioni fiscali concesse dalle norme nazionali alle fondazioni residenti, comprese le esenzioni dalle imposte sui redditi, dalle imposte su successioni e donazioni e dalle imposte sul valore/sui trasferimenti degli attivi patrimoniali⁽¹⁹⁾.

4.1.8 Quanto al trattamento fiscale dei finanziatori e donatori delle FE, qualsiasi soggetto effettui un finanziamento o una donazione a favore di una FE, all'interno di uno stesso Stato membro o da uno Stato membro a un altro, deve godere delle stesse deduzioni o detrazioni fiscali di cui godrebbe se il beneficiario fosse un ente di pubblica utilità stabilito nello Stato membro di residenza del donatore.

4.1.9 Per quanto riguarda le imposte indirette, in un parere sul tema *Diversità delle forme d'impresa*⁽²⁰⁾ il CESE ha invitato la Commissione a incoraggiare gli Stati membri a studiare la possibilità di concedere alle «imprese» (in senso lato) misure compensative sulla base del loro valore sociale comprovato o del contributo verificato che esse recano allo sviluppo regionale.

Bruxelles, 28 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹⁸⁾ Per una sintesi delle norme fiscali applicabili alle fondazioni, si vedano le schede comparative delle leggi in materia di fondazioni pubblicate dal CEF nel 2009: <http://www.efc.be/Legal/Pages/Legalandfiscalcomparativecharts.aspx>.

⁽¹⁹⁾ Cfr. *The European Foundation: a new legal perspective* («La fondazione europea: una nuova prospettiva giuridica») http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_15347__2.pdf.

⁽²⁰⁾ Cfr. la nota 9.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'industria navale europea di fronte alla crisi»

(2011/C 18/07)

Relatore: **Marian KRZAKLEWSKI**

Correlatore: **Enrique CALVET CHAMBON**

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

L'industria navale europea di fronte alla crisi.

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI), incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 9 aprile 2010.

Alla sua 462^a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 29 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 168 voti favorevoli, 14 voti contrari e 12 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo constata con grande preoccupazione che l'industria navale europea versa in una situazione di profonda crisi, caratterizzata da una totale assenza di nuove commesse, da grandi problemi nel finanziamento delle commesse già esistenti, da una sovraccapacità produttiva nell'ambito della costruzione di navi mercantili, da una perdita irreversibile di posti di lavoro, con prospettive di ulteriori licenziamenti, e da un costante aumento del numero di fallimenti e liquidazioni di cantieri navali e imprese dell'indotto.

1.2 Il Comitato è convinto che in questa situazione critica sia necessario dotarsi di una strategia europea comune per il futuro dell'industria navale nell'UE e coordinare le azioni degli Stati membri in questo campo. I primi elementi di tale strategia dovrebbero essere definiti e messi in atto entro e non oltre la metà del 2010 e dovrebbero rispondere alle più urgenti necessità, che sono le seguenti:

- stimolare la domanda (si vedano i punti 4.1 e 4.1.1),
- mettere a disposizione finanziamenti (anche attraverso la proroga oltre il 2011 della disciplina per gli aiuti di Stato alla costruzione navale),
- garantire risorse in materia di occupazione (ivi comprese forme di sostegno in fase di chiusura dei cantieri),
- combattere la mancanza di condizioni eque di concorrenza.

Tali misure dovrebbero evitare di fornire incentivi negativi, che potrebbero ostacolare la competitività.

1.3 Data la mancanza di un sistema di norme commerciali per il settore navale che abbiano carattere vincolante in tutto il mondo, il Comitato ritiene che si debba chiedere alla Commissione di adottare provvedimenti più energici e incisivi per la protezione di questo settore strategico. Di fronte alla mancanza di un accordo internazionale nel quadro dell'OCSE, l'UE deve adottare misure dirette e decise per proteggere il settore navale europeo dalla concorrenza sleale.

1.4 I decisori europei e nazionali, le imprese del settore e le parti sociali devono adottare quanto prima misure per la realizzazione di un progetto comune ⁽¹⁾, il cui obiettivo politico sia:

- fare in modo che questo settore altamente tecnologico, che in futuro potrebbe garantire elevati livelli di occupazione sostenibile, conservi una base industriale forte e competitiva in Europa,
- evitare scelte miopi procedendo a licenziamenti nelle fasi di peggioramento della congiuntura, mantenere i posti di lavoro e - cosa altrettanto importante - conservare una forza lavoro altamente qualificata in questo settore strategico,
- attribuire particolare importanza alle considerazioni ambientali e all'efficienza energetica del trasporto marittimo - l'industria navale europea, e in particolar modo il sottosettore dell'equipaggiamento navale, ha un elevato potenziale per il miglioramento della situazione sotto questi due aspetti,
- garantire la coesione per quanto concerne le regioni costiere minacciate in cui è presente l'industria navale,

⁽¹⁾ Un progetto, elaborato in reazione alla situazione di crisi, è già stato presentato alla riunione dei rappresentanti di alto livello nel quadro dell'iniziativa LeaderSHIP 2015.

- impedire che la capacità produttiva dell'industria navale scenda al di sotto della massa critica necessaria affinché in futuro l'UE sia in grado di produrre navi,
- salvaguardare il know-how europeo nell'ambito del finanziamento delle costruzioni navali ⁽²⁾,
- mantenere le competenze europee nel settore marittimo (anche in campo scientifico e nell'istruzione superiore),
- garantire che il settore disponga di un notevole potenziale di crescita, innovazione ed espansione nel campo della R&S,
- chiarire che i costi concreti delle azioni in corso per il settore sono inferiori a quelli dell'inazione (si veda l'esempio degli USA) ⁽³⁾.

1.5 Il Comitato fa appello al Consiglio, alla Commissione e al Parlamento europeo affinché l'UE riconosca come obiettivo strategico e prioritario il mantenimento della necessaria massa critica nel settore della costruzione e riparazione navale. Ciò è indispensabile al fine di:

- mantenere un controllo sui progressi in materia ambientale ed energetica nel settore dei trasporti nonché sul miglioramento dell'efficienza energetica di questi ultimi,
- non perdere il significativo apporto tecnologico del settore all'industria europea - apporto che incide anche su altri settori (economie esterne); una volta che un cantiere è stato chiuso, non viene più riaperto,
- sfruttare il futuro potenziale di crescita (ad esempio per quanto riguarda l'energia eolica), il che in Europa è possibile soltanto utilizzando le capacità nel settore della costruzione navale,
- mantenere una sufficiente capacità di reazione nei confronti di qualsiasi circostanza storica (in situazioni di crisi ogni nave rappresenta un elemento strategico di lotta, e ciò vale anche per le navi mercantili),

⁽²⁾ Finora l'Europa ha dominato i mercati del credito per le costruzioni navali. Per salvaguardare e ampliare questo know-how, occorre creare un sistema europeo di garanzia che consenta ai cantieri navali di assicurare il finanziamento delle commesse esistenti e future. L'Europa deve mantenere e sviluppare ulteriormente il suo ruolo di centro di finanziamento dell'industria navale.

⁽³⁾ Negli Stati Uniti l'effetto - sul piano commerciale - della perdita di tale massa critica è stato, dopo la crisi del settore, un aumento dei costi della costruzione di nuove navi pari al 300 %.

- conservare una forza lavoro qualificata e un livello sufficiente di ricerche scientifiche avanzate nell'industria navale - onde evitare che esse passino totalmente in mani non europee - in settori come il trasporto, la crescita sostenibile, la protezione dell'ambiente, l'eccellenza tecnologica nell'innovazione.

1.6 Il Comitato sottolinea che la perdita della necessaria massa critica da parte del settore navale provocherà la soppressione e la chiusura degli istituti per la formazione degli ingegneri e dei tecnici, nonché delle scuole professionali per operai specializzati. Ciò significa che l'Unione europea rischia di perdere anche la massa critica intellettuale a vantaggio dei suoi concorrenti commerciali e politici.

1.7 Il Comitato ritiene che, analogamente a quanto avviene in altri settori (ad esempio in quello automobilistico), gli Stati membri dovrebbero intraprendere sforzi comuni per agire congiuntamente a livello europeo allo scopo di consentire al settore di superare la crisi applicando misure di emergenza a breve termine che tengano conto della sua specificità.

1.7.1 Tali misure dovrebbero:

- portare all'afflusso di nuove commesse quanto più rapidamente possibile,
- consentire, nelle fasi di congiuntura sfavorevole, di mantenere il collegamento tra, da un lato, i cantieri e le imprese che cooperano con loro e, dall'altro, i lavoratori dotati delle competenze necessarie, evitando così che, a causa di una crisi passeggera, un potenziale di conoscenze vada perduto per sempre.

1.8 Per quanto riguarda la politica in materia di occupazione nell'industria navale, il Comitato ritiene che in questo settore si debbano impedire con tutti i mezzi possibili i licenziamenti. Bisogna conservare i lavoratori qualificati e competenti, già carenti negli ultimi anni. In questo settore le autorità pubbliche devono creare un quadro comune europeo che, per tutta la durata della crisi, consenta il lavoro a tempo parziale al fine di garantire condizioni uniformi di concorrenza in Europa e una tutela dell'occupazione accessibile a tutti i lavoratori minacciati di licenziamento.

1.8.1 Questo quadro deve garantire il mantenimento dei posti di lavoro e del potere d'acquisto laddove possibile, nonché il diritto di tutti i lavoratori alla formazione e alla riqualificazione. I programmi di formazione e riqualificazione dei lavoratori dell'industria navale sono necessari per il miglioramento delle loro competenze individuali e del livello generale delle qualifiche nei cantieri.

Raccomandazioni e proposte specifiche

1.9 È necessario accelerare le azioni a livello europeo per una rapida sostituzione della flotta in base a considerazioni di tutela ambientale. A questo fine si devono sfruttare le possibilità derivanti dalla disciplina comunitaria del 2008 in materia di aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente. Essendo prioritarie, le questioni ambientali andrebbero risolte su scala mondiale per il tramite dell'Organizzazione marittima mondiale - un processo, questo, che è già in atto.

1.10 Gli Stati membri e l'UE dovrebbero affrontare il problema del finanziamento sostenibile del settore navale. Bisogna quindi creare, di concerto con la BEI, uno strumento europeo per il finanziamento della cantieristica. Il settore, i decisori politici e la BEI devono studiare in che modo rendere accessibili all'industria navale i fondi della BEI per la diffusione delle tecnologie rispettose dell'ambiente e del trasporto pulito.

1.11 Bisogna sottoporre le pratiche commerciali degli armatori a un controllo più rigoroso, onde evitare che le sovvenzioni europee e nazionali vengano utilizzate per comprare navi prodotte in cantieri navali al di fuori dell'UE.

1.12 È necessario sostenere e promuovere uno smantellamento o ammodernamento (*retrofitting*) delle vecchie navi che sia sensato sotto il profilo economico e rispettoso dell'ambiente, e i cantieri navali che svolgono tali attività devono rispettare i requisiti europei di qualità in materia.

1.13 Il Comitato sostiene l'iniziativa LeaderSHIP 2015 (LS 2015), in quanto offre a tutti i soggetti interessati un valido quadro per l'elaborazione comune di una politica per il settore in esame. Tale quadro dovrebbe essere esteso anche ad altri settori economici.

1.13.1 L'iniziativa LS 2015 deve inoltre sviluppare un piano d'azione dinamico e coraggioso che punti al rafforzamento dell'industria navale europea e al mantenimento dei posti di lavoro altamente qualificati, nonché a fornire risposte alle sfide ambientali cui è confrontata tale industria. È necessario che le proposte elaborate nel quadro dell'iniziativa LS 2015 siano realizzate da tutte le parti interessate, e in particolare dalle istituzioni europee e dagli Stati membri.

1.14 Il Comitato raccomanda alle parti sociali di sfruttare, in modo particolare durante la fase di crisi, le possibilità offerte dal dialogo sociale per l'elaborazione di strategie comuni per il futuro. Il dialogo sociale è una piattaforma che consente di introdurre idee e soluzioni comuni nella lotta per vincere le sfide che interessano e interesseranno il settore della cantieristica. In tale contesto, è altresì necessario concordare norme sociali per i lavoratori dei cantieri navali europei ed applicarle concretamente.

1.14.1 Il Comitato ritiene che l'applicazione del principio della responsabilità sociale delle imprese dovrebbe contribuire allo sviluppo sostenibile del settore.

1.14.2 Il Comitato incoraggia il ricorso a *misure concrete* al fine di mantenere il collegamento tra lavoratori e imprese durante i lunghi periodi di scarsità della domanda (*labour pool*, formazione sovvenzionata, ecc.).

1.14.3 Bisogna verificare la possibilità di assegnare temporaneamente al settore navale una parte delle sovvenzioni «sociali» (FSE ⁽⁴⁾, FESR, fondo di adeguamento alla globalizzazione).

⁽⁴⁾ Fondo sociale europeo.

1.15 Il Comitato sostiene la creazione, nel più breve tempo possibile, di un consiglio settoriale per l'occupazione e le competenze nell'industria navale, conformemente alla nuova strategia della Commissione che prevede l'istituzione di tali organi.

1.16 Data l'importanza fondamentale, per la sopravvivenza del settore, della produzione di navi «verdi» ed efficienti dal punto di vista energetico, bisogna puntare a far sì che le imprese di costruzioni navali, le università o istituti superiori di insegnamento e le autorità pubbliche assicurino programmi di formazione e riqualificazione che promuovano e sviluppino un insieme di abilità e competenze atto a consentire una transizione efficace a livelli di emissioni più bassi e a navi più efficienti sul piano energetico. Il Comitato sostiene l'idea di dotare tutti i lavoratori del settore di «qualifiche verdi».

1.16.1 Bisogna utilizzare nel settore dell'industria navale strumenti come il sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET), il quadro europeo di riferimento per l'assicurazione della qualità (EQARF) e il quadro europeo delle qualifiche (QEQ) per favorire la mobilità e aumentare la competitività e la produttività.

1.17 Occorre chiedere all'industria navale di ampliare i suoi obiettivi e le sue attività (ambiente marino, acquicoltura, produzione di energia *off-shore*, dimensione artica, ecc.)

1.18 Analogamente, bisognerebbe orientare gli sforzi tecnologici (e quindi le ricerche scientifiche) anche verso nuovi campi, rafforzando inoltre il ruolo delle piattaforme tecnologiche (come ad esempio *Waterbourne*) e la loro collaborazione reciproca.

1.19 Alla Commissione bisogna chiedere di incrementare il sostegno e accelerare gli interventi a favore del trasporto marittimo a corto raggio, delle autostrade del mare e di navi in grado di prestare servizi in tali ambiti nel rispetto dei requisiti ambientali ed energetici europei.

1.20 Il Comitato ritiene che, nel ricercare soluzioni per la cantieristica europea, non si possa omettere di valutare il settore della produzione di equipaggiamenti navali, ad essa direttamente collegato. La situazione in questo settore è molto migliore che nella cantieristica (anche perché le imprese interessate possono trasferire più facilmente la loro attività). Vale la pena di studiare le cause di queste diverse situazioni e trarre conclusioni di cui si possa tenere conto nella ricerca di buone soluzioni per la cantieristica europea.

Il Comitato intende elaborare una relazione specifica su questo settore e la sua influenza sul settore cantieristico.

2. Introduzione - motivazione e obiettivo del parere

2.1 L'industria navale europea ⁽⁵⁾ risente in modo particolare degli effetti della crisi attuale, a causa dei seguenti fattori:

— le sue esigenze finanziarie specifiche, che sono maggiori di quelle di altri settori,

⁽⁵⁾ Per la definizione di questo termine si veda il glossario in allegato al presente parere.

- la sua enorme sensibilità ai cambiamenti nel commercio mondiale, in cui attualmente si registra una netta tendenza alla diminuzione della domanda di costruzioni navali, dovuta in gran parte all'aumento record del numero di navi mercantili nel mondo, la cui eccedenza supera decisamente l'aumento del fabbisogno di trasporti marittimi,
- la crescente concorrenza, soprattutto da parte di Stati che, attribuendo a questo settore un valore strategico, attuano una politica interventista a favore dell'industria navale,
- il manifestarsi della crisi in un momento in cui in tutto il mondo si osserva chiaramente una fortissima eccedenza del capitale fisico rispetto al fabbisogno,
- il fatto che la crisi si sia verificata in un momento in cui molti cantieri navali europei si trovano in una fase avanzata di profonda ristrutturazione, modernizzazione e sviluppo tecnico - processi il cui svolgimento è spesso molto doloroso, come dimostra l'esempio della cantieristica polacca,
- la specificità del settore (grandi investimenti, lungo ciclo produttivo, produzione di prototipi, non seriale, ecc.), che comporta talune limitazioni inevitabili e, in caso di crisi profonde, costringe ad adottare la drastica decisione di chiudere gli stabilimenti.

2.2 Vi è il rischio reale che l'industria navale europea perda l'indispensabile massa critica ⁽⁶⁾ a livello di capacità produttiva, e di questo rischio bisogna tenere conto, valutando i danni potenziali che una tale perdita potrebbe comportare, nella prospettiva dell'Europa di domani, dal punto di vista economico, sociale, tecnologico e strategico.

2.3 È per questi motivi che il Comitato ha elaborato il presente parere, incentrato sulle conseguenze specifiche della crisi per l'industria navale, cercando di descrivere questo problema dal punto di vista economico, sociale (occupazione, qualità dei posti di lavoro e impatto regionale), tecnologico e strategico.

2.4 Nel presente parere il Comitato procede inoltre a un'analisi e a una valutazione di metà percorso dell'iniziativa LS 2015, cercando di rispondere alle seguenti domande: che fare affinché tale iniziativa si concluda con un successo anziché con una sconfitta, e in che modi aggiornarla alla luce delle nuove realtà emerse dalla crisi economica.

⁽⁶⁾ Si tratta del livello minimo di produzione complessiva nei cantieri degli Stati membri dell'UE necessario per preservare il funzionamento del settore navale sul territorio europeo.

3. Conseguenze specifiche della crisi per il settore navale

3.1 Data l'assoluta specificità del settore navale, bisogna sottolineare che l'accumulo dei problemi finanziari in questo settore, per effetto sia dei problemi permanenti di finanziamento ⁽⁷⁾ sia dell'attuale fase negativa del ciclo economico e della rinuncia da parte degli investitori a finanziare commesse già effettuate [nonché dei casi sempre più numerosi di commercio di navi «di seconda mano» ⁽⁸⁾], comporta una grave minaccia, tanto più per questo comparto industriale, che in fatto di finanziamenti ha sempre avuto maggiori problemi di altri.

3.1.1 Il settore navale europeo, e soprattutto il sottosettore dei cantieri che costruiscono navi di grandi e medie dimensioni, risente anche della mancanza di condizioni uniformi di concorrenza e della concorrenza sleale praticata ormai da decenni da altre regioni del mondo. Tuttora, infatti, per questo settore manca un sistema di norme commerciali vincolanti in tutto il mondo. Inoltre, non si può tralasciare il fatto che la crisi ha messo in luce la sovraccapacità produttiva di paesi che ricorrono inesorabilmente e costantemente al finanziamento pubblico della produzione nazionale.

3.1.2 Alla luce delle numerose circostanze sfavorevoli elencate sopra, la cui sovrapposizione non ha precedenti, il problema con cui si scontra attualmente il settore non può essere considerato come un semplice caso di «storia che si ripete», ma va trattato come una nuova e drammatica sfida. Bisogna sottolineare che si tratta di difficoltà di carattere finanziario, piuttosto che industriale/strutturale.

3.1.3 Tuttavia, è proprio in presenza di questa crisi che si presenta l'opportunità di adottare misure che conducano a mantenere e assicurare la massa critica indispensabile per conservare le alte tecnologie in questo settore, che, seppure a rischio di crollo, svolge pur sempre un ruolo chiave per il trasporto marittimo. Purtroppo, in questa stessa fase vi è il rischio che la cantieristica europea perda tale massa critica.

3.2 L'industria navale manifesta una caratteristica tendenza a reagire in ritardo alla ripresa congiunturale. Questo meccanismo sfavorevole fa sì che il settore necessiti di un sostegno, senza il quale esso potrebbe subire danni fatali - e ciò vale anche nel caso in cui le misure di aiuto temporanee già messe in atto vengano sospese prematuramente.

3.2.1 Nell'industria navale si verifica una situazione tipica, caratterizzata dalla diminuzione dell'attività dopo un periodo di boom: si tratta di un fenomeno noto da molti decenni nel settore navale, e l'UE, nelle sue politiche settoriali, dovrebbe anticipare gli effetti di tale ciclo economico.

3.3 Nel discutere le cause e le conseguenze della difficile situazione in cui versa il settore, è necessario citare le specifiche circostanze di paesi come ad esempio la Polonia o la Romania.

⁽⁷⁾ Secondo il Comitato di collegamento dei costruttori navali dell'Unione europea (CESA), esso ha sempre avuto «maggiori problemi di finanziamento dovuti ai minori margini di profitto».

⁽⁸⁾ La sovraccapacità navale supera decisamente l'aumento del fabbisogno di trasporti marittimi; Se poste una dietro l'altra, le navi di nuova costruzione formerebbero una fila lunga 60 miglia nautiche (fonte: Bloomberg e Clarkson Research Services).

La drammatica situazione esistente in Polonia, manifestatasi con il crollo della produzione in due grandi cantieri a Gdini e Stettino, è la conseguenza dell'accumularsi di alcune circostanze nefaste che non erano state previste alcuni anni fa, come l'arresto dei processi di rinnovamento e ristrutturazione del settore, principalmente in seguito a una decisione politica adottata a cavallo tra il 2002 e il 2003, e il mancato sfruttamento della congiuntura economica positiva sul mercato europeo e mondiale negli anni 2003-2008.

3.4 L'industria navale rappresenta un comparto strategico, sia in sé sia rispetto ad altri settori, nonché in termini occupazionali. Ciò è particolarmente evidente e degno di nota in periodo di crisi. Questo punto di vista è condiviso dalla Commissione e, ci auguriamo, dall'attuale presidenza dell'UE. Bisogna quindi attendersi ed esigere da loro delle azioni politiche. Purtroppo, finora è mancato un chiaro sostegno da parte della maggioranza degli Stati membri con attività di cantieristica navale.

3.5 Le conseguenze sociali della crisi che si manifesta nell'industria navale sono molto importanti a livello regionale. L'aumento della disoccupazione nelle regioni cantieristiche e la perdita di una quota importante del PIL regionale possono essere molto più drastici che in altri comparti industriali, presenti un po' in tutto il territorio nazionale, per i quali le azioni di sostegno vengono condotte a livello di tutto il paese.

3.6 Quando viene chiuso un cantiere navale, di solito si tratta di una chiusura definitiva. Il know-how e la tecnologia avanzata che esso rappresenta vanno allora perduti in maniera irreversibile. In pratica tutti i prodotti dell'industria navale sono prodotti pilota o prototipi, ciascuno contiene svariati componenti di R&S. Se l'Europa vi rinuncia, il futuro del trasporto rispettoso dell'ambiente e a basse emissioni di carbonio, garantito dalle «navi pulite», finirà in altre mani, poco sicure. Inoltre, la perdita della massa critica minaccia di limitare l'accesso all'energia e alle materie prime oceaniche e ai minerali estratti *off-shore*.

3.7 Sebbene il sottosettore della riparazione non sia in crisi, esso potrebbe cominciare a risentire della concorrenza dei cantieri di costruzione che cambiano attività passando alla riparazione. D'altro canto, negli ultimi tempi si sono verificati casi di acquisto (o affitto) di elementi dell'infrastruttura produttiva dei cantieri di costruzione da parte di cantieri di riparazione e l'impiego, in questo contesto, di gruppi di lavoratori qualificati provenienti dai cantieri che hanno cessato l'attività.

3.8 La costruzione e la riparazione di navi e l'utilizzo, in quest'ambito, di attrezzature e materiali tecnologicamente avanzati sono molto importanti anche per la difesa europea, il rafforzamento della protezione e della sicurezza, il miglioramento delle condizioni ambientali e il trasferimento della tecnologia ad altri comparti industriali: un argomento importante, questo, nella ricerca di una soluzione all'attuale crisi del settore.

3.9 Nell'esaminare la situazione del settore navale, e in particolare della cantieristica, non si può omettere di valutare il settore della produzione di equipaggiamento navale, ad esso direttamente collegato. In Europa i lavoratori occupati in questo settore sono il doppio di quelli occupati nei cantieri navali

(escludendo dal calcolo i lavoratori occupati nel settore della costruzione di yacht e imbarcazioni da diporto, che sono una volta e mezzo più numerosi di quelli del settore navale «tradizionale»). La quota della produzione mondiale di equipaggiamento tecnologicamente avanzato realizzata dall'industria europea è molto maggiore di quella della cantieristica: essa è pari al 36 % (contro il 50 % dell'Asia, la cui quota riguarda prodotti di classe inferiore). La situazione del settore degli equipaggiamenti navali è quindi incomparabilmente migliore di quella dei cantieri.

3.10 Vale quindi la pena di studiare le cause di queste situazioni così diverse e trarre conclusioni di cui si possa tenere conto nella ricerca di soluzioni efficaci per la cantieristica europea. Le soluzioni applicate a questo settore e i suoi naturali legami con la cantieristica navale possono costituire una preziosa sinergia da applicare all'intero settore navale. Al tempo stesso non bisogna sottovalutare le previsioni di un radicale peggioramento della situazione del settore europeo dell'equipaggiamento navale in caso di perdita della massa critica necessaria da parte della cantieristica navale.

4. Idee per azioni e soluzioni di fronte all'attuale crisi del settore

4.1 È indispensabile e urgente aumentare la domanda di prodotti e servizi dell'intero settore (ivi compresi quelli di riparazione). Il Comitato ritiene che a questo fine si debba mirare all'ammodernamento (*retrofitting*) in senso ecologico delle navi più vecchie e meno sicure, ma anche delle navi «non pulite», tramite strumenti normativi e incentivi economici.

4.1.1 Per risolvere il problema della situazione negativa del mercato di questo settore, l'UE e gli Stati membri potrebbero, fra le altre cose, sostenere/finanziare il miglioramento/la razionalizzazione ecologica ed energetica della flotta mercantile dell'UE, unitamente all'affidamento in subappalto dell'equipaggiamento industriale/navale.

4.1.2 I cantieri europei dovrebbero concentrarsi sulla costruzione di navi che offrono un vantaggio comparativo, ossia navi speciali di alta qualità e ad alta tecnologia ⁽⁹⁾.

4.2 Si dovrebbero considerare strumenti specifici nel quadro della cosiddetta *flessicurezza* «interna», proteggendo il collegamento tra i lavoratori del settore e il loro know-how nella fase più sfavorevole del ciclo economico ⁽¹⁰⁾. Essi devono essere sostenuti tramite negoziati nel quadro del dialogo sociale e prevedendo forme di aiuto pubblico destinate a questo scopo.

⁽⁹⁾ Senza pretendere di essere esaustivi, possiamo citare i seguenti tipi di navi: navi passeggeri, navi da crociera, yacht, imbarcazioni da diporto, navi di servizio, navi per il trasporto di autovetture, chimichiere, metaniere e gassiere, navi *offshore*, navi rompighiaccio, navi-albergo, navi guardapesca, rimorchiatori destinati alle attività di supporto delle piattaforme petrolifere *offshore* (AHTS), piattaforme di perforazione, centrali eoliche *offshore*, navi ad uso militare, navi con tecnologia duale, navi da carico polivalenti, rimorchiatori e navi da ricerca.

⁽¹⁰⁾ La fase, cioè, in cui gli effetti della crisi si sommano alla «depressione» del ciclo economico (quantità minima di commesse).

4.2.1 Alcuni strumenti strutturali di sostegno a carattere regionale potrebbero essere riveduti e concentrati nel settore in esame. Il FESR ⁽¹¹⁾ potrebbe essere una fonte di finanziamento per alcuni strumenti di questo tipo.

4.3 La battaglia per assicurare condizioni eque di concorrenza sul mercato competitivo della costruzione e della riparazione navali finora non è stata né seria né sincera. Se è vero che in Europa bisogna garantire la libera concorrenza, va anche detto però che a questo settore, che deve misurarsi con il resto del mondo, occorre garantire nell'UE lo stesso grado di protezione che i concorrenti dei paesi terzi riservano al loro.

4.3.1 Se il settore navale deve essere riconosciuto come settore strategico, allora la questione della concorrenza dei paesi terzi deve essere affrontata allo stesso modo, ad esempio, che per il settore automobilistico. Eppure l'ultimo accordo con la Corea del Sud non esige nemmeno il rispetto, da parte di questo paese, dei suoi ultimi impegni e di quelli precedenti: questo non è un approccio serio.

4.3.2 La Corea del Sud deve rispettare l'impegno ad applicare i «prezzi normali di mercato» e astenersi dal sovvenzionare la cantieristica. Ciò dovrebbe essere materia di raccomandazione per le azioni che la Commissione intraprenderà in sede OCSE in merito ai negoziati per il nuovo accordo in materia di costruzioni navali.

4.4 Per il futuro del settore è importante anche la produzione navale collegata alla difesa. In tale contesto si deve richiamare l'attenzione sulle iniziative adottate dall'Agenzia europea per la difesa, che indubbiamente aprono nuove prospettive. A questo proposito, vanno ricordate le opportunità offerte a questo sottosettore dalle tecnologie duali.

4.5 Bisogna sviluppare le possibilità e potenzialità della piattaforma tecnologica *Waterborne* per quanto riguarda il settore navale nell'ambito del Settimo programma quadro di R&S, nonché la sua sinergia con altre piattaforme tecnologiche, e in questo modo preservare lo sviluppo di un'arma così importante come sono, per il settore navale, le attività di RSI.

4.6 Il mantenimento della massa critica dell'industria a livello europeo è indispensabile se vogliamo avere navi sicure, «verdi» ed efficienti dal punto di vista energetico, che incideranno in modo decisivo sul futuro della protezione dell'ambiente marino, sui costi dei trasporti nel loro insieme e sulla protezione e il mantenimento dei trasporti europei connessi con l'approvvigionamento energetico (navi costiere, piattaforme, alloggi per i lavoratori sulle piattaforme di perforazione, impianti eolici *off-shore*, ecc.) A questo si ricollega anche l'idea di organizzare trasporti verdi (navigazione a corto raggio, autostrade del mare, ecc.).

4.6.1 Nella disciplina comunitaria degli aiuti di stato per la tutela ambientale [2008/C82/01] si parla espressamente dell'acquisizione di «navi pulite». Tale disciplina va attuata in modo efficace senza inutile burocrazia.

4.7 Di fronte alle sfide attuali, l'intero sistema degli aiuti forniti dai programmi quadro ai settori di produzione in serie dovrebbe essere adeguato alle esigenze del settore navale, garantendo che questi programmi siano applicati alla cantieristica basata sull'uso di tecnologie avanzate, che generalmente produce prototipi o piccole serie.

4.8 Per quanto riguarda il quadro finanziario europeo previsto per il settore, la disciplina degli aiuti di Stato alla costruzione navale ⁽¹²⁾, elaborata dalla Commissione europea e adottata nel 2003, rappresenta uno strumento appropriato e dovrebbe essere prorogata oltre il 2011, in modo da assicurare condizioni certe per l'innovazione. I principi rinnovati dovrebbero rispondere meglio alle esigenze specifiche e attuali del settore ed assicurare a quest'ultimo una maggiore stabilità.

5. L'iniziativa LeaderSHIP 2015: cosa fare per aiutare l'industria nell'attuale situazione di crisi ed evitare gli insuccessi?

5.1 Nel 2002-2003, quando l'iniziativa LS 2015 (2002-2003) è stata elaborata dal settore dell'industria navale con l'appoggio dei decisori politici dell'UE, le prospettive per la cantieristica europea apparivano piuttosto preoccupanti: le nuove commesse erano in calo, e i prezzi per la costruzione di nuove navi, già bassi, mostravano una tendenza a diminuire ulteriormente in conseguenza del notevole aumento delle capacità produttive dei paesi asiatici.

5.1.1 Oggi che la strategia LS 2015 è giunta a metà percorso, la situazione in cui versa il settore è analoga, se non peggiore - a causa della crisi mondiale - di quanto non fosse al momento del varo dell'iniziativa.

5.1.2 Quando, 6 anni or sono, l'iniziativa LS 2015 è stata concepita, la sua filosofia era basata sulla fiducia nelle capacità produttive e nel potenziale di innovazione delle industrie marittime europee e sulla determinazione a lottare per il loro futuro. Se tale impostazione appare ancora attuale, l'iniziativa in sé va invece corretta e adattata alle esigenze di oggi, in particolare stilando un bilancio del periodo della sua attivazione e applicazione.

5.2 La valutazione dell'iniziativa LS 2015 dal punto di vista delle parti sociali del settore è la seguente:

a) i suoi maggiori successi sono:

- l'aver portato un cambiamento di mentalità all'interno del settore,
- l'aver modificato la percezione del settore da parte dei decisori e della società,
- l'aver adottato un approccio politico coerente,
- il fatto di costituire un'iniziativa di carattere europeo,

⁽¹¹⁾ Fondo europeo di sviluppo regionale.

⁽¹²⁾ GU C 317 del 30.12.2003, pag. 11.

- l'aver realizzato progressi concreti in una serie di ambiti specifici di intervento (innovazione, dialogo sociale, diritti di proprietà intellettuale, principi tecnici del processo di produzione);

b) i suoi principali difetti sono:

- la mancata applicazione di alcune raccomandazioni concrete (LPF ⁽¹³⁾, finanziamento),
- un'attenzione insufficiente per determinate questioni, quali la struttura del settore.

5.2.1 In sintesi, le parti sociali ritengono che **l'approccio a lungo termine debba essere corretto con azioni di risposta alla crisi.**

5.3 Nella relazione sullo stato dei lavori dell'iniziativa LS 2015, pubblicata nel 2007, la Commissione esprime il seguente parere conclusivo: «La Commissione è convinta che LeaderSHIP 2015 continui a costituire un quadro adeguato per le sue politiche relative al settore cantieristico navale. Dovrebbe proseguire ed accelerare, dove possibile, soprattutto per quanto concerne il tema del finanziamento delle navi. Va anche preso atto che in numerosi settori la palla è ampiamente nel campo dell'industria (ad esempio per quanto concerne la struttura dell'industria) o degli Stati membri.» La Commissione dichiara inoltre

che manterrà il suo impegno nei confronti dell'iniziativa e che continuerà a lottare per garantire la messa a punto della migliore *policy mix* da applicare a livello dell'UE.

5.4 Senza nulla togliere né ai contenuti né alle intenzioni della suddetta valutazione, va detto chiaramente che, a distanza di oltre due anni dalla sua stesura, è necessario e urgente (in gran parte anche per effetto della mutata situazione del settore indotta dalla crisi) aggiornare l'iniziativa e proporre nel programma strumenti rinnovati, benché le linee generali delle azioni più importanti per il settore non sembrino aver perduto la loro attualità.

5.4.1 Sembra che il problema principale per portare a termine con successo l'iniziativa LS 2015 sia rappresentato da un'attuazione poco efficace delle azioni pianificate e dalla sua limitata influenza in una parte degli Stati membri dell'UE, in particolare quelli di recente adesione.

5.5 Per quanto riguarda l'impatto dell'iniziativa sull'occupazione nel settore navale, alcuni ambienti hanno espresso valutazioni piuttosto scettiche ⁽¹⁴⁾, lamentando la mancata attuazione concreta dell'iniziativa e sottolineando che la sua applicazione ha prodotto soltanto **cambiamenti di carattere essenzialmente qualitativo, riguardanti le nuove competenze dei lavoratori.**

Bruxelles, 29 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹³⁾ Leadership Platform Financing.

⁽¹⁴⁾ *Valutazione dell'effetto dell'iniziativa LeaderSHIP 2015 sull'occupazione nell'industria navale*, presentazione a cura di Jerzy Bieliński e Renata Płoska dell'Università di Danzica (Polonia).

ALLEGATO 1

Glossario terminologico

- **L'industria navale (comprese la riparazione e la riconversione):** è orientata alla costruzione di navi di grandi dimensioni (principalmente destinate alla navigazione marittima) ad uso commerciale/mercantile, nonché di navi militari. Il comparto riguarda inoltre prodotti e servizi per la costruzione, la riconversione e la manutenzione delle imbarcazioni (destinate sia alla navigazione marittima che a quella nelle acque interne) ⁽¹⁾. Nell'ambito del settore navale si possono distinguere due sotto settori fondamentali ⁽²⁾:
 - costruzione
 - equipaggiamento
- **La costruzione navale:** comprende la costruzione, riparazione (e riconversione) di navi e interessa principalmente le grandi navi mercantili per la navigazione marittima. Rientra in quest'ambito anche la categoria dei megayacht.
- **L'equipaggiamento navale:** comprende tutti i prodotti e servizi necessari per la costruzione, la riconversione e la manutenzione delle navi (per navigazione marittima o in acque interne) e delle strutture marittime. Rientrano in questo sotto settore anche i servizi tecnici nell'ambito della progettazione, installazione, armamento, gestione e manutenzione delle navi (ivi compresa la riparazione) ⁽³⁾.

Fatti e cifre*Cantieri navali*

In Europa esistono circa 150 grandi cantieri navali, di cui circa 40 attivi sul mercato mondiale delle grandi navi mercantili per la navigazione marittima. I cantieri navali (per la costruzione e riparazione di navi ad uso civile e militare) occupano direttamente circa 120 000 persone nell'Unione europea. L'Europa detiene una quota pari a circa il 15 % del mercato. Essa è ancora in grado di contendersi la leadership mondiale con i paesi dell'Asia orientale per quanto riguarda il valore delle navi ad uso civile costruite (15 miliardi di EUR nel 2007) ⁽⁴⁾.

Equipaggiamento navale

Si stima che il settore dell'equipaggiamento navale occupi direttamente oltre 287 000 persone e assicuri indirettamente altri 436 000 posti di lavoro circa. Il volume d'affari annuo del settore per il 2008 è stato stimato a circa 42 miliardi di EUR ⁽⁵⁾. Circa il 46 % della produzione è destinato all'esportazione. Si tratta del terzo settore marittimo più importante dopo i trasporti e la pesca ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/maritime/index_it.htm

⁽²⁾ ECORYS, *Study on the Competitiveness of the European Shipbuilding Industry*, Rotterdam, ottobre 2009.

⁽³⁾ http://www.emec.eu/marine_equipment/index.asp

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/maritime/index_it.htm

⁽⁵⁾ Membri dell'EMEC (*European Maritime Equipment Council* - Consiglio europeo per l'equipaggiamento marittimo: Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Norvegia Paesi Bassi, Polonia, Svezia e Turchia.

⁽⁶⁾ http://www.emec.eu/marine_equipment/index.asp

ALLEGATO 2

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Il seguente emendamento, che ha ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, è stato respinto nel corso delle deliberazioni:

Punto 1.11

Sopprimere il punto:

~~Bisogna sottoporre le pratiche commerciali degli armatori a un controllo più rigoroso, onde evitare che le sovvenzioni europee e nazionali vengano utilizzate per comprare navi prodotte in cantieri navali al di fuori dell'UE.~~

Esito:

Voti favorevoli: 65

Voti contrari: 108

Astensioni: 18

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Nuove tendenze del lavoro autonomo: il caso specifico del lavoro autonomo economicamente dipendente» (parere d'iniziativa)

(2011/C 18/08)

Relatore: ZUFIAUR NARVAIZA

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

Nuove tendenze del lavoro autonomo: il caso specifico del lavoro autonomo economicamente dipendente.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 23 febbraio 2010.

Alla sua 462^a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 29 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 137 voti favorevoli, 52 voti contrari e 11 astensioni.

1. Sintesi, conclusioni e raccomandazioni

Il presente parere verte sulle definizioni che differenti organismi europei hanno dato delle varie forme di lavoro autonomo. Esso analizza specificamente, in maniera quasi monografica, le più recenti tendenze nel campo del lavoro «parasubordinato», definito anche «lavoro autonomo economicamente dipendente». Le riflessioni sul lavoro autonomo economicamente dipendente rispondono all'esigenza di comprendere meglio l'evoluzione del lavoro autonomo, che, sotto l'effetto di profonde trasformazioni sia economiche che sociali, ha assunto forme diverse da quelle tradizionalmente riconosciute nei paesi dell'UE. L'esistenza di una nuova categoria di lavoratori, a metà strada tra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi, è stata riconosciuta giuridicamente soltanto da una parte dei paesi europei. L'obiettivo generale delle legislazioni nazionali esistenti è contribuire a tutelare meglio talune categorie di lavoratori senza tuttavia assimilarle ai lavoratori subordinati. Nei paesi che riconoscono l'esistenza di una categoria intermedia tra lo statuto di lavoratore subordinato e quello di lavoratore autonomo, si osserva che lo stato di dipendenza economica dà origine a una serie di diritti, non riconosciuti ad altre categorie di lavoratori autonomi, anche se inferiori a quelli dei lavoratori subordinati. L'entità della protezione accordata al lavoratore autonomo economicamente dipendente varia significativamente a seconda dei paesi. Egli può così beneficiare di diritti in materia di protezione sociale, o anche di garanzie analoghe a quelle offerte dal diritto del lavoro ai lavoratori subordinati. In quanto tali, questi diritti possono applicarsi ai rapporti individuali tra il lavoratore e il suo cliente (reddito minimo, durata del lavoro, ecc.), ma si può anche arrivare al riconoscimento del diritto dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti a organizzarsi e intraprendere azioni collettive per difendere e perseguire i loro interessi professionali.

Al di là delle differenze che caratterizzano le realtà economiche e sociali dei diversi paesi, la diversità delle normative nazionali può essere spiegata dalle difficoltà legate al riconoscimento giuridico del lavoro autonomo economicamente dipendente. L'esistenza di tali statuti intermedi può infatti suscitare legittime riserve. Vi è quindi da temere che, anche se vengono chiarite le categorie giuridiche in questione, un riconoscimento del la-

voro autonomo economicamente dipendente faccia di fatto confluire verso questa categoria persone che fino a quel momento erano lavoratori subordinati, ad esempio nel quadro delle strategie di esternalizzazione delle imprese. Così, è vero che le riflessioni sul riconoscimento del lavoro autonomo economicamente dipendente non possono essere completamente scisse da quelle relative al «falso lavoro autonomo». Quest'ultimo costituisce una realtà di cui si possono trovare testimonianze in molti paesi dell'UE, in modo particolare in settori come l'edilizia, in cui questa pratica illecita è talmente diffusa da giustificare la recente adozione di una posizione comune da parte delle parti sociali europee del settore. È innegabile che vi siano lavoratori formalmente autonomi (entrambe le parti definiscono in questi termini il rapporto di lavoro che le lega) che però esercitano la loro attività nelle stesse condizioni del lavoro subordinato. Queste situazioni corrispondono in generale all'ipotesi che il datore di lavoro qualifichi le prestazioni effettuate come lavoro autonomo per evitare l'applicazione del diritto del lavoro e/o del diritto in materia di sicurezza sociale. In realtà, 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.

Al di là dei rischi che esso presenta, il riconoscimento dello statuto di lavoratore autonomo economicamente dipendente, costituisce, in tutti gli Stati che l'hanno adottato, lo strumento per conferire maggiori protezioni giuridiche a lavoratori che non sono, giuridicamente parlando, lavoratori subordinati, bensì dei veri e propri lavoratori autonomi, e al tempo stesso si trovano in una situazione tale da non poter beneficiare della protezione economica derivante dalla possibilità di lavorare per più committenti. Sotto questo aspetto, oltre alla protezione che può offrire in termini di sicurezza sociale e di statuto professionale, il riconoscimento del lavoro autonomo economicamente dipendente può anche essere uno strumento per rafforzare l'imprenditorialità. Inoltre, riconoscere il lavoro autonomo economicamente dipendente per equilibrare il rapporto contrattuale che lega il lavoratore al committente significa ridurre le pressioni economiche che gravano sul lavoratore e contribuire a garantire un servizio di migliore qualità al consumatore finale.

In questa fase di sviluppo dei servizi transfrontalieri, la diversità delle legislazioni in materia è una questione che interessa tutta l'UE. Armonizzare gli statuti professionali a livello comunitario, a cominciare dalla stessa definizione di lavoro autonomo economicamente dipendente, non è certo cosa facile. In particolare, nessuna riflessione su questo tema può ignorare la diversità delle normative e della prassi nazionali: dato che, in base alla legislazione sociale europea, la definizione di lavoratore e di imprenditore viene formulata a livello nazionale.

Non si può fingere, tuttavia, di ignorare l'imperiosa necessità di comprendere meglio l'evoluzione del lavoro autonomo. Altrimenti, nei paesi in cui i lavoratori autonomi economicamente dipendenti non vengono definiti come lavoratori subordinati, una fascia sempre più ampia di lavoratori europei rischia di rimanere priva di protezione.

1.1 Occorre sviluppare strumenti per elaborare un quadro statistico veritiero del lavoro autonomo economicamente dipendente nell'UE.

1.2 È necessario promuovere la realizzazione di studi che consentano di valutare con precisione le esperienze nazionali in materia di lavoro autonomo economicamente dipendente.

1.3 La questione del lavoro autonomo economicamente dipendente dovrebbe essere integrata esplicitamente negli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione, in base a modalità da definire.

1.4 Le parti sociali europee vanno incoraggiate a inserire il lavoro autonomo economicamente dipendente nei loro programmi di lavoro, sia a livello interprofessionale che a livello settoriale. La loro analisi congiunta ⁽¹⁾, pubblicata nell'ottobre 2007, illustra infatti l'importanza della questione degli statuti professionali agli occhi degli attori del dialogo sociale europeo. In quest'ambito potrebbe essere valutata l'opportunità di sviluppare i collegamenti tra le parti sociali europee e le organizzazioni, in special modo quelle nazionali, che rappresentano i lavoratori autonomi.

1.5 Occorre individuare, in particolare sulla base delle informazioni raccolte e delle analisi effettuate in applicazione delle raccomandazioni precedenti, gli elementi comuni ai diversi Stati membri dell'Unione europea utilizzati per definire il lavoratore subordinato. Tale approccio sarebbe utile non solo per contribuire alla corretta applicazione delle direttive europee in vigore relative al diritto del lavoro, ma anche per comprendere meglio l'aumento dell'occupazione transfrontaliera in Europa. Esso consentirebbe inoltre di disporre delle informazioni necessarie per capire meglio che cosa possa comprendere il lavoro autonomo economicamente dipendente. Inoltre, qualsiasi tentativo di capire meglio il lavoro autonomo

economicamente dipendente deve effettivamente presupporre una definizione quanto più chiara possibile del rapporto di lavoro subordinato.

2. Introduzione

Da un punto di vista letterale, è lavoratore autonomo chi lavora per conto proprio, anziché esercitare la sua attività per conto di altri in condizione di subordinazione. Malgrado questa apparente semplicità, è evidente che il lavoro autonomo abbraccia situazioni estremamente diversificate sul piano sociale ed economico, che probabilmente non possono essere affrontate allo stesso modo. Questa frammentazione è percepibile in tutti i paesi dell'UE. I prestatori di servizi dipendenti sono al centro del presente parere. Esamineremo cosa sta dietro a queste forme di lavoro autonomo per capire quando esse possono mettere in discussione l'indipendenza economica del lavoratore autonomo. Non intendiamo pertanto affrontare la questione del lavoro non dichiarato, e nemmeno quella dei cosiddetti «falsi lavoratori autonomi», sebbene questi due fenomeni possano avere in determinate occasioni delle connessioni apparenti o reali con i lavoratori autonomi economicamente dipendenti.

Il lavoro autonomo economicamente dipendente è innanzitutto una problematica d'attualità nell'UE (1). In alcuni paesi europei esso è stato riconosciuto anche sul piano giuridico, con la conseguente adozione di definizioni e protezioni specifiche (2). Infine, occorre individuare le sfide legate alla questione del lavoro autonomo economicamente dipendente (3).

3. Il lavoro autonomo economicamente dipendente: una tematica d'attualità nell'UE

3.1 Nuovi lavoratori autonomi per nuove realtà economiche e sociali

3.1.1 Una serie di fattori può essere all'origine dell'apparizione dei «nuovi» lavoratori autonomi, vale a dire lavoratori che esercitano attività non integrate, a priori, nelle categorie tradizionali delle professioni autonome come l'agricoltura e le libere professioni (2). Si possono citare numerosi fenomeni:

- le strategie delle imprese, in particolare determinate forme di esternalizzazione del lavoro,
- l'emergere di nuovi bisogni sociali da soddisfare, legati in particolare ai cambiamenti demografici e all'invecchiamento della popolazione,
- cambiamenti che interessano la mano d'opera, come l'aumento del grado di istruzione generale,
- l'incremento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro,

⁽¹⁾ *Key Challenges Facing European Labour Markets: a Joint Analysis of European Social Partners* (Sfide fondamentali dei mercati del lavoro europei: un'analisi congiunta delle parti sociali europee).

⁽²⁾ Si veda la relazione pubblicata dall'Osservatorio europeo delle relazioni industriali (EIRO) *Self-Employed Workers: Industrial Relations and Working Conditions* (Lavoratori autonomi: relazioni industriali e condizioni di lavoro), 2009.

- l'esigenza di dare lavoro a persone appartenenti a categorie vulnerabili, escluse dal mercato del lavoro. Per queste categorie il lavoro autonomo può costituire, in alcuni casi, un'alternativa alla disoccupazione,
- il desiderio di taluni lavoratori di conciliare meglio vita professionale e vita privata,
- la crescita del settore dei servizi e le nuove opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

3.1.2 Alla luce di queste evoluzioni, le pubblicazioni scientifiche, sulla base di ricerche empiriche, hanno individuato diverse categorie di lavoratori autonomi. Le categorie utilizzate più frequentemente sono le seguenti ⁽³⁾:

- gli imprenditori che gestiscono la loro impresa ricorrendo all'assunzione, e quindi con l'aiuto, di lavoratori subordinati,
- i liberi professionisti «tradizionali» ⁽⁴⁾ che, per esercitare la professione, devono conformarsi a requisiti specifici stabiliti dalle normative nazionali (certificazione delle competenze, rispetto di codici deontologici propri alla loro professione). Possono avere dipendenti, ma in generale esercitano da soli o in società con colleghi. Si pensi ad esempio agli avvocati e ai medici,
- gli artigiani, i commercianti e gli agricoltori, che rappresentano il nucleo centrale delle forme tradizionali di lavoro autonomo. Possono essere assistiti da membri della famiglia e/o da un piccolo numero di dipendenti fissi o meno,
- i «nuovi lavoratori autonomi», che esercitano attività qualificate ma non regolamentate in tutti i paesi come le libere professioni sopracitate,
- i lavoratori autonomi che esercitano attività qualificate o meno senza l'aiuto di dipendenti. Essi sono il prodotto delle strategie delle imprese, in particolare dell'*outsourcing* di talune componenti del processo di produzione.

3.1.3 Parallelamente a queste definizioni, per circoscrivere statisticamente il lavoro autonomo, l'inchiesta di Eurostat sulla forza lavoro (*Labour Force Survey*) distingue tra i seguenti gruppi:

⁽³⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁾ La direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005 propone, al considerando 43, una definizione delle professioni liberali.

- i datori di lavoro definiti come persone che gestiscono un'attività (impresa, libera professione, attività agricola) per proprio conto a scopo di lucro e che impiegano almeno un lavoratore,
- gli *own account worker*, definiti come persone che gestiscono un'attività (impresa, libera professione, attività agricola) per proprio conto a scopo di lucro, ma senza ricorrere a dipendenti. Nel 2008 questa categoria di lavoratori rappresentava oltre 36 milioni di persone nell'UE-27, vale a dire il 16 % della popolazione occupata,
- i *family worker*, definiti come persone che aiutano un membro della famiglia ad esercitare un'attività economica (commerciale o agricola), quando non possano essere qualificati come lavoratori dipendenti.

3.1.4 Esiste un vero e proprio problema di quantificazione del lavoro autonomo economicamente dipendente. Solo nei paesi in cui tale categoria è stata riconosciuta giuridicamente esiste una delimitazione più precisa dei lavoratori che, pur essendo autonomi, lavorano in una situazione di dipendenza economica. Tuttavia, è indubbio che almeno una parte dei lavoratori considerati statisticamente come lavoratori autonomi si trova di fatto, nell'esercizio della sua attività, in condizioni di dipendenza economica nei confronti di un cliente o committente.

3.1.5 Esaminando i dati europei disponibili per quanto riguarda l'entità del lavoro autonomo ⁽⁵⁾, si può notare che nel 2007, in ciascuno degli Stati membri, i lavoratori autonomi senza dipendenti rappresentavano almeno il 50 % del totale dei lavoratori autonomi. In alcuni Stati membri la percentuale era ancora più elevata (70 % o più), ad esempio nella Repubblica ceca, in Lituania, in Portogallo, in Slovacchia e nel Regno Unito. Se si tiene conto delle trasformazioni economiche e sociali all'origine della comparsa delle nuove forme di lavoro autonomo, e se si considera l'esperienza dei paesi che hanno regolamentato queste nuove espressioni del lavoro autonomo, non si può non pensare che una parte estremamente significativa di questa folta schiera di *own account worker* lavori in situazioni di dipendenza economica.

3.1.6 Dall'osservazione degli sviluppi degli ultimi decenni risulta che in Europa, da un lato, si procede verso un maggiore inquadramento professionale di una parte dei lavoratori autonomi, e dall'altro, aumentano le forme di lavoro dipendente svolto nel quadro di forme giuridiche differenti dal contratto di lavoro. Ne risulta l'esigenza di individuare i criteri che definiscono tale dipendenza economica e di predisporre meccanismi statistici che permettano di tenere conto delle persone che lavorano nel quadro di tale regime di prestazione di servizi.

3.2 Il lavoro autonomo economicamente dipendente, una questione a livello europeo

3.2.1 L'UE si preoccupa ormai da anni della protezione dei lavoratori autonomi. A questo riguardo, si può citare la

⁽⁵⁾ Con riferimento alle diverse definizioni adottate da Eurostat.

raccomandazione 2003/134/CE del Consiglio, del 18 febbraio 2003 ⁽⁶⁾, relativa al miglioramento della protezione della salute e della sicurezza sul lavoro dei lavoratori autonomi. Le sfide legate alla protezione dei lavoratori autonomi si riflettono inoltre nei dibattiti in corso in merito alla nuova proposta di direttiva sull'applicazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma.

3.2.2 Inoltre, la distinzione tra lavoratori subordinati e lavoratori autonomi è al centro delle discussioni attuali in merito alla modifica della direttiva 2002/15/CE concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporti.

3.2.3 Quanto alla questione del lavoro autonomo economicamente dipendente, essa è stata più volte affrontata espressamente a livello europeo. La relazione di Alain Supiot, consegnata alla Commissione europea nel 2000 ⁽⁷⁾, riconosceva ad esempio l'esistenza di lavoratori che, pur non potendo essere considerati dipendenti, si trovano in condizioni di dipendenza economica nei confronti di un unico committente, e raccomandava che venissero riconosciuti a questi lavoratori dei «diritti sociali» giustificati da tale dipendenza.

3.2.4 Nel Libro verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro, pubblicato nel 2006 ⁽⁸⁾, la Commissione osservava che «Anche il lavoro autonomo è un mezzo per far fronte alle esigenze di ristrutturazione, di riduzione dei costi diretti o indiretti della manodopera e di gestione delle risorse in modo più flessibile in circostanze economiche impreviste. Esso riflette inoltre la scelta di un modello commerciale da parte di imprese orientate verso la fornitura di servizi e che portano a compimento progetti completi per i loro clienti. In molti casi il lavoro autonomo riflette la libera scelta di svolgere un'attività indipendente malgrado i livelli inferiori di protezione sociale in cambio di un controllo più diretto sulle condizioni di lavoro e di retribuzione». Sulla base di ciò, la Commissione affermava inoltre che: «Il concetto di "lavoro autonomo economicamente dipendente" comprende situazioni che non rientrano né nella nozione ben stabilita di lavoro dipendente, né in quella del lavoro autonomo. Questa categoria di lavoratori non dispone di un contratto di lavoro. Essi possono non ricadere nell'ambito d'applicazione della legislazione del lavoro poiché occupano una "zona

grigia" tra il diritto del lavoro e il diritto commerciale. Anche se formalmente "autonomi", essi rimangono economicamente dipendenti da un solo committente o cliente/datore di lavoro per il loro reddito. Questo fenomeno dovrebbe essere chiaramente distinto dall'utilizzazione, deliberatamente falsa, della qualificazione di lavoro autonomo».

3.2.5 Anche il CESE, nel parere in merito al Libro verde, affronta la questione ⁽⁹⁾.

4. Il lavoro autonomo economicamente dipendente: una realtà giuridica in alcuni paesi dell'UE

4.1 Esistenza di categorie giuridiche intermedie tra lavoro subordinato e lavoro autonomo

4.1.1 La concezione giuridica del lavoro autonomo economicamente dipendente può portare a vedere quest'ultimo come categoria intermedia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo.

4.1.2 Finora soltanto un numero limitato di Stati membri riconosce il concetto di lavoratore autonomo economicamente dipendente in quanto tale, sebbene secondo forme e in gradi diversi, e cerca di darne una definizione. Questa categoria intermedia di lavoratori, a metà strada tra lavoro autonomo e lavoro subordinato, dà origine a nuove forme di occupazione, quantunque con portata e contenuti diversi a seconda dei paesi. Gli esempi principali sono Austria, Germania, Italia, Portogallo, Spagna e Regno Unito. In Italia, ad esempio, la nozione di parasubordinazione si applica ai lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o contratto di collaborazione a progetto. Nel Regno Unito, *worker* e *employee* sono due categorie distinte: il *worker* si distingue dal lavoratore subordinato (*employee*) in quanto esegue il suo lavoro senza essere sottoposto all'autorità di un datore di lavoro. In Austria esistono forme contrattuali specifiche, riconosciute dalla legislazione, in cui si possono trovare elementi di una concezione generale del lavoro autonomo economicamente dipendente: ciò vale, ad esempio, per i *free service contract*. I lavoratori assunti con questo tipo di contratto si distinguono dai lavoratori dipendenti in quanto, pur lavorando prevalentemente per una sola persona e in base a un calendario prestabilito, non sono legati da un rapporto di subordinazione. In Germania vi è il concetto di *arbeitnehmerähnliche Person* (lavoratore «simil-dipendente»): questa categoria di lavoratori, che nel diritto del lavoro viene trattata come categoria distinta, designa le persone che, nel quadro di un contratto commerciale o di prestazione di servizi, eseguono direttamente il lavoro, senza assumere dipendenti, e il cui fatturato è garantito per oltre il 50 % da un solo cliente. L'esempio più recente e completo di definizione del lavoro autonomo economicamente dipendente è dato dalla Spagna. Lo statuto dei lavoratori autonomi, adottato nel 2007, definisce il lavoratore autonomo economicamente dipendente in base a più criteri: si tratta di una persona che esercita personalmente, direttamente e in modo abituale un'attività economica o professionale a scopo di lucro prevalentemente a vantaggio di una persona fisica o giuridica, denominata cliente, da cui dipende per almeno il 75 % dei

⁽⁶⁾ Alcuni punti di tale raccomandazione sono molto indicativi rispetto al tema del presente parere:

- si riconosce che lavoratori autonomi e lavoratori subordinati possono svolgere un lavoro in comune (considerandi 4 e 5),
- si afferma che in linea generale i lavoratori che esercitano la loro attività professionale al di fuori di un rapporto di lavoro con un datore di lavoro non sono coperti e protetti dalle direttive comunitarie che riguardano la salute e la sicurezza sul lavoro (considerando 5),
- si sottolinea che i lavoratori autonomi possono essere esposti a rischi per la salute e la sicurezza analoghi a quelli che corrono i lavoratori dipendenti (considerando 6),
- nelle raccomandazioni finali si menziona l'esigenza di adottare misure rivolte a sensibilizzare gli interessati attraverso le loro organizzazioni rappresentative.

⁽⁷⁾ *Transformation of Labour and Future of Labour Law in Europe* (Trasformazione del lavoro e futuro del diritto del lavoro in Europa), Commissione europea, 1999.

⁽⁸⁾ Libro verde - Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo (COM(2006) 708 definitivo).

⁽⁹⁾ Parere del CESE, del 30 maggio 2007 in merito al Libro verde - Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo, relatore: RETUREAU (GU C 175 del 27.7.2007, pag. 65), punto 3.1.4.

redditi provenienti da tale attività. Questo statuto è incompatibile con una società civile o commerciale ⁽¹⁰⁾.

4.1.3 Dall'osservazione dei sistemi nazionali che hanno riconosciuto per legge l'esistenza di una nuova categoria giuridica si possono trarre numerose constatazioni. Innanzitutto, in tutti i casi, si tratta né più né meno che della creazione di una nuova categoria, distinta tanto dal lavoro subordinato che da quello autonomo e, a maggior ragione, da quella dell'imprenditore vero e proprio. L'obiettivo perseguito in questi diversi paesi non è quindi quello di trasformare i lavoratori autonomi, ma economicamente dipendenti, in lavoratori subordinati, quanto piuttosto di conferire loro uno statuto specifico, che comporti specifiche forme di protezione, giustificate dalla loro dipendenza economica. Per questo motivo, nei diversi casi citati, lo statuto di lavoratore autonomo economicamente dipendente esclude l'esistenza di un rapporto giuridico di subordinazione. Nella grande maggioranza dei paesi dell'UE, quest'ultimo aspetto costituisce l'elemento chiave nella definizione giuridica del lavoratore subordinato. È quindi subordinato il lavoratore che opera sotto la direzione e il controllo di un'altra persona, definita in questo caso datore di lavoro. Questa situazione è essa stessa caratterizzata da una serie di elementi: obbligo di fornire personalmente la prestazione, lavoro per un unico datore di lavoro per un determinato periodo di tempo, assenza di responsabilità per quanto riguarda i rischi finanziari dell'impresa, lavoro effettuato per conto d'altri, ecc. Alla luce di questo criterio, se tutti i lavoratori subordinati sono economicamente dipendenti, non tutti i lavoratori autonomi economicamente dipendenti sono invece necessariamente lavoratori subordinati.

4.1.4 Rimane comunque necessario stabilire dei criteri che consentano di caratterizzare la dipendenza economica. Si tratta di un compito complesso anche se non impossibile, come attestano le varie regolamentazioni nazionali in materia. Si possono innanzitutto adottare criteri relativi alla persona del lavoratore stesso: in particolare, il lavoratore autonomo economicamente dipendente può essere definito come colui che esegue personalmente e direttamente la prestazione richiesta, senza ricorrere all'impiego di lavoratori subordinati (è quanto avviene, ad esempio, in Spagna). Altri criteri, che possono essere utilizzati congiuntamente ai precedenti, si rapportano allo stato di dipendenza economica in sé. Essi possono riferirsi alla quota del fatturato proveniente da un unico cliente (nel qual caso bisogna stabilire la soglia esatta del fatturato a partire da cui si ha dipendenza economica), oppure alla durata del rapporto tra il lavoratore e il cliente (quanto maggiore sarà la durata, tanto maggiore la dipendenza economica nei confronti del cliente). Quest'ultimo criterio viene utilizzato in Italia per riconoscere l'esistenza di un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa. Un ulteriore criterio viene infine proposto a volte dagli esperti in materia: il professor Perulli ⁽¹¹⁾, ad esempio, ritiene che si possa parlare di dipendenza economica del lavoratore soltanto quando la sua organizzazione produttiva dipende dall'attività del cliente. In altre parole, il lavoratore deve essere incapace di accedere al mercato in quanto tutta la sua organizzazione produttiva (in particolare i materiali e le tecnologie utilizzate) sono rivolte verso la soddisfazione dei bisogni di un unico cliente.

⁽¹⁰⁾ Si veda l'articolo 11 della legge spagnola dell'11 luglio 2007 recante statuto del lavoratore autonomo.

⁽¹¹⁾ A. Perulli, *Lavoro economicamente dipendente/parasubordinazione: gli aspetti giuridici, sociali ed economici*, relazione elaborata per conto della Commissione europea nel 2003.

4.2 Tutela dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti

4.2.1 Nei paesi che riconoscono l'esistenza di una categoria intermedia tra lo statuto di lavoratori subordinati e quello di lavoratori autonomi, si osserva che lo stato di dipendenza economica dà origine a una serie di diritti, non riconosciuti ad altri tipi di lavoratori autonomi, ma inferiori a quelli dei lavoratori subordinati. Il lavoratore autonomo economicamente dipendente può beneficiare di diritti in materia di protezione sociale, o anche di garanzie analoghe a quelle offerte dal diritto del lavoro ai lavoratori subordinati. In quanto tali, questi diritti possono applicarsi ai rapporti individuali tra il lavoratore e il suo cliente (reddito minimo, durata del lavoro, ecc.), ma si può anche arrivare al riconoscimento del diritto dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti a organizzarsi e intraprendere azioni collettive per difendere e perseguire i loro interessi professionali. Ciò illustra l'idea che la dipendenza, quantunque soltanto economica e non giuridica, giustifica una protezione particolare.

4.2.2 In materia di protezione sociale, negli Stati interessati può esistere un livello intermedio di protezione sociale più elevato rispetto a quello offerto ai normali lavoratori autonomi. In Italia, ciò avviene per i lavoratori assunti con contratto di collaborazione a progetto, che in caso di gravidanza, malattia, infortunio sul lavoro e pensione beneficiano di garanzie molto vicine a quelle accordate ai lavoratori dipendenti. Ciò vale anche per il Regno Unito, dove in caso di malattia i *worker* beneficiano di un'indennità stabilita per legge.

4.2.3 Per quanto riguarda le regole che disciplinano l'esercizio dell'attività lavorativa, il lavoratore autonomo economicamente dipendente, pur non essendo un lavoratore subordinato, beneficia in generale di una parte della protezione offerta a quest'ultima categoria.

4.2.4 Chiaramente, al di là di questa osservazione generale, l'entità della protezione accordata al lavoratore autonomo economicamente dipendente varia significativamente a seconda dei paesi: nel Regno Unito i *worker* beneficiano di protezione in materia di salario minimo, ore di lavoro e ferie. In Spagna, in una prospettiva molto più ambiziosa, lo statuto del 2007 riconosce al lavoratore autonomo economicamente dipendente i seguenti diritti:

- diritti relativi all'esercizio dell'attività professionale: diritto al riposo, diritto a giorni di ferie,
- diritti relativi alla cessazione del contratto che lega il lavoratore al committente: è esemplare, in particolare, l'obbligo per il cliente di motivare la risoluzione del contratto. In mancanza di motivazione, il lavoratore ha diritto a un'indennizzo.

4.2.5 Al di là della protezione destinata ai lavoratori autonomi economicamente dipendenti, tutti i lavoratori autonomi nell'UE dovrebbero, come stabilito dalla raccomandazione del Consiglio del 18 febbraio 2003, godere di un grado minimo di protezione sociale (ad esempio in materia di sicurezza sociale, formazione professionale e accesso alla prevenzione dei rischi professionali). Ciò garantirebbe che a tutti i lavoratori in generale, a prescindere dal loro statuto giuridico, sia garantita una protezione sociale di base.

5. Sfide legate al riconoscimento del lavoro autonomo economicamente dipendente

5.1 Lavoro subordinato e lavoro autonomo economicamente dipendente: concorrenza o complementarità?

5.1.1 Come si è visto, solo una minoranza degli Stati membri dell'UE riconosce nella propria legislazione la categoria del lavoratore autonomo economicamente dipendente. Al di là della diversità delle realtà economiche e sociali dei vari paesi, questo stato di cose riflette anche le legittime riserve in merito a tali statuti intermedi. Vi è quindi da temere che, anche se vengono chiarite le categorie giuridiche in questione, un riconoscimento del lavoro giuridicamente dipendente faccia di fatto confluire verso questa categoria persone che fino a quel momento erano lavoratori subordinati, ad esempio nel quadro delle strategie di esternalizzazione delle imprese. L'esperienza italiana conferma, in certa misura, questo rischio. In effetti, quando, nel 2003, il governo italiano istituisce i contratti di collaborazione a progetto, il suo scopo è quello di trasformare dei falsi lavoratori autonomi in lavoratori subordinati. Ma dal 2003 al 2005 si assiste invece a un sensibile aumento del numero di lavoratori parasubordinati. Queste preoccupazioni spiegano probabilmente la ferma opposizione dei governi e delle parti sociali di numerosi Stati membri dell'UE alla creazione di statuti intermedi tra quello di lavoratore subordinato e quello di lavoratore autonomo. A titolo di esempio, la confederazione sindacale britannica TUC, nel corso del congresso del 2009, ha adottato una mozione in cui si raccomanda che il numero delle categorie di lavoratori nel Regno Unito sia limitato a due: quello di lavoratore subordinato e quello di lavoratore autonomo.

5.1.2 È vero che le riflessioni sul riconoscimento del lavoro autonomo economicamente dipendente non possono essere completamente scisse da quelle relative al «falso lavoro autonomo». Quest'ultimo costituisce una realtà di cui si possono trovare testimonianze in molti paesi dell'UE, in modo particolare in settori come l'edilizia, in cui questa pratica illecita è talmente diffusa da giustificare la recente adozione di una posizione comune da parte delle parti sociali europee del settore. È innegabile che vi siano lavoratori formalmente autonomi (entrambe le parti definiscono in questi termini il rapporto di lavoro che le lega) che però esercitano la loro attività nelle stesse condizioni del lavoro subordinato. Queste situazioni corrispondono in generale all'ipotesi che il datore di lavoro qualifichi le prestazioni effettuate come lavoro autonomo per evitare l'applicazione del diritto del lavoro e/o del diritto in materia di sicurezza sociale. Alla luce di questa realtà, la raccomandazione n. 198 dell'OIL⁽¹²⁾ chiede ai governi di adottare dei criteri chiari

nelle loro legislazioni, che consentano di distinguere il rapporto di lavoro subordinato per lottare contro il falso lavoro autonomo. Si tratta indubbiamente di una questione di primaria importanza, distinta, però, da quella del lavoro autonomo economicamente dipendente. Anche nei paesi che riconoscono questa forma di occupazione, essa rimane infatti giuridicamente ben distinta da quella del lavoro subordinato. In altre parole, lo statuto di lavoratore autonomo economicamente dipendente è concepibile soltanto se la sua definizione è ben distinta da quella di lavoratore subordinato. Il criterio della subordinazione giuridica svolge sicuramente un ruolo centrale a questo proposito. Se una persona lavora in condizioni che fanno di lei un lavoratore subordinato, non dovrebbe essere possibile qualificarla come economicamente dipendente. Ovviamente, ciò presuppone, come raccomandato dall'OIL, che nel diritto nazionale il lavoro subordinato sia definito nel modo più chiaro e preciso possibile. In altri termini, bisogna poter distinguere il lavoro autonomo economicamente dipendente dal lavoro subordinato, e ciò presuppone che ciascuna delle due nozioni sia chiaramente definita. Ciò implica anche che bisogna disporre di mezzi efficaci per controllare il rispetto della legge. Queste sono le condizioni affinché il riconoscimento dello statuto di lavoratore autonomo economicamente dipendente consenta di proteggere meglio non i falsi, bensì i veri lavoratori autonomi e di completare lo statuto di lavoratore subordinato.

5.1.3 Un'altra preoccupazione, una volta che il lavoro autonomo economicamente dipendente viene riconosciuto, è che il rapporto commerciale tra un cliente e un lavoratore autonomo economicamente dipendente si protragga nel tempo in modo tale per cui quest'ultimo si trovi, in pratica, a lavorare in modo permanente per il cliente. Seppure all'origine si è trattato di un vero rapporto commerciale, il suo protrarsi per un periodo di tempo più o meno lungo deve portare a definire le condizioni e gli strumenti affinché il lavoratore autonomo economicamente dipendente possa accedere allo statuto di lavoratore subordinato del cliente, diventato suo datore di lavoro.

5.2 Opportunità offerte dal riconoscimento del lavoro autonomo economicamente dipendente

5.2.1 In tutti gli Stati che l'hanno adottato, il riconoscimento dello statuto di lavoratore autonomo economicamente dipendente costituisce lo strumento per conferire maggiori protezioni giuridiche a lavoratori che non sono lavoratori subordinati, bensì dei veri e propri lavoratori autonomi, e al tempo stesso si trovano in una situazione tale da non poter beneficiare della protezione economica derivante dalla possibilità di lavorare per più committenti. Sotto questo aspetto, oltre alla protezione che può offrire in termini di sicurezza sociale e di statuto professionale, il riconoscimento del lavoro autonomo economicamente dipendente può anche essere uno strumento per rafforzare l'imprenditorialità e la libera iniziativa economica. Si può quindi immaginare che il lavoratore autonomo economicamente dipendente possa beneficiare di un sostegno specifico nella gestione della sua impresa (consulenza, aiuti finanziari) che gli consenta di svilupparla e di uscire infine dalla situazione di dipendenza.

⁽¹²⁾ OIL, raccomandazione n. 198 sul rapporto di lavoro, 2006.

5.2.2 Inoltre, la riflessione sul lavoro autonomo economicamente dipendente deve tener conto dell'interesse dei consumatori. La prestazione di servizi ai consumatori è infatti spesso accompagnata dalla creazione di catene di subappalto che implicano lavoratori autonomi e lavoratori autonomi economicamente dipendenti. Quando ad esempio un consumatore contatta una grande impresa per chiedere l'installazione del gas, dell'elettricità, del telefono o della televisione digitale, oppure per un controllo o per la riparazione di un apparecchio, in generale il lavoro viene eseguito, per conto dell'impresa di riferimento, da un lavoratore autonomo, che si assumerà interamente la responsabilità di fornire un servizio soddisfacente. La posizione dominante di cui godono le grandi imprese sul mercato, in un contesto oligopolistico, permette loro di imporre condizioni molto dure per quanto riguarda il prezzo pagato al subappaltatore, così costretto ad accettare una notevole diminuzione del margine di redditività abituale per il servizio prestato. In questo scenario, il lavoratore autonomo si trova di fronte all'alternativa seguente: scegliere di raggiungere la soglia di redditività necessaria oppure offrire un servizio di buona qualità. In questo contesto, riconoscere il lavoro autonomo economicamente dipendente per equilibrare il rapporto contrattuale che lega il lavoratore al committente significa ridurre le pressioni economiche che gravano sul lavoratore e contribuire a garantire un servizio di migliore qualità al consumatore finale.

5.3 *Il lavoro autonomo economicamente dipendente: una sfida europea*

5.3.1 La diversità degli statuti professionali esistenti nei diversi Stati membri dell'UE incide inevitabilmente sul funzionamento del mercato europeo, in particolare nel caso delle prestazioni di servizio transfrontaliere. Ciò avviene in special modo quando il servizio viene fornito da un lavoratore autonomo in uno Stato diverso dal suo Stato di residenza, in quanto il lavoratore, non essendo un lavoratore subordinato, si vedrà applicare le norme del suo Stato d'origine⁽¹³⁾ - una situazione che si configura come una vera e propria questione a livello europeo.

5.3.2 Più globalmente, l'analisi congiunta delle parti sociali europee⁽¹⁴⁾, pubblicata nell'ottobre 2007, conferma la tendenza dell'occupazione a concentrarsi nel settore dei servizi in conseguenza delle trasformazioni che hanno interessato le organizzazioni produttive. Tale analisi induce a pensare che le moderne forme di organizzazione del lavoro e della produzione debbano portare a riesaminare la nozione stessa di subordinazione nel lavoro, al di là della cosiddetta subordinazione giuridica pura e semplice.

Bruxelles, 29 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹³⁾ Si veda, in particolare, il considerando 80 della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

⁽¹⁴⁾ *Key Challenges Facing European Labour Markets: a Joint Analysis of European Social Partners* (Sfide fondamentali dei mercati del lavoro europei: un'analisi congiunta delle parti sociali europee).

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

I seguenti passaggi del parere della sezione specializzata sono stati soppressi o modificati come conseguenza di emendamenti adottati dall'Assemblea, ma hanno ottenuto il sostegno di almeno un quarto dei voti espressi:

Punto 1.2

1.2 È necessario promuovere la realizzazione di studi che consentano di valutare con precisione le esperienze nazionali in materia di lavoro autonomo economicamente dipendente. Tali valutazioni dovrebbero consentire di individuare le priorità in materia di protezione dei lavoratori classificati come economicamente dipendenti, i rischi legati al riconoscimento di questa nuova categoria giuridica e le modalità di rappresentanza collettiva dei lavoratori autonomi economicamente dipendenti.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 101

Voti contrari: 93

Astenzioni: 5

Punto 1.6

1.6 Occorre considerare la creazione, a livello europeo, di un nucleo di diritti comuni a tutti i lavoratori, sia subordinati che autonomi. Su questa base, si possono distinguere tipi di protezioni diversi a seconda del grado di dipendenza del lavoratore, che può andare dalla vera indipendenza economica alla subordinazione passando per il lavoro giuridicamente autonomo ma economicamente dipendente. Questo approccio si intravede già negli Stati membri che hanno scelto di riconoscere l'esistenza di una categoria intermedia di lavoratori. Una comunicazione della Commissione su questo tema potrebbe essere utile per affrontare l'argomento.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 108

Voti contrari: 88

Astenzioni: 7

Punto 2 (Introduzione)

Da un punto di vista letterale, è lavoratore autonomo chi lavora per conto proprio, anziché esercitare la sua attività per conto di altri in condizione di subordinazione. Malgrado questa apparente semplicità, è evidente che il lavoro autonomo abbraccia situazioni estremamente diversificate sul piano sociale ed economico, che probabilmente non possono essere affrontate allo stesso modo. Questa frammentazione è percepibile in tutti i paesi dell'UE. Sembra tuttavia che più recentemente, con l'evoluzione delle economie e dei mercati del lavoro nazionali, a fianco delle professioni tradizionalmente considerate autonome, consolidate e riconosciute da lungo tempo nell'UE, siano emerse nuove forme di lavoro autonomo. Il presente parere intende concentrarsi su queste nuove forme. Tra queste nuove forme o tendenze del lavoro autonomo si contraddistinguono in particolare quelle che riguardano lavoratori che, pur non essendo giuridicamente subordinati, esercitano la loro attività in condizioni di dipendenza economica rispetto ai loro clienti e/o committenti. Queste realtà mettono in luce il fenomeno, oggi generalmente definito «lavoro autonomo economicamente dipendente», che è al centro del presente parere. Esamineremo pertanto cosa sta dietro a queste nuove forme di lavoro autonomo per capire quando esse possono mettere in discussione l'indipendenza economica del lavoratore autonomo. Non intendiamo pertanto affrontare la questione del lavoro non dichiarato, e nemmeno quella dei cosiddetti «falsi lavoratori autonomi», sebbene questi due fenomeni possano avere in determinate occasioni delle connessioni apparenti o reali con i lavoratori autonomi economicamente dipendenti.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 105

Voti contrari: 92

Astenzioni: 10

Punto 5.1.3

5.1.3 Un'altra preoccupazione, una volta che il lavoro autonomo economicamente dipendente viene riconosciuto, è che il rapporto commerciale tra un cliente e un lavoratore autonomo economicamente dipendente si protragga nel tempo in modo tale per cui quest'ultimo si trovi, in pratica, a lavorare in modo permanente per il cliente. Seppure all'origine si è trattato di un vero rapporto commerciale, il suo protrarsi per un periodo di tempo più o meno lungo deve portare a definire le condizioni e gli strumenti affinché il lavoratore autonomo economicamente dipendente possa accedere allo statuto di lavoratore subordinato del cliente, diventato suo datore di lavoro. Si può ad esempio immaginare che la successione di contratti commerciali con uno stesso cliente per un determinato periodo di tempo possa portare a ridefinire il rapporto tra le parti in quanto rapporto di lavoro subordinato. Ciò è necessario specialmente perché 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.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 105

Voti contrari: 92

Astenzioni: 5

Punto 5.2.2

5.2.2 D'altronde, il riconoscimento del lavoro autonomo economicamente dipendente può costituire un'opportunità per sviluppare modalità di organizzazione e rappresentanza collettiva dei nuovi lavoratori autonomi - spesso isolati -, i cui interessi professionali specifici non sempre vengono difesi dalle organizzazioni professionali esistenti negli Stati membri.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 106

Voti contrari: 91

Astensioni: 5

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

462^a SESSIONE PLENARIA DEL 28 E 29 APRILE 2010**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde — Riforma della politica comune della pesca»**

COM(2009) 163 definitivo

(2011/C 18/09)

Relatrice: **María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**

La Commissione, in data 22 aprile 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al:

Libro verde - Riforma della politica comune della pesca

COM(2009) 163 definitivo.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 marzo 2010.

Alla sua 462^a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 28 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 141 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La principale conclusione che emerge dal Libro verde della Commissione sulla riforma della politica comune della pesca è che la PCP attuale non ha risolto i problemi individuati nel 2002, in occasione della riforma precedente. I cambiamenti apportati non hanno prodotto effetti visibili in relazione ad aspetti problematici come la sovraccapacità della flotta, o lo sfruttamento eccessivo delle risorse e il declino delle catture. La nuova proposta di riforma intende rettificare, come sottolinea la Commissione, il carattere «frammentario e marginale» delle riforme precedenti.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) raccomanda che le misure che saranno adottate servano a salvaguardare l'occupazione e la coesione territoriale e che nel definire gli obiettivi strategici si mantenga un equilibrio tra i tre pilastri - economico, sociale e ambientale - garantendo e promuovendo il comportamento responsabile e sostenibile di tutti gli anelli della catena produttiva della pesca.

1.3 Tra gli aspetti sui quali si dovrebbe incidere più a fondo nella futura riforma della PCP vi sarebbero, come ricordato nelle osservazioni particolari:

- la creazione di un regime differenziato per le flotte artigianali,
- l'introduzione di un capitolo sociale, che armonizzi le condizioni di lavoro dei pescatori,
- il miglioramento delle condizioni del mercato e delle pratiche commerciali,
- la complementarità con la politica ambientale marina, con un conseguente incremento e miglioramento della ricerca applicabile alla politica della pesca,
- la piena integrazione della PCP nel quadro delle organizzazioni internazionali (ONU, FAO).

2. Contesto legislativo

2.1 In base all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Unione ha competenza esclusiva in materia di conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca. Allorché saranno definite le politiche risultanti dalla consultazione realizzata con il Libro verde sarà utile tenere conto dei punti di vista dei governi e delle parti interessate, in modo da coinvolgere tutti nel rispetto delle norme che verranno stabilite.

2.2 Dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 2371/2002, la Commissione ha migliorato alcuni aspetti relativi alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca attraverso l'adozione di piani di gestione e di recupero e mediante i regolamenti di controllo ed esecuzione. Essa ha anche presentato comunicazioni di grandissima importanza, come la comunicazione COM(2007) 73 definitivo, che menziona gli strumenti di gestione basati sui diritti di pesca e che cerca di esaminare gli attuali sistemi nazionali e la possibilità di migliorarne l'efficacia attraverso l'utilizzazione delle buone pratiche.

3. Analisi delle questioni sollevate dal Libro verde ed elementi di risposta

3.1 Affrontare le sfide strutturali della PCP

3.1.1 Sovraccapacità della flotta: raggiungere l'equilibrio tra redditività e utilizzazione sostenibile

3.1.1.1 Il CESE condivide in una certa misura la diagnosi fatta dalla Commissione e riconosce che la sovraccapacità delle flotte da pesca in Europa (in particolare se si tiene conto del progresso tecnico) continua ad essere una tendenza molto accentuata, che sinora non è stato possibile correggere in maniera sufficiente. Non si può tuttavia generalizzare, ed è opportuno sfumare il bilancio troppo negativo tracciato dalla Commissione, in quanto taluni Stati membri, in misura diversa, hanno ridotto la capacità delle rispettive flotte. Occorre comunque aggiornare i dati relativi alla situazione attuale delle flotte degli Stati membri.

3.1.1.2 Il CESE è favorevole alla limitazione della capacità per via legislativa e ribadisce che bisogna rendere coercitive le misure di gestione e di controllo mediante piani di adeguamento cofinanziati dagli Stati membri e dall'UE. A essere prioritaria dovrebbe essere un'eliminazione della capacità che permetta di bilanciare le possibilità di pesca e i criteri ambientali e sociali. Per conseguire questo equilibrio, vanno considerati prioritari gli adeguamenti ambientali e sociali, cominciando per esempio da quelle imbarcazioni che utilizzino attrezzature non selettive o che causino danni all'ambiente, che consumino grandi quantità di energia o che offrano pochi posti di lavoro in rapporto al pesce catturato. D'altronde l'idea di un fondo una tantum per interventi di demolizione deve essere valutata con cautela. La demolizione delle imbarcazioni comporta un costo sociale che dovrebbe essere tenuto in considerazione. Queste operazioni, infatti, causano spesso perdite di posti di lavoro senza che ai dipendenti del settore sia proposta un'alternativa. Il CESE non si oppone al fondo una tantum per la demolizione proposto dalla Commissione e che potrebbe rivelarsi pertinente, a condizione che ne usufruiscano non soltanto i proprietari delle imbarcazioni, ma anche i pescatori minacciati dalla perdita del lavoro. Al fine di evitare perdite secche di posti di lavoro, il fondo comunitario dovrebbe infatti prevedere misure sociali quali aiuti alla formazione e alla riconversione professionale. In questo caso il CESE concorda sul fatto che il settore debba nel lungo termine assicurare la propria vitalità economica, ponendo fine alla sua dipendenza dalle sovvenzioni pubbliche. Queste ultime possono essere adottate come soluzione provvisoria, in attesa di risolvere le difficoltà strutturali del settore.

3.1.1.3 Il CESE riconosce che l'utilizzo di strumenti di mercato come i diritti di pesca trasferibili può essere utile per rimediare alla sovraccapacità delle flotte. Pur riconoscendo che a volte questo tipo di gestione ha portato a una riduzione della capacità in taluni paesi e per certi tipi specifici di pesca, il Comitato ritiene che la Commissione debba dimostrare la fondatezza di una misura di questo tipo e descrivere in modo più dettagliato le misure di protezione e salvaguardia che intende adottare per prevenire conseguenze indesiderabili in termini di occupazione e di assetto territoriale, in considerazione del rischio che i diritti di pesca finiscano per concentrarsi nelle mani di un piccolo gruppo di grandi imprese, a detrimento delle comunità di pesca di dimensioni più modeste.

3.1.2 Definire meglio gli obiettivi strategici

3.1.2.1 Il CESE mette in guardia contro la creazione di una gerarchia tra gli obiettivi strategici di sviluppo sostenibile della pesca e auspica al contrario un approccio equilibrato, che nel lungo periodo assegni la stessa importanza al pilastro economico a quello sociale e a quello ambientale. Il CESE fa presente che il Libro verde, come già la riforma del 2002, dedica poca attenzione alla dimensione sociale della futura PCP, la quale non figura chiaramente tra gli obiettivi strategici fondamentali.

3.1.2.2 Il costante miglioramento dello stato delle risorse e la loro stabilizzazione su livelli sostenibili di sfruttamento devono essere accompagnati da studi socioeconomici di impatto, al fine di promuovere misure di sostegno finanziario del settore che a loro volta devono essere destinate all'occupazione e agli investimenti delle imprese in innovazione e sviluppo, nonché alla formazione professionale. È inoltre necessario garantire ai pescatori dei redditi dignitosi durante il periodo di ricostituzione delle riserve.

3.1.3 Orientare diversamente il quadro decisionale

3.1.3.1 Il CESE concorda perfettamente con l'idea di rivedere il processo decisionale per rendere la politica più leggibile nonché per accrescerne l'efficacia e ridurre i costi. Bisognerebbe poter fare una distinzione tra da un lato i principi e gli obiettivi fondamentali, che saranno stabiliti dal Consiglio congiuntamente al Parlamento europeo, e, dall'altro, la loro applicazione, affidata agli Stati membri, alla Commissione o, eventualmente, a nuovi organi decisionali decentrati che rappresentino tutte le parti interessate a livello locale. Il coinvolgimento degli enti locali e regionali attraverso il decentramento delle decisioni sulle questioni tecniche (microgestione) costituisce un passo nella giusta direzione. Consapevole del fatto che gli stock ittici e gli ecosistemi condivisi interessano ampie zone geografiche, il CESE accoglie con favore l'idea che siano gli Stati membri a gestire i principi e le norme più importanti della PCP, tramite una stretta collaborazione a livello delle regioni marittime.

3.1.3.2 Il processo decisionale deve infine avvalersi dei pareri elaborati da organi consultivi complementari, ossia il comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura (CCPA) e i consigli consultivi regionali (CCR), e tenere conto delle iniziative e dei pareri del Comitato di dialogo sociale settoriale per la pesca marittima.

3.1.4 Responsabilizzare maggiormente il settore

3.1.4.1 Il CESE accoglie con favore l'idea di responsabilizzare maggiormente i soggetti del settore, idea che potrebbe essere attuata mediante un regime di gestione delle risorse basato su diritti di pesca trasferibili, individuali o collettivi, in funzione del contesto locale, fermo restando, in ogni caso, quanto esposto al punto 3.1.1.3.

3.1.5 Rafforzare la cultura del rispetto delle regole

3.1.5.1 Il CESE ritiene che si debba continuare a sviluppare e a sostenere finanziariamente i sistemi di raccolta di dati ai fini dell'esecuzione della regolamentazione. Il settore della pesca potrebbe svolgere un ruolo di primo piano in questo dispositivo (cfr. il punto 3.1.4 più sopra). Inoltre, per ragioni di efficacia, l'attuazione dei meccanismi di controllo dovrebbe essere condivisa tra gli Stati membri, la Commissione e l'Agenzia comunitaria di controllo della pesca, coinvolgendo per quanto possibile le parti in causa. Il Comitato d'altro canto è favorevole a un regime che vincoli l'accesso al finanziamento comunitario all'effettivo esercizio delle responsabilità in materia di controllo, come già indicato nel suo precedente parere ⁽¹⁾.

3.2 Migliorare ulteriormente la gestione della pesca nell'Unione europea

3.2.1 Il CESE prende nota degli spunti di riflessione contenuti nel Libro verde per quanto riguarda il miglioramento della gestione della pesca nell'UE e formula le seguenti osservazioni generali:

3.2.1.1 ai fini di un'utilizzazione ottimale delle risorse il CESE è favorevole all'idea di rendere la gestione di tali risorse compatibile con l'obiettivo del rendimento massimo sostenibile entro il 2015, ma propone di passare successivamente a un obiettivo gestionale più prudente che ridurrebbe il rischio di un esaurimento degli stock e garantirebbe un'attività di pesca più redditizia. Altrettanto vale per le attività di pesca multispecifiche, ove andrebbero introdotte misure più flessibili che evitino danni economici e sociali. Il Comitato è inoltre favorevole all'eliminazione totale e progressiva dei rigetti.

3.2.1.2 Il CESE vuole mettere in guardia contro un frettoloso abbandono della modalità di gestione basata sul sistema dei totali ammissibili di catture (TAC) e sui contingenti, sistema che, nonostante le sue imperfezioni, non è affatto facile da sostituire. L'introduzione ai sistemi alternativi, che privilegino una gestione basata sul controllo dello sforzo di pesca oppure sull'introduzione di diritti di pesca, non potrebbe prescindere da un rigoroso studio d'impatto socioeconomico, che dimostri la fondatezza di un'eventuale modifica dei fondamenti della gestione della risorsa.

3.2.1.3 Inoltre, se la riduzione dello sforzo dovesse portare all'introduzione di limitazioni riguardanti il numero di giorni dedicati alle attività di pesca, il Comitato tiene a ricordare che ciò comporterebbe inconvenienti inaccettabili, in quanto esporrebbe i lavoratori a periodi circoscritti nel tempo di lavoro eccessivo, motivo di affaticamento e quindi di rischio d'incidenti.

3.2.1.4 D'altronde, il CESE intende esprimere le sue riserve quanto all'acquisizione a titolo di proprietà dei diritti di pesca, in caso se ne faccia uso commerciale, dal momento che le risorse costituiscono in sostanza un bene appartenente all'intera società. La trasferibilità dei diritti di pesca potrebbe essere concepibile, su base annuale o pluriennale, purché non sia messo in discussione il principio della gestione dei contingenti da parte delle autorità pubbliche. In funzione del contesto locale, le decisioni in merito all'accesso alle risorse potrebbero essere prese localmente sulla base di criteri sociali e ambientali. In ogni caso, la trasmissione dei diritti di pesca trasferibili individuali o collettivi non potrebbe avere carattere permanente né essere oggetto di un commercio a carattere speculativo.

3.2.1.5 Le catture che eccedano i contingenti potrebbero essere dedotte dai contingenti dell'anno successivo, mentre il ricavato della vendita di tali prodotti dovrebbe spettare ad altri operatori del settore estrattivo, disposti a cedere una parte delle proprie quote per tenere conto dell'eccesso nelle catture.

3.2.1.6 Per quanto riguarda la stabilità relativa, il CESE ritiene che essa debba rimanere una delle colonne portanti della PCP, ma constata la necessità di aggiornare questo principio per tenere conto dei cambiamenti intervenuti dalla sua creazione nel 1983. Qualsiasi adeguamento del sistema dovrebbe comunque essere negoziato tra gli Stati membri. Si potrebbe attribuire un accesso preferenziale alle comunità regionali e locali, sulla base di criteri sociali e ambientali.

3.2.1.7 Bisogna favorire l'integrazione della PCP nella politica marittima integrata (PMI). Il CESE raccomanda che venga riconosciuto giuridicamente ai settori della pesca e dell'acquacoltura il diritto di essere consultati nella pianificazione dello spazio marittimo e che la futura PCP preveda dei meccanismi di compensazione per le imprese di pesca e i loro dipendenti che possono perdere opportunità di pesca. Si tratta, in particolare, di incoraggiare in maniera proattiva la formazione professionale - anche, per esempio, con l'introduzione di percorsi di formazione integrati - e la conoscenza approfondita dell'ambiente marino, al fine di incoraggiare la creazione di posti di lavoro sostenibili e la riconversione professionale in seno ai raggruppamenti di imprese del settore marittimo.

3.2.1.8 Occorre assegnare più fondi alla ricerca volta a migliorare la conoscenza dell'ambiente marino; è inoltre necessario valorizzare meglio il patrimonio di conoscenze dei pescatori.

⁽¹⁾ GU C 277 del 17.11.2009, pag. 56.

3.2.1.9 Il CESE constata che gli obiettivi della PCP in materia di sostegno finanziario non sono stati raggiunti. Bisogna continuare a perseguire l'obiettivo della sostenibilità economica, a condizione di effettuare un'approfondita revisione dell'organizzazione del mercato. Inoltre bisogna usare gli aiuti pubblici per sostenere la transizione del settore della pesca e dell'industria di trasformazione dell'UE verso un'attività di pesca sostenibile, il che comporta anche far fronte alle conseguenze socioeconomiche del processo di ristrutturazione. Infine il CESE è in favore di uno stretto collegamento tra la concessione di finanziamenti comunitari e la realizzazione degli obiettivi strategici da parte degli Stati membri.

4. Osservazioni particolari

4.1 *Un regime a parte per proteggere le flotte costiere artigianali?*

4.1.1 Le flotte costiere artigianali creano direttamente e indirettamente numerosi posti di lavoro e partecipano attivamente alla ristrutturazione e al dinamismo del tessuto socioeconomico costiero. In condizioni favorevoli, possono proteggere le comunità dipendenti dalla pesca dalle conseguenze economiche e sociali della crisi strutturale. Il CESE è quindi favorevole all'applicazione di un approccio differenziato a questo settore, che non sia distortivo della concorrenza e che tenga conto delle sue caratteristiche specifiche. I diritti di accesso, la riserva delle 12 miglia e gli altri diritti dell'attività di pesca costiera artigianale devono essere assegnati e difesi in modo appropriato, per esempio attraverso una proporzione esclusiva dei contingenti nazionali. Il CESE osserva tuttavia che bisognerebbe accordarsi previamente sui criteri (dimensione, tempo trascorso in mare, distanza dalle coste, legami con le comunità locali ecc.) da considerare ai fini della definizione di questo tipo altamente differenziato di pesca, che dovrebbe avvenire al livello più appropriato, sia esso locale, regionale o nazionale. A giudizio del CESE, una definizione di questo concetto a livello nazionale o locale sarebbe più corretta rispetto all'imposizione di una definizione uniforme a livello comunitario.

4.2 *Il rinnovo della PCP presuppone l'adozione di un vero e proprio capitolo sociale*

4.2.1 Il CESE ritiene che il Libro verde in linea generale non tenga abbastanza conto degli aspetti sociali della PCP. La Commissione si accontenta di esprimere la propria convinzione profonda secondo cui il declino dell'occupazione, in particolare nel settore estrattivo, è percepito come ineluttabile. Va ricordato che l'occupazione in questo settore è diminuita del 30 % negli ultimi dieci anni e, poiché è noto che le perdite di posti di lavoro in questo sottosettore hanno fatalmente un impatto negativo sull'occupazione a terra (nel settore della trasformazione e in tutte le attività collegate a monte e a valle), il bilancio sociale non potrebbe essere più preoccupante.

4.2.2 Il CESE ritiene che una PCP riformata debba sviluppare una strategia coerente di lungo termine, che garantisca la sostenibilità sociale del settore in modo che le questioni sociali siano integrate orizzontalmente nei vari capitoli della PCP. Il CESE presenta qui di seguito alcuni spunti di riflessione per cercare di dare soluzione alle sfide sociali cui è confrontato il settore:

— non esiste a tutt'oggi un riconoscimento sistematico delle qualifiche professionali da uno Stato membro all'altro. La

Commissione potrebbe quindi prendere in considerazione la realizzazione di uno zoccolo comune per le qualifiche e il riconoscimento dei diplomi, che potrebbe incoraggiare la mobilità dei lavoratori e contribuire a rafforzare la prevenzione dei rischi di incidente,

— la pesca rientra peraltro tra le attività professionali più rischiose al mondo. Per sviluppare un'autentica cultura di prevenzione del rischio, il Comitato è favorevole alla compilazione di dati statistici armonizzati relativi agli incidenti e alle loro cause; attualmente tali dati non esistono a livello comunitario. Tale banca dati servirebbe a sostenere un appropriato dispositivo regolamentare, specialmente per le imbarcazioni di lunghezza inferiore a 15 metri, che attualmente non sono coperte dalla regolamentazione. Il CESE deplora inoltre il fatto che gli Stati membri siano così poco attivi nella ratifica della convenzione internazionale sulle norme relative alla formazione degli equipaggi delle navi da pesca, al rilascio di brevetti e ai servizi di guardia, (STCW-F) e del protocollo allegato alla Convenzione di Torremolinos sulla sicurezza delle navi da pesca,

— per quanto riguarda le condizioni di lavoro, il CESE desidera in particolare insistere sull'esigenza di rivalorizzare il settore garantendogli quanto più possibile dei livelli retributivi dignitosi. Il sistema di remunerazione basato sulla quota parte (partecipazione diretta dei lavoratori ai risultati dell'attività) ha dimostrato la sua validità nei paesi UE in cui è stato introdotto. Si tratta, d'altronde, di un sistema solidamente radicato nella cultura delle comunità di pescatori. Esso, tuttavia, non offre garanzie di regolarità di una retribuzione dignitosa. Inoltre in taluni Stati membri i pescatori sono considerati lavoratori autonomi, tenendo conto del fatto che una parte del loro salario è variabile, cosa che li esclude dal regime di sicurezza sociale. Il CESE chiede quindi alla Commissione di definire le basi di un quadro comunitario di armonizzazione relativo al diritto dei pescatori a una retribuzione dignitosa e regolare e a una protezione sociale effettiva.

4.3 *I necessari miglioramenti del mercato e delle pratiche commerciali*

4.3.1 Come sottolinea il Libro verde, il settore estrattivo non percepisce che una piccola parte del prezzo pagato dai consumatori nel settore del commercio. L'attuale organizzazione del mercato non è soddisfacente, perché ne risulta una redditività del settore molto bassa. Il CESE ritiene che si dovrebbe porre rimedio, da un lato, all'attuale frammentazione del settore della vendita tra un numero troppo grande di operatori, e dall'altro, a una forte concentrazione delle centrali di acquisto, che impongono i prezzi ai produttori. A queste disfunzioni si aggiunge un intervento politico troppo timido in materia di trasparenza e di tracciabilità dei prodotti del mare nel settore commerciale. Il CESE mette in risalto l'importanza del rispetto delle norme e della vigilanza sulla corretta identificazione di tutti i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, sia comunitari che importati, in modo da evitare di confondere i consumatori e da garantire così che questi ultimi dispongano delle informazioni di cui hanno bisogno per acquistare in modo responsabile. Infine il CESE invita a destinare più fondi al controllo dei prodotti congelati importati per via di terra come per via marittima o aerea, nonché alla verifica del rispetto delle norme in materia di etichettatura (conformemente al relativo regolamento).

4.4 Ambiente e ricerca

4.4.1 La PCP dipende da altre politiche che incidono sensibilmente sul settore della pesca e che a loro volta non stanno ottenendo i risultati previsti. Va menzionata la strategia per l'ambiente marino, oggetto della direttiva 2008/56/CE e il cui obiettivo principale era definire un quadro di azione comunitario per la politica europea per l'ambiente marino, non solo a causa delle disastrose «maree nere» provocate da navi come Erika o Prestige, ma anche per gli scarichi urbani, per la sempre più intensa attività edilizia sui litorali e per altre trasformazioni di questi ultimi.

4.4.2 Anche i cambiamenti climatici hanno delle ripercussioni sull'ambiente marino in termini di riscaldamento, inquinamento e modifiche delle correnti, fattori che incidono sulla ricostituzione delle popolazioni ittiche e fanno sì che il fermo biologico non ottenga gli effetti sperati.

4.4.3 La politica ambientale, in quanto politica orizzontale nell'UE, dev'essere incorporata nella PCP. Il CESE ha ribadito l'esigenza di integrare tutte le politiche europee, e in questo senso è evidente il ruolo che la PCP può svolgere nell'applicazione di un approccio integrato nella protezione dell'ambiente marino.

4.4.4 Appare opportuno definire degli indicatori per verificare i risultati della protezione dell'ambiente marino⁽²⁾. Il monitoraggio di tali indicatori andrebbe eseguito su scala internazionale, mediante una cooperazione scientifica nell'ambito dell'Agenzia europea dell'ambiente o del Consiglio internazionale per lo sfruttamento del mare.

4.4.5 L'informazione è uno strumento essenziale per la protezione dell'ambiente marino e per questo sono importanti le analisi effettuate a partire dai dati raccolti su scala nazionale. Il CESE comprende l'esigenza di intensificare la ricerca in questo campo e si schiera a favore della creazione degli strumenti necessari per potenziare le relazioni tra gli scienziati, il settore della pesca, le amministrazioni responsabili e l'UE. Riconosce inoltre l'importanza della comunicazione *Una strategia europea per la ricerca marina e marittima*⁽³⁾, e ritiene che sarebbe necessaria una dotazione finanziaria per attuare tale strategia, dato che ricorrere ai soli fondi del programma quadro sarebbe insufficiente.

4.4.6 Il CESE ritiene che la ricerca marina e marittima non richieda soltanto una dotazione di bilancio, ma anche incentivi destinati a incoraggiare i giovani ricercatori a lavorare in questo settore e un meccanismo che centralizzi le buone pratiche che possano servire da orientamento alle autorità competenti, e in particolare alle organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP), in modo che sia possibile adottare le pratiche più vantaggiose in ciascuna regione marittima. Attualmente alcuni Stati membri stanno facendo sforzi considerevoli per rafforzare le pratiche sostenibili di pesca e i processi di ricostituzione dell'ambiente marino.

4.5 Per una dimensione internazionale responsabile della PCP

4.5.1 La PCP rinnovata dovrà promuovere una pesca responsabile e sostenibile, al di là delle acque comunitarie. Partecipando attivamente alle decisioni prese negli organismi internazionali (ONU, FAO) e nelle ORGP, l'UE ha un importante ruolo da svolgere in tale contesto, in particolare rendendo più efficaci il controllo delle operazioni in alto mare e la lotta contro le attività di pesca illecite, non dichiarate e non regolamentate.

4.5.2 Per quanto riguarda le ORGP, il CESE ritiene che la PCP dovrebbe promuovere la gestione sostenibile delle attività di pesca all'interno di ciascuna di esse, concentrandosi su aspetti chiave quali la conformità, la gestione della capacità con le risorse disponibili, il rafforzamento della *governance* mediante la definizione di piani di gestione a lungo termine e strategie per la conservazione degli ecosistemi.

4.5.3 Per quanto riguarda gli accordi di partenariato nel settore della pesca, il CESE auspica che gli aiuti finanziari e il sostegno tecnico concessi contribuiscano a consolidare la capacità dei paesi terzi partner di elaborare una politica sostenibile in materia di pesca, rafforzando al tempo stesso la sorveglianza e il controllo nelle acque delle regioni interessate. A questo proposito, le autorità dei paesi terzi partner devono essere considerate responsabili del corretto uso del denaro del contribuente europeo mediante il controllo effettivo degli obiettivi stabiliti dagli accordi di partenariato. Ai fini di una più corretta gestione degli aiuti concessi, il CESE ritiene necessario stabilire chiaramente che gli aiuti stessi devono essere destinati a una finalità specifica, garantendo così che i fondi servano allo scopo per il quale sono stati concessi. In questo modo si migliorerebbero le condizioni sociali e occupazionali nei paesi partner.

4.5.4 Il CESE chiede che sia fatta una distinzione tra il costo dell'accesso per la flotta a lungo raggio d'azione dell'UE, sostenuto dagli armatori ed equivalente a una percentuale equa del valore delle catture, e la contropartita finanziaria dell'accordo di partenariato, destinata agli aiuti allo sviluppo. Questi aiuti dovrebbero riconoscere l'importanza del settore della pesca per la riduzione della povertà.

4.5.5 Il CESE auspica l'introduzione di una nuova architettura per gli accordi di partenariato, che tenga conto in modo adeguato della dimensione sociale. Si tratta in particolare di pervenire, nel lungo periodo, alla non discriminazione tra i lavoratori comunitari e quelli provenienti da paesi terzi in materia di condizioni di lavoro, retribuzione e accesso alla formazione. Il Comitato auspicherebbe inoltre che il reclutamento dei pescatori non comunitari avvenga attraverso le pratiche del dialogo sociale e della contrattazione collettiva, allo scopo di garantire agli equipaggi condizioni corrette di vita e di lavoro a bordo dei pescherecci europei. Questa richiesta è, per il Comitato, resa più importante dall'assenza di norme minime specifiche definite dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) in materia di salari per i pescatori.

⁽²⁾ GU C 85 dell'8.4.2003, pagg. 87-97.

⁽³⁾ COM(2008) 534 definitivo.

4.5.6 Il CESE fa osservare che la clausola sociale negoziata dalle parti sociali europee e inserita negli accordi di partenariato rappresenta un progresso nel riconoscimento dei diritti dei lavoratori locali e del reale valore del loro lavoro, ma la sua efficacia rimane incerta ed è necessario valutarne l'attuazione. Il CESE auspica pertanto che il valore giuridico di tale clausola venga definito meglio e rafforzato.

4.6 *Sviluppare un'acquacoltura sostenibile*

4.6.1 Il CESE ritiene che l'acquacoltura dovrebbe essere integrata come un vero e proprio pilastro della PCP riveduta, per porre fine all'attuale ristagno della produzione a livello europeo. Vanno adottate misure per rafforzarne la competitività, affinché torni a essere un settore economicamente redditizio, generatore di posti di lavoro di qualità e rispettoso delle regole per la

protezione dell'ambiente marino in termini di qualità dell'acqua a livello locale, d'introduzione involontaria di specie esotiche, di sostenibilità di una pesca finalizzata alla produzione di farine e oli di pesce, ecc. Bisogna inoltre dedicare particolare attenzione alla qualità della sua produzione, che dovrebbe essere sottoposta alle regole di sorveglianza del mercato. Sarà in ogni caso opportuno tenere conto del parere del CESE in corso di elaborazione su questo tema (NAT/445).

4.6.2 A giudizio del CESE, è necessario migliorare l'immagine dell'acquacoltura e della pesca, nonché quella dei prodotti trasformati che ne derivano. A tal fine il Comitato raccomanda di lanciare campagne di informazione, formazione e comunicazione rivolte in primo luogo al consumatore europeo.

Bruxelles, 28 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Costruire un futuro sostenibile per l'acquacoltura — Un nuovo impulso alla strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea»

COM(2009) 162 definitivo

(2011/C 18/10)

Relatore: **ESPUNY MOYANO**

La Commissione, in data 8 aprile 2009 ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Costruire un futuro sostenibile per l'acquacoltura - Un nuovo impulso alla strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea

COM(2009) 162 definitivo

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha adottato il proprio in data 25 marzo 2010.

Alla sua 462^a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 28 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 150 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ribadisce la preoccupazione, già espressa nel parere del 2003 sulla strategia di sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea ⁽¹⁾, per il fatto che un quadro normativo inappropriato limita la competitività dell'acquacoltura nell'UE. Regolamentazioni in vari ambiti si ripercuotono inutilmente su tale settore, aggiungendo ulteriori ostacoli al suo sviluppo.

1.2 Il CESE esprime pertanto un giudizio positivo sulla comunicazione della Commissione, e ritiene che la sua presentazione in questo momento sia adeguata e opportuna.

1.3 L'acquacoltura europea deve ritornare a un percorso di sviluppo sostenibile che le permetta di rispondere alla domanda di prodotti nutrienti, sani e sicuri. Se verrà adeguatamente sviluppata, l'acquacoltura contribuirà a sua volta allo sviluppo socioeconomico delle zone in cui si impianta, alla creazione di posti di lavoro stabili e di buona qualità e al radicamento della popolazione sul territorio.

1.4 Il CESE ribadisce il proprio giudizio secondo cui il mercato unico costituisce uno dei punti di forza principali dell'UE. Per tale ragione nutre preoccupazione per la poca omogeneità e coerenza delle legislazioni dei vari Stati membri, tra l'altro per quanto riguarda l'etichettatura dei prodotti dell'acquacoltura e l'interpretazione della normativa ambientale europea, ad esempio per quanto riguarda la rete Natura 2000 o la direttiva quadro in materia di acque.

1.5 Data la crescente occupazione degli spazi costieri, bisogna promuovere la ricerca di sinergie tra attività compatibili, compresa la protezione dell'ambiente. Una delle ragioni dell'attuale ristagno dell'acquacoltura nell'UE è proprio l'insufficiente

assegnazione di aree per tale attività. Il CESE raccomanda di migliorare e di snellire gli iter che conducono al rilascio di licenze e di concessioni alle aziende di acquacoltura, e di semplificare e rendere meno gravose le procedure, in modo da abbreviare i tempi per l'autorizzazione.

1.6 Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che l'attuale etichettatura dei prodotti dell'acquacoltura nei punti di vendita è insufficiente e non consente ai consumatori di effettuare acquisti responsabili e consapevoli. Tale situazione rende per esempio difficile ai consumatori riconoscere i prodotti dell'acquacoltura allevati nell'UE da quelli importati e i prodotti freschi da quelli scongelati.

1.7 Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che i prodotti dell'acquacoltura importati non rispettano le norme sanitarie applicate nell'UE. Particolarmente inquietanti sono le differenze nei criteri relativi alla tracciabilità, elemento chiave della sicurezza alimentare. Esprime preoccupazione anche per le condizioni sociolavorative, per quanto riguarda ad esempio il lavoro eseguito da minori o in condizioni di semischiavitù.

1.8 L'acquacoltura produce alimenti di qualità in ambiente acquatico ed è incompatibile con un ambiente deteriorato o inquinato. Pertanto è necessario garantire il buono stato delle acque nell'UE.

1.8.1 La protezione dell'ambiente è una delle priorità dell'UE, ma non deve impedire la realizzazione di attività con essa compatibili. La Commissione europea deve fare uno sforzo per spiegare l'interrelazione e la compatibilità tra l'acquacoltura e le principali norme di tutela ambientale, in particolare la rete Natura 2000.

⁽¹⁾ GU C 208 del 3.9.2003, pagg 89-93.

1.8.2 Il CESE raccomanda di dare impulso all'etichettatura ecologica dei prodotti dell'acquacoltura, per distinguere i prodotti provenienti da aziende gestite correttamente e attente allo sviluppo sostenibile e dare risalto alla loro eccellenza ecologica.

1.9 Dato il carattere innovativo dell'acquacoltura europea, il CESE sottolinea l'esigenza di rilanciare la ricerca e lo sviluppo tecnologico in questo campo. La Piattaforma europea di tecnologia e innovazione per l'acquacoltura, costituita recentemente, è un ottimo strumento per tale rilancio.

1.10 Per quanto riguarda la salute animale, il CESE esprime preoccupazione per la scarsità di farmaci veterinari autorizzati a disposizione dell'acquacoltura.

2. Sintesi della comunicazione della Commissione

2.1 L'obiettivo della comunicazione è individuare le cause della stagnazione della produzione acquicola nell'UE e rilanciare lo sviluppo di tale settore. A tal fine la Commissione ha elaborato una proposta basata su tre assi: promuovere la competitività, gettare le basi di una crescita sostenibile e migliorare l'immagine e la *governance* del settore.

2.2 La Commissione propone di **promuovere la competitività dell'acquacoltura** comunitaria grazie allo sviluppo di un settore competitivo e diversificato, sostenuto dall'innovazione.

2.2.1 Lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura dev'essere sostenuto da **attività di ricerca e innovazione**. A tal fine la Commissione promuoverà iniziative di ricerca, sviluppo e innovazione, incoraggerà lo sviluppo di infrastrutture della ricerca e assegnerà risorse adeguate.

2.2.2 La Commissione si ripropone di perseguire condizioni eque di concorrenza nell'**occupazione del territorio** tra l'acquacoltura e altre attività e di stabilire delle sinergie tra le varie attività.

2.2.3 L'acquacoltura dell'UE dovrebbe essere in grado di rispondere alle **richieste dei consumatori**, di adattarsi alle esigenze del mercato e di interagire su un piano di parità con gli altri operatori della catena di commercializzazione. Per tale ragione la Commissione prenderà in considerazione le necessità del settore per quanto concerne le organizzazioni di produttori, le associazioni interprofessionali, l'informazione dei consumatori e gli strumenti di commercializzazione.

2.2.4 La **dimensione esterna** dell'acquacoltura deve offrire ai settori associati possibilità di espansione e di esportazione. In quest'ottica la Commissione promuoverà lo sviluppo di un'acquacoltura sostenibile in paesi terzi.

2.3 La Commissione intende **gettare le basi di una crescita sostenibile dell'acquacoltura** garantendo un livello elevato di protezione dell'ambiente. I prodotti alimentari di origine acquatica che vengono elaborati o importati nell'UE dovranno essere conformi a rigide norme di tutela della salute e della sicurezza dei consumatori. La Comunità perseguirà un elevato livello di protezione della salute e del benessere degli animali.

2.3.1 Bisognerà garantire la **compatibilità fra acquacoltura e ambiente**. Per questo motivo la Commissione continuerà a insistere sullo sviluppo di un'acquacoltura compatibile con l'ambiente.

2.3.2 Inversamente bisogna offrire all'acquacoltura un **ambiente pulito** e acqua della migliore qualità per garantire la salute degli animali e la sicurezza dei prodotti, specie dei molluschi.

2.3.3 Affinché la produzione e la crescita siano ottimali bisogna creare un'**industria di allevamento di animali acquatici ad alto rendimento**, che benefici di condizioni zootecniche eccellenti. La Commissione garantirà che la direttiva 2006/88/CE ⁽²⁾ sulla salute degli animali acquatici venga applicata nella sua interezza.

2.3.4 Il **benessere degli animali** è un aspetto che interessa sia i consumatori che i legislatori e i produttori. La Commissione richiederà pareri sul benessere dei pesci e promuoverà l'adozione di un approccio individualizzato per specie.

2.3.5 Uno dei principali problemi cui il settore deve far fronte è la **limitata disponibilità di prodotti medicinali veterinari** autorizzati. Pertanto la Commissione promuoverà l'applicazione delle raccomandazioni espresse dal gruppo di lavoro sulla disponibilità dei medicinali per uso veterinario nella sua relazione del 2007.

2.3.6 La disponibilità di **mangimi di elevata qualità prodotti in modo sostenibile** rimane essenziale per lo sviluppo dell'acquacoltura. La Commissione aumenterà la disponibilità degli additivi necessari per i mangimi per i pesci e procederà a una revisione del regolamento sui sottoprodotti.

2.3.7 La Commissione deve garantire la **protezione della salute dei consumatori** e riconoscere i **benefici per la salute derivanti dal consumo di alimenti di origine acquatica**. Essa continuerà a lavorare per fare in modo che gli alimenti di origine acquatica, prodotti internamente o importati, siano sicuri per i consumatori. A questo fine continuerà a basare le proprie azioni sulle conoscenze scientifiche e sul principio di precauzione e terrà conto dei benefici per la salute derivanti dal consumo di pesce.

⁽²⁾ GU L 328 del 24.11.2006, pag. 14.

2.4 È necessario **migliorare l'immagine del settore e le condizioni di governance**, creando condizioni uniformi a livello europeo.

2.4.1 Una migliore **applicazione della normativa dell'UE da parte degli Stati membri** dovrebbe garantire condizioni di uguaglianza tra gli operatori economici in relazione alle decisioni che interessano lo sviluppo dell'acquacoltura. A tal fine la Commissione spiegherà meglio l'applicazione della sua politica ambientale, specialmente per quanto riguarda la rete Natura 2000, e sorveglierà la corretta applicazione della normativa europea in materia di salute animale e di protezione dei consumatori. Per quanto riguarda i paesi terzi, essa vigilerà inoltre affinché le condizioni da essi applicate siano equivalenti a quelle comunitarie.

2.4.2 Per promuovere lo sviluppo dell'acquacoltura è essenziale ridurre gli **adempimenti amministrativi**, in particolare quelli a carico delle PMI. La Commissione si adopererà quindi per semplificare il contesto legislativo e ridurre gli adempimenti amministrativi nell'UE.

2.4.3 La Commissione incoraggerà la **partecipazione delle parti interessate** e un'adeguata informazione del pubblico, mediante ampie consultazioni e un'informazione trasparente. Ciò contribuirà a migliorare la regolamentazione e la *governance*, come pure l'immagine dell'acquacoltura.

2.4.4 La Commissione lavorerà per garantire un **appropriato monitoraggio del settore**, dato che attualmente le statistiche ufficiali dell'UE sull'acquacoltura hanno una portata alquanto limitata. Essa estenderà inoltre la propria base di informazione sui prezzi, per creare un sistema di monitoraggio lungo l'intera catena commerciale.

3. Osservazioni generali

3.1 L'acquacoltura produce attualmente il 47 % dei prodotti di origine acquatica consumati dalla popolazione mondiale. Per di più essa ha un considerevole potenziale di crescita e può quindi svolgere un ruolo primario in una politica strategica di approvvigionamento rivolta a far fronte alla futura domanda alimentare.

3.2 Negli ultimi dieci anni la popolazione mondiale è cresciuta del 12 % e il consumo di pesce è aumentato del 27 %, a causa tra l'altro dei benefici effetti per la salute dovuti agli acidi omega 3, di cui il pesce è una fonte eccellente. L'UE è il principale mercato mondiale di prodotti di origine acquatica, il cui consumo ammonta a 12 milioni di tonnellate all'anno con una chiara tendenza all'aumento. Il livello di autoapprovvigionamento è di appena il 35 %, mentre viene importato il 65 % dei prodotti di origine acquatica e questa quota tende ad aumentare.

3.3 L'acquacoltura europea è integrata nella politica comune della pesca (PCP), che ha per obiettivo lo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche vive nel quadro di un'adeguata considerazione degli aspetti ambientali, sociali ed economici. La PCP riformata deve tenere specificamente conto delle caratteristiche dell'acquacoltura e dotarsi di strumenti di sostegno del settore e di strumenti di mercato efficaci. Si suggerisce di rinominare la PCP politica comune della pesca e dell'acquacoltura.

3.4 Nell'UE l'acquacoltura costituisce attualmente un'importante attività economica in determinate zone costiere e continentali, e comprende la produzione sia di molluschi che di pesci in acqua dolce o marina.

3.5 Nata come attività artigianale e su piccola scala, l'acquacoltura nell'UE è divenuta, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, un'industria moderna, dinamica, innovatrice e ad alto contenuto tecnologico, con imprese spesso integrate in senso verticale.

3.6 L'acquacoltura nell'UE costituisce una fonte di occupazione in zone costiere e fluviali remote, generalmente depresse e caratterizzate da scarsità di alternative occupazionali. Sia nel caso delle aziende familiari che in quello delle PMI, i posti di lavoro nell'acquacoltura sono specializzati, richiedono una qualificazione tecnica e sono stabili.

3.7 Nel 2002 la Commissione ha presentato, con la comunicazione COM(2002) 511 definitivo, una strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea, i cui obiettivi erano:

- a) creare posti di lavoro sicuri, specie nelle zone particolarmente dipendenti dalla pesca;
- b) garantire la disponibilità di prodotti della pesca sani e sicuri, nelle quantità richieste dal mercato;
- c) promuovere un settore rispettoso dell'ambiente.

3.8 La Commissione ha riconosciuto che dal 2002 la produzione dell'acquacoltura dell'UE non si è evoluta come previsto e che anzi ha fatto segnare nel complesso, per quanto riguarda sia i molluschi che i pesci (l'acquacoltura dedita alla produzione di crostacei e di alghe è quasi inesistente in Europa), un ristagno che contrasta nettamente con l'elevato indice di crescita che quest'attività ha registrato nel resto del mondo. La Commissione ha quindi considerato opportuno rivedere la propria strategia e fare un bilancio della situazione attuale dell'acquacoltura europea.

4. Osservazioni specifiche

4.1 L'acquacoltura nell'UE non sta dispiegando tutto il proprio potenziale di creazione di ricchezza e di occupazione. La sua produzione complessiva è stagnante dal 2002 e non arriva a compensare la riduzione delle catture da parte della flotta da pesca, il che provoca un peggioramento della bilancia commerciale esterna, malgrado il fatto che in Europa sussistano condizioni fisiche e ambientali adeguate e vi siano tecnologie di avanguardia e imprese disposte a investire. D'altro canto il settore ha dimostrato di disporre delle conoscenze e dei mezzi necessari per svolgere un'attività sostenibile dal punto di vista ambientale e al tempo stesso offrire prodotti sani, sicuri e di qualità.

4.2 Il complesso quadro giuridico dell'UE, la lentezza delle procedure amministrative, i limiti di accesso alle aree pubbliche e gli eccessivi adempimenti amministrativi scoraggiano gli investimenti e limitano la competitività della produzione dell'acquacoltura europea.

4.3 Molte delle sfide che limitano lo sviluppo dell'acquacoltura europea dipendono direttamente da politiche e azioni adottate a livello nazionale o regionale. Pertanto le autorità nazionali e regionali devono prendere atto della situazione e predisporre un quadro adeguato. In alcuni Stati membri non sono state concesse nuove licenze per acquacoltura negli ultimi 15 anni. In alcuni casi è l'interpretazione della legislazione comunitaria da parte delle amministrazioni nazionali e regionali che introduce distorsioni, come nel caso della rete Natura 2000, da cui alcune amministrazioni escludono in maniera ingiustificata l'acquacoltura. D'altro canto sia gli Stati membri che le regioni con competenze legislative devono coordinare le loro legislazioni per non creare barriere artificiali al libero mercato nell'UE.

4.4 L'organizzazione comune dei mercati dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, che dovrebbe stabilizzare il mercato e garantire il reddito dei produttori dell'acquacoltura, richiede urgentemente una riforma che rafforzi le organizzazioni di produttori.

4.5 La precedente comunicazione COM(2002) 511 definitivo enfatizzava eccessivamente gli aspetti ambientali dell'acquacoltura e lasciava in secondo piano il versante economico e quello sociale della sostenibilità. La comunicazione in esame, COM(2009) 162 definitivo, propone un equilibrio migliore tra i tre pilastri della sostenibilità, quello ambientale, quello sociale e quello economico. Essa riconosce che la sostenibilità ambientale è realizzabile solo con imprese competitive e redditizie.

4.6 In generale le imprese di acquacoltura dell'UE sono efficienti e potrebbero essere pienamente competitive se vi fosse parità di opportunità con i prodotti importati. Ma attualmente mancano, sia nella produzione che nella commercializzazione, i presupposti di tale parità di opportunità. Sul versante della produzione, le imprese comunitarie sono assoggettate a norme restrittive in materia di ingredienti dei mangimi, di uso di medicinali veterinari, di ambiente e altri aspetti di natura sociale, cui non soggiacciono i produttori dei paesi terzi, i quali tuttavia possono commercializzare liberamente nel territorio comunitario i propri prodotti (anche quelli realizzati con mano d'opera infantile o con altre violazioni del diritto a un lavoro dignitoso e a un salario equo). Per quanto riguarda la commercializzazione, alcuni paesi concedono sovvenzioni irregolari alla propria produzione, che viene successivamente venduta nell'UE.

4.7 Mancando di informazioni adeguate sui prodotti acquatici che acquista, il consumatore non è in grado di valutare adeguatamente le differenze di qualità e di prezzo. Ciò comporta un grave svantaggio per i produttori europei, i cui prodotti hanno in generale un valore aggiunto maggiore rispetto a quelli di importazione. Questa disinformazione consiste, per esempio, di inesattezze circa il paese di origine o il nome comune del prodotto. Ma un caso particolarmente grave è quello dei filetti di pesce provenienti da paesi lontani, in genere asiatici, che vengono scongelati al momento della vendita e messi sui banchi di vendita insieme ai filetti realmente freschi, senza che il consumatore venga informato chiaramente delle caratteristiche dei due prodotti, ragione per cui il prezzo rimane l'unico elemento di riferimento. In questo caso possono addirittura aggiungersi problemi per la salute pubblica, in caso di ricongelamento.

4.8 Il CESE raccomanda pertanto di procedere a una semplificazione dell'etichettatura nel cui ambito vengano rese più chiare in particolare le informazioni concernenti il paese o l'area di origine. Suggerisce inoltre di rafforzare i meccanismi di ispezione e di controllo alle frontiere.

4.9 La corretta identificazione dei prodotti dell'acquacoltura dev'essere accompagnata da azioni di formazione e di informazione rivolte all'intera catena di distribuzione e di commercializzazione e agli stessi consumatori. In tale contesto bisogna dare speciale rilievo alle informazioni concernenti la presenza di acidi grassi omega 3, in particolare dei tipi APA e DHA.

4.10 Il CESE raccomanda di realizzare campagne di promozione rivolte a dare all'acquacoltura e ai suoi prodotti e processi un'immagine migliore. Occorrerebbe istituire uno specifico gruppo di studio, incaricato di individuare i messaggi da diffondere e di proporre iniziative da attuare con la partecipazione del settore. Il CESE raccomanda pertanto l'attuazione di campagne transnazionali, necessariamente coordinate dalla Commissione europea.

4.11 L'acquacoltura europea è un'attività tecnologica e innovatrice, che presuppone una ricerca scientifica costante. L'attuale Settimo programma quadro, che riunisce tutte le iniziative dell'UE in materia di ricerca, offre alla ricerca relativa all'acquacoltura possibilità minori rispetto ai programmi precedenti e sarà pertanto difficile accrescere il grado di innovazione e di competitività del settore europeo. Il settore professionale dell'acquacoltura europea ha recentemente creato la Piattaforma europea di tecnologia e innovazione per l'acquacoltura, grazie alla quale spera di definire le priorità di ricerca e sviluppo del settore e una strategia per realizzarle.

4.11.1 Occorre proseguire la ricerca relativa ad ingredienti alternativi, sicuri e sostenibili, che continuino a soddisfare le esigenze nutritive e biologiche dei pesci e garantiscano al prodotto finale le stesse virtù nutrizionali.

4.11.2 Bisogna continuare ad ottimizzare gli attuali sistemi di produzione, ma specialmente quelli che offrono evidenti possibilità di espansione futura, come l'acquacoltura in mare aperto e i sistemi di ricircolo a terra.

4.12 La disponibilità di medicinali veterinari costituisce un serio limite per lo sviluppo dell'acquacoltura. Attualmente l'acquacoltura europea non dispone di strumenti veterinari sufficienti, ad esempio anestetici, vaccini o antibiotici. Questa situazione compromette la vitalità del settore e si riflette sulla salute e il benessere degli animali, sulla sicurezza alimentare e sulla protezione dell'ambiente.

4.13 La comunicazione della Commissione propone di sostenere l'esportazione verso paesi terzi di tecnologie di produzione nel settore dell'acquacoltura. Sebbene tale proposta comporti un aspetto di solidarietà che merita certamente sostegno, nel promuoverla bisogna considerare che possibilmente le future produzioni realizzate grazie a tale trasferimento di tecnologia finiranno per essere esportate nell'UE, in concorrenza con la produzione interna.

4.14 La comunicazione descrive in maniera esatta le cause del ristagno dell'acquacoltura nell'UE. Essa tuttavia non va considerata come un lavoro concluso, bensì come il punto di partenza per la concezione e lo sviluppo di azioni concrete volte a rilanciare lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nell'UE.

Bruxelles, 28 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Non solo PIL: misurare il progresso in un mondo in cambiamento»

COM(2009) 433 definitivo

(2011/C 18/11)

Relatore: ZBOŘIL

Il Consiglio, in data 20 agosto 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo – Non solo PIL: misurare il progresso in un mondo in cambiamento

COM(2009) 433 definitivo

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 febbraio 2010.

Alla sua 462a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 29 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 168 voti favorevoli, 3 voti contrari e 6 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la comunicazione della Commissione *Non solo PIL: misurare il progresso in un mondo in cambiamento* e le iniziative in essa sintetizzate. Il CESE fa tuttavia osservare che siamo ancora in una fase iniziale di questo percorso e non sarà affatto facile scegliere gli strumenti e le misure adeguate e integrarli nella gestione delle politiche e delle strategie fondamentali.

1.2 Un compito molto impegnativo per la Commissione consiste nell'elaborare la versione pilota di un indice globale della qualità ambientale. Si tratterà evidentemente di un indice aggregato, e quindi sarà necessario tenere conto dell'equilibrio tra gli effetti dei singoli elementi che costituiscono l'ambiente. Sin dall'inizio, l'elaborazione di tale indice dovrebbe essere oggetto di consultazione con i soggetti interessati.

1.3 Ancora più impegnativa sarà la messa a punto di un indice globale della qualità della vita e della coesione sociale. In questo campo è indispensabile elaborare dei progetti pilota. La Commissione dovrebbe definire tale ambito come un punto critico dell'intero progetto e lanciare immediatamente i progetti pilota.

1.4 Per la strategia e la definizione delle politiche sono importanti le tendenze di lungo periodo dei parametri fondamentali: pertanto, la scelta dei fattori utilizzati in tempo reale dovrebbe essere determinata da questo aspetto. La reazione ai cambiamenti individuati deve essere ponderata e tempestiva.

1.5 Anche su scala dell'UE, il sistema dovrebbe continuare a basarsi sulla raccolta e la valutazione dei dati, all'interno di un

quadro europeo chiaro e unificato, nonché sulla loro elaborazione in indicatori a livello nazionale. Per la valutazione di tali dati occorre adottare un approccio globale e olistico, in modo da limitare i conflitti nella valutazione di alcuni strumenti e i conseguenti rischi.

1.6 Nella valutazione dello sviluppo sostenibile vanno individuate le tendenze in due ambiti principali: (1) la valutazione della capacità di assorbimento e (2) la valutazione dello sviluppo della gestione delle comunità umane. Le proposte presentate dalla Commissione (tabella di valutazione e impiego di valori di soglia per gli inquinanti) vanno in questo senso, cosa di cui il CESE si rallegra.

1.7 Il CESE si compiace anche dello sforzo della Commissione inteso ad estendere i conti nazionali ai temi dell'ambiente e alle questioni sociali. All'inizio del 2010 dovrà essere proposto un quadro giuridico per la contabilità ambientale. Per il momento gli indicatori sociali tratti dai conti nazionali non sono utilizzati al massimo delle loro potenzialità. Si può prevedere che l'esigenza di utilizzare tali indicatori aumenti man mano che si procederà nell'elaborazione di un approccio globale e integrato inteso a misurare il progresso in un mondo in cambiamento.

1.8 Dato che il processo relativo ai cambiamenti in preparazione non sarà né rapido né semplice, si dovrebbe dedicare un'attenzione molto particolare alla preparazione analitica e alla progettazione dei singoli strumenti basandosi sulla ricerca in merito alle loro interazioni e sulla consultazione approfondita dei soggetti interessati, in modo da favorire l'accettazione dei cambiamenti in un contesto internazionale ampio.

1.9 Per proseguire i lavori e strutturarne le fasi successive bisognerà utilizzare tutte le riflessioni e i progetti disponibili. Criteri decisivi saranno la massima obiettività e il mantenimento dell'indipendenza delle statistiche e delle loro esigenze qualitative. Il CESE è disposto a partecipare alla valutazione dei cambiamenti necessari e ad impegnarsi perché vengano accettati nell'ambito della società civile.

1.10 La Commissione dovrebbe fissare un calendario e delle scadenze per l'introduzione dei diversi elementi del sistema. In particolare, dovrebbe prefiggersi di introdurre alcune nuove misure nella nuova strategia 2020 e nella strategia per lo sviluppo sostenibile. L'obiettivo dovrebbe essere quello di disporre, già nel 2011, di un quadro di riferimento in base al quale sia possibile presentare delle proposte di azioni comparabili a livello globale in occasione della conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile indetta dalle Nazioni Unite per il 2012.

2. Introduzione

2.1 Il prodotto interno lordo (PIL) è l'unità di misura più nota dell'attività macroeconomica (PIL = consumo privato + investimenti + consumo pubblico + (esportazioni - importazioni)). Il quadro e le regole per calcolarlo sono stabiliti dal sistema europeo dei conti (SEC), in gran parte compatibile con il sistema dei conti nazionali delle Nazioni Unite). Il PIL è divenuto un parametro standard usato dai responsabili politici di tutto il mondo e ampiamente citato nei dibattiti pubblici. Esso raggruppa il valore aggiunto di tutte le attività economiche basate sul denaro ed è fondato su una metodologia chiara che permette di effettuare confronti nel tempo e tra paesi e regioni.

2.2 Ormai il PIL è considerato anche un indicatore dello sviluppo globale della società e del progresso in generale. Va però ricordato che il PIL non misura né la sostenibilità ambientale né l'inclusione sociale, ed occorre tenere conto di questi suoi limiti quando lo si utilizza nelle analisi o nei dibattiti politici (per un quadro generale recente dei limiti del PIL, si veda Stiglitz/Sen/Fitoussi (2008), *Issues Paper, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/Issues_paper.pdf).

2.3 Già da una decina d'anni questo tema è oggetto di dibattiti a diversi livelli, e nell'ottobre 2008 il CESE ha adottato un parere d'iniziativa⁽¹⁾ in cui illustra le tendenze attuali della ricerca e appoggia la creazione di indicatori complementari adeguati in grado di descrivere, nel modo più completo, lo sviluppo della società civile.

2.4 La comunicazione in esame individua diverse misure che possono essere prese nel breve e medio termine. L'obiettivo generale consiste nell'elaborare indicatori più completi che forniscano una base di conoscenze più affidabile per migliorare i dibattiti pubblici e la definizione delle politiche. La Commissione intende collaborare con le parti interessate e i paesi partner per elaborare indicatori che siano riconosciuti ed applicati a livello internazionale.

3. Sintesi della comunicazione della Commissione

3.1 La Commissione propone di applicare le cinque misure di seguito elencate, che sarà possibile ripensare ed ampliare in occasione della revisione prevista per il 2012.

3.2 **Completare il PIL con indicatori ambientali e sociali:** gli indicatori che riassumono aspetti importanti in una sola cifra sono strumenti di comunicazione essenziali. Il PIL e i tassi di disoccupazione e di inflazione sono esempi significativi di tali indicatori sintetici, ma non servono a fare il punto della situazione su aspetti quali l'ambiente o le disuguaglianze sociali. Al fine di colmare questa lacuna, la Commissione intende mettere a punto un indice ambientale globale e migliorare gli indicatori della qualità di vita.

3.2.1 **Un indice ambientale globale:** attualmente non è disponibile alcun indicatore ambientale globale. Candidati a svolgere tale funzione sono l'impronta ecologica e quella di carbonio, ma il loro campo di applicazione è limitato (l'impronta di carbonio sintetizza unicamente le emissioni dei gas a effetto serra, e in quella ecologica non rientra, per esempio, l'impatto sulle acque. Tuttavia, la Commissione sta sperimentando quest'ultima, assieme ad altri indicatori, al fine di monitorare la strategia tematica sull'uso sostenibile delle risorse naturali e il piano d'azione per la biodiversità). Nel 2010 i servizi della Commissione intendono presentare una versione pilota di un indice della pressione ambientale. Tale indice incorporerà gli aspetti più importanti della politica ambientale:

- cambiamenti climatici e consumo di energia,
- natura e biodiversità,
- inquinamento atmosferico e ripercussioni sulla salute,
- utilizzo e inquinamento delle acque,
- produzione di rifiuti e uso delle risorse.

3.2.2 **Qualità della vita e benessere:** il reddito, i servizi pubblici, la salute, il tempo libero, la ricchezza, la mobilità e un ambiente pulito sono mezzi per raggiungere e mantenere tali obiettivi. La Commissione ha richiesto una serie di studi di fattibilità sugli indicatori di benessere e sulla responsabilizzazione del consumatore e, assieme all'OCSE, sulla percezione del benessere da parte dei cittadini.

3.3 **Informazioni quasi in tempo reale a sostegno del processo decisionale:** poiché i dati sul PIL e sulla disoccupazione sono spesso diffusi entro poche settimane dal loro periodo di riferimento, è possibile prendere decisioni politiche quasi in tempo reale. In molti casi i dati in materia ambientale e sociale sono già del tutto superati, e quindi non più idonei a fornire informazioni operative su, per esempio, i rapidi cambiamenti della qualità dell'aria e dell'acqua o dei modelli di organizzazione del lavoro.

⁽¹⁾ GU C 100 del 30.4.2009, pag. 53.

3.3.1 La Commissione punterà pertanto ad accrescere l'attualità dei dati ambientali e sociali al fine di informare meglio i responsabili politici di tutta Europa. I satelliti, le stazioni di rilevamento automatico e internet rendono sempre più possibile l'**osservazione dell'ambiente in tempo reale**, tramite la direttiva Inspire (2007/2/CE) e il sistema GMES (Monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza - *Global Monitoring for Environment and Security*, COM(2009) 223 definitivo).

3.3.2 Ogni qualvolta sia possibile, l'**attualità dei dati sociali sarà migliorata**, per esempio attraverso il nuovo Sistema europeo di moduli per le indagini relative alle statistiche sociali.

3.4 **Informazioni più precise su distribuzione e disuguaglianze:** la coesione sociale e quella economica sono obiettivi generali della Comunità. I dati a disposizione, provenienti dai conti nazionali - come quelli relativi, per esempio, al reddito delle famiglie - o da indagini sociali, come l'UE-SILC (Statistiche comunitarie sul reddito e le condizioni di vita), permettono già adesso di effettuare un'analisi delle principali questioni legate alla distribuzione.

3.5 **Elaborare una tabella europea di valutazione dello sviluppo sostenibile:** gli indicatori di sviluppo sostenibile dell'UE (cfr. Eurostat *Statistical Book «Measuring progress towards a more sustainable Europe»*, 2007) sono stati elaborati di concerto con gli Stati membri e sono ripresi nella relazione biennale della Commissione sullo stato di avanzamento dei lavori. Tuttavia, questo strumento di monitoraggio non tiene pienamente conto dei recenti sviluppi in ambiti importanti non ancora registrati nelle statistiche ufficiali (quali la produzione e il consumo sostenibile o questioni legate alla *governance*).

3.5.1 La Commissione esplora pertanto la possibilità di **mettere a punto**, in collaborazione con gli Stati membri, una **tabella di valutazione dello sviluppo sostenibile** basata sugli indicatori di sviluppo sostenibile dell'UE. Essa potrà includere anche altre informazioni quantitative e qualitative pubblicamente disponibili.

3.5.2 Obiettivo principale della strategia per uno sviluppo sostenibile è il rispetto dei limiti delle risorse naturali del pianeta, tra i quali rientrano la limitata capacità della natura di fornire risorse rinnovabili e di assorbire agenti inquinanti. È importante sapere quali sono le «zone di rischio» prima che vengano raggiunti i punti di non ritorno. Perciò bisognerà **individuare - e aggiornare regolarmente - tali valori di soglia per i principali inquinanti e le risorse rinnovabili** affinché possano essere utilizzati nei dibattiti politici, facilitando la definizione di obiettivi e la valutazione delle politiche.

3.6 **Estendere i conti nazionali alle questioni ambientali e sociali:** il sistema europeo dei conti è il principale strumento utilizzato per l'elaborazione delle statistiche economiche dell'UE e di molti indicatori economici, compreso il PIL. Nelle sue conclusioni di giugno 2006, il Consiglio europeo ha invitato l'UE e gli Stati membri ad estendere i conti nazionali ai principali aspetti dello sviluppo sostenibile. La Commissione farà in

modo che il lavoro sia portato avanti nel quadro delle future revisioni del sistema internazionale dei conti nazionali e del sistema europeo dei conti. Si prevede che, a più lungo termine, una contabilità ambientale, sociale ed economica più integrata fornirà la base per nuovi indicatori di altissimo livello.

3.6.1 **Contabilità economico-ambientale integrata:** la Commissione ha presentato la sua prima strategia sulla «contabilità verde» nel 1994 (COM(1994) 670 definitivo). Da allora, Eurostat e gli Stati membri, in partenariato con l'ONU e l'OCSE, hanno elaborato e sperimentato metodi di contabilità, tanto che oggi diversi Stati membri forniscono regolarmente una prima serie di conti ambientali. In seguito, si potranno elaborare conti fisici ambientali per il consumo d'energia, la produzione e il trattamento dei rifiuti e conti monetari riguardanti le sovvenzioni in campo ambientale. Allo scopo di garantire che i conti siano comparabili, all'inizio del 2010 la Commissione intende proporre un quadro giuridico per la contabilità ambientale.

3.6.2 **Aumentare l'impiego degli attuali indicatori sociali provenienti dai conti nazionali:** l'attuale sistema europeo dei conti include già indicatori che mettono in luce aspetti sociali importanti, quali il reddito disponibile delle famiglie e la cifra corretta del reddito disponibile, che tiene conto delle differenze nei sistemi di protezione sociale dei diversi paesi.

4. Osservazioni generali

4.1 La questione di una misurazione più coerente del progresso nello sviluppo dell'umanità richiama sempre più l'attenzione dei politici e dei cittadini in generale. Sono necessari approcci nuovi per mostrare in che modo l'andamento demografico e lo sviluppo economico dell'umanità si possano conciliare con la finitezza del pianeta e delle sue risorse.

4.2 Tali nuovi approcci e metodi intesi a misurare il progresso sono indispensabili nell'attuale contesto sociale, sempre più complesso, al fine di poter meglio formulare una visione strategica delle società umane, tra cui quella dell'UE. Detti strumenti sono importanti anche per valutare le risorse necessarie al conseguimento degli obiettivi strategici, tra cui figura innanzitutto lo sviluppo sostenibile, che è condizionato, ad esempio, anche da una protezione efficace del clima e da un utilizzo parsimonioso di tutte le risorse.

4.3 Un altro ambito importante per l'utilizzo di tali strumenti è la formulazione delle politiche fondamentali dell'UE tenendo conto di tutti i loro effetti e influssi misurabili e delle loro reciproche interazioni e, naturalmente, la valutazione dell'attuazione di tali politiche.

4.4 Pertanto il CESE accoglie con favore la comunicazione della Commissione *Non solo PIL: misurare il progresso in un mondo in cambiamento* e le iniziative in essa sintetizzate. Fa tuttavia osservare che siamo ancora in una fase iniziale di questo percorso e non sarà affatto facile scegliere gli strumenti e le misure adeguate e integrarli nella gestione delle politiche e delle strategie fondamentali.

4.5 Per essere efficace, occorre che uno strumento sia il più semplice e maneggevole possibile e che la sua introduzione venga accettata dai soggetti interessati. Gli strumenti che non siano in grado di suscitare negli utilizzatori un autentico senso di appropriazione e che non godano di un'accettazione generale non possono ottenere i risultati auspicati. L'accettazione di ogni nuovo strumento come misura del progresso richiederà naturalmente un certo tempo. Tuttavia, nessuno strumento dovrebbe essere un fine di per sé: qualora risultasse inefficace dovrebbe essere abbandonato.

4.6 È evidente che il percorso di sviluppo va dal più semplice al più complesso, ma la complessità non dovrebbe prevalere sui vantaggi previsti. Anche su scala dell'UE, il sistema dovrebbe continuare a basarsi sulla raccolta e la valutazione dei dati nonché sulla loro elaborazione in indicatori a livello nazionale, all'interno di un quadro europeo chiaro e unificato.

4.7 L'aggregazione dei parametri per l'intera Comunità dovrebbe quindi consentire di adottare strategie e politiche coordinate e compatibili a livello nazionale ed europeo, con un'attuazione rigorosa dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. A livello europeo, poi, sarà essenziale agire in funzione delle tendenze di sviluppo, e gli strumenti scelti dovrebbero permettere di identificare i segnali, anche deboli, di mutamenti potenzialmente pericolosi con sufficiente anticipo e affidabilità.

4.8 Il PIL, nonostante le sue note carenze, costituisce uno strumento aggregato unico, capace di registrare prontamente gli sviluppi della situazione. Lo strumento da elaborare dovrebbe essere anch'esso un indicatore aggregato, che tenga conto degli aspetti sociali e ambientali, cosa che evidentemente sarà molto difficile. Pertanto il CESE è convinto che, tenendo conto di un maggior numero di parametri tratti da ambiti diversi nella definizione delle politiche, si dovrebbero fissare dei criteri decisionali che favoriscano lo sviluppo sostenibile della comunità globale.

4.9 Il CESE è convinto che un approccio individuale sia possibile soltanto per lo sviluppo di singoli strumenti. Per la valutazione e l'effettiva attuazione di tali strumenti occorre adottare un approccio globale e olistico, al fine di limitare al massimo i conflitti nella valutazione di alcuni strumenti e parametri che - se non risolti - rischiano di dare luogo a decisioni strategiche e politiche non equilibrate.

4.10 L'intero processo relativo ai cambiamenti in preparazione non sarà né rapido né semplice, e pertanto va dedicata un'attenzione molto particolare alla preparazione analitica e alla progettazione dei singoli strumenti basandosi sulla ricerca in merito alle loro interazioni e su una consultazione approfondita dei soggetti interessati.

4.11 Nel quadro di tale processo bisognerà fissare delle priorità e delle scadenze per le prossime tappe, che nella comunicazione della Commissione sono solo vagamente accennate. In particolare, il CESE esorta la Commissione ad integrare tempestivamente le nuove misure negli obiettivi e nei meccanismi di valutazione della nuova strategia Europa 2020 nonché nella strategia a lungo termine per lo sviluppo sostenibile. Il CESE si rammarica del mancato coinvolgimento, in questa fase ini-

ziale, di altri soggetti interessati, ad esempio le direzioni generali economiche competenti della Commissione. Non è sufficiente che a questo cambiamento fondamentale lavorino soltanto la DG Ambiente, l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) ed Eurostat.

4.12 Per proseguire i lavori e strutturare le prossime mosse, bisognerà utilizzare tutte le riflessioni e i progetti disponibili, ossia il *Rapporto della Commissione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale* (Rapporto Stiglitz, <http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>), i rapporti dell'organizzazione TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, <http://www.teebweb.org>), i lavori dell'AEA, di Eurostat e degli altri soggetti che collaborano a questo complesso progetto europeo e globale. Criteri decisivi devono essere il mantenimento dell'indipendenza delle statistiche e dei loro requisiti di qualità come pure l'accettazione generale della capacità esplicativa degli strumenti.

4.13 L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha recentemente deciso di organizzare nel 2012 una nuova conferenza mondiale per valutare i progressi compiuti in materia di sviluppo sostenibile nei vent'anni trascorsi dal Vertice della Terra tenutosi a Rio nel 1992. È evidente che uno dei temi centrali di tale evento saranno le modalità per realizzare un'economia globale «verde» e a bassa intensità di carbonio. Sarebbe quindi auspicabile che l'Europa creasse, entro il 2011, un quadro di riferimento chiaro per la valutazione dei propri progressi e che, nel 2012, potesse presentare delle proposte ben precise alla comunità internazionale.

5. Osservazioni specifiche

5.1 Le osservazioni specifiche sono un commento ai cinque settori fondamentali e alle loro componenti, presentati nello stesso ordine del capitolo 3.

5.2 Un compito molto impegnativo per la Commissione consiste nell'elaborare la versione pilota di un indice globale della qualità ambientale. La Commissione si è impegnata a pubblicare tale indice già nel 2010: si tratterà evidentemente di un indice aggregato, nella cui valutazione si dovrà dunque tenere conto dell'equilibrio tra gli effetti dei singoli elementi che costituiscono l'ambiente. Gli attuali indicatori costituiti dall'impronta di carbonio e da quella ecologica coprono aspetti specifici dell'ambiente e dello sfruttamento delle risorse. Sono stati sviluppati ulteriori concetti come l'impronta «idrica» e «forestale», nessuno dei quali però risponde pienamente ai requisiti ricercati con il futuro indice. La creazione di tale indice complesso dovrebbe basarsi fin dall'inizio sulla consultazione dei soggetti interessati, e si dovrebbe valutare in modo molto accurato il peso dei singoli fattori all'interno di esso.

5.3 Altrettanto impegnativa sarà l'elaborazione di indicatori della qualità della vita e del benessere ⁽²⁾, benché esistano già degli studi in materia, anche relativi alla fattibilità. In effetti, questi indicatori sono basati in larga misura su percezioni soggettive, e in nessun caso su misurazioni esatte. A tale proposito va però osservato che neanche il PIL può essere considerato completamente obiettivo.

⁽²⁾ GU C 100 del 30.4.2009, pag. 53.

5.4 La disponibilità di informazioni quasi in tempo reale per l'adozione delle decisioni è fondamentale per la «gestione operativa» della qualità dell'ambiente e per le azioni correttive in campo sociale. Per le questioni strategiche e la definizione delle politiche, invece, rivestono maggiore importanza le tendenze di più lungo periodo dei parametri fondamentali: pertanto, la scelta delle grandezze impiegate in tempo reale dovrebbe essere determinata da questa distinzione, così da evitare che delle informazioni isolate intralcino inutilmente il processo decisionale. A tale proposito sarà più importante reagire ai cambiamenti in modo ponderato e tempestivo. Il monitoraggio condotto nel quadro del sistema GMES farà parte, in via prioritaria, della «gestione operativa»: se individuasse delle tendenze di lungo periodo, servirebbe ovviamente anche alla definizione delle politiche.

5.5 Un'informazione precisa su distribuzione e disuguaglianze a livello degli Stati membri e delle regioni è importante per formulare le politiche dell'UE che richiedono uno sforzo condiviso. L'obiettivo è eliminare le disparità più marcate per mezzo di politiche formulate in modo adeguato: a questo fine l'esattezza dei dati è fondamentale. La riuscita delle politiche dipende dalla loro accettazione generale e dall'identificazione con esse, il che è praticamente impossibile senza la percezione di una parità di trattamento. Da questo approccio dipenderà anche la futura percezione dell'UE da parte dei cittadini.

5.6 La valutazione dello sviluppo sostenibile è un problema molto complesso. In quanto strategia generale e a lungo termine, lo sviluppo sostenibile non ha, né può avere, obiettivi specifici con scadenze concrete. La sua stessa natura richiede che gli obiettivi vengano formulati in termini sufficientemente generali. Nella valutazione dello sviluppo sostenibile, in effetti, si

tratta innanzitutto di individuare le tendenze in due ambiti principali: (1) la valutazione della capacità di assorbimento degli ecosistemi e dell'utilizzo delle risorse non rinnovabili e rinnovabili, e (2) la valutazione dello sviluppo della gestione delle comunità umane in generale. Dall'andamento di questi due fattori essenziali dipenderà se la comunità mondiale, e al suo interno l'UE, si svilupperà in modo sostenibile oppure no. Le proposte presentate dalla Commissione (tabella di valutazione e impiego di valori di soglia per gli inquinanti) vanno in questo senso, cosa di cui il CESE si rallegra.

5.7 Il CESE si compiace anche dello sforzo della Commissione inteso ad estendere i conti nazionali ai temi dell'ambiente e alle questioni sociali. La disponibilità di una quantità sufficiente di informazioni affidabili e adeguatamente strutturate a partire da questi conti può facilitare notevolmente la necessaria internalizzazione razionale dei costi esterni nei settori in cui saranno disponibili dati affidabili sufficienti e in cui gli equilibri del mercato non saranno compromessi. Già oggi questi conti contengono dati preziosi, che tuttavia possono presentare problemi in termini di comparabilità tra singoli Stati membri. È quindi importante che i soggetti interessati si adoperino per mettere a punto un sistema ottimale, relativo ai dati e alla loro raccolta, che rispecchi la necessità di creare conti fisici ambientali. A questo proposito, la Commissione si è assunta il notevole impegno di proporre, all'inizio del 2010, un quadro giuridico per la contabilità ambientale. Per il momento gli indicatori sociali tratti dai conti nazionali non sono utilizzati al massimo delle loro potenzialità. Si può prevedere che l'esigenza di utilizzare tali indicatori aumenti man mano che si procederà nell'elaborazione di un approccio globale e integrato inteso a misurare il progresso in un mondo in cambiamento.

Bruxelles, 29 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Partenariato Unione europea-Africa — Collegare l'Africa e l'Europa: verso un rafforzamento della cooperazione in materia di trasporti»

COM(2009) 301 definitivo

(2011/C 18/12)

Relatore: **Jan SIMONS**

La Commissione, in data 24 giugno 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Partenariato Unione europea-Africa - Collegare l'Africa e l'Europa: verso un rafforzamento della cooperazione in materia di trasporti

COM(2009) 301 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 24 marzo 2010.

Alla sua 462^a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 29 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere all'unanimità.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La comunicazione adottata dalla Commissione è in linea con le politiche già in atto, ma intende anche andare oltre. Essa mira infatti anche ad avviare una riflessione sul miglioramento dei collegamenti intercontinentali, sulla scorta delle esperienze maturate nel contesto dell'UE ma adattate alla realtà africana.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è favorevole al rafforzamento della cooperazione tra l'UE e l'Africa, a patto che questa si basi su un partenariato nel quale tutte le parti abbiano uguali diritti e uguali doveri, e non più invece, come in passato, su un rapporto donatore-beneficiario.

1.3 Il Comitato sottolinea che l'esistenza di infrastrutture e di sistemi di trasporto costituisce una premessa indispensabile per l'integrazione socioeconomica regionale, che a sua volta favorisce la creazione di posti di lavoro e l'accesso alle cure sanitarie e all'istruzione, fornendo così un importante contributo alla lotta alla povertà.

1.4 Il Comitato si rammarica che la comunicazione in esame non assicuri una sufficiente integrazione dei diversi ambiti d'azione, in particolare quelli delle direzioni generali Sviluppo e Commercio, che dovrebbe dimostrare la coerenza delle politiche dell'UE nei confronti dell'Africa.

1.5 Il Comitato accoglie con favore il fatto che, nella conferenza sul futuro delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T) intitolata *TEN-T Days 2009*, svoltasi a Napoli il 21 e 22 ottobre 2009, sia stato deciso che l'UE elaborerà un piano d'azione insieme con i suoi partner africani.

1.6 Questo piano d'azione sarà predisposto prima del prossimo forum informale sui trasporti nel quadro del partenariato UE-Africa e sarà pubblicato successivamente, ossia nell'autunno del 2010. Il Comitato è favorevole a un metodo che preveda un adeguato monitoraggio dei progressi compiuti nell'attuazione di tale piano, ad esempio creando un comitato misto.

1.7 Il Comitato raccomanda di indicare espressamente nel programma d'azione che la lotta alla corruzione e alla pirateria deve essere prioritaria in Africa.

1.8 In particolare per quanto riguarda la pianificazione e il finanziamento della rete infrastrutturale di trasporto, nonché il piano d'azione globale, il Comitato ritiene che si debba esaminare l'entità di un possibile ruolo delle parti economiche e sociali coinvolte nell'attuazione dell'Accordo di Cotonou.

1.9 Il Comitato apprezzerrebbe se il Consiglio economico, sociale e culturale dell'Unione africana valutasse le proposte contenute nel piano d'azione e formulasse un parere al riguardo.

1.10 Il Comitato fa presente che i finanziamenti dell'UE vanno assegnati solo a condizione di sostenere l'attuazione di programmi che rechino benefici ai lavoratori locali, ufficialmente registrati, dei paesi dell'Unione africana.

1.11 Per quanto concerne i progetti e i programmi in materia di reti transeuropee di trasporto, il Comitato giudica che sia importante basarsi sul presupposto dell'interoperabilità e sfruttare i vantaggi naturali offerti dai singoli modi di trasporto, tenendo conto dell'approccio comodale scelto dall'UE.

1.12 Il Comitato reputa inoltre che, nella realizzazione concreta della cooperazione, sia necessario prestare attenzione alla formazione, alle condizioni di lavoro, agli aspetti della sicurezza e a quelli sociali, ambientali e dello sviluppo sostenibile.

1.13 La creazione e l'ampliamento delle infrastrutture stradali dovrebbero contribuire a scongiurare in maniera dinamica la tendenza all'urbanizzazione grazie a un sistema efficiente di trasporti pubblici.

1.14 Una condizione essenziale è che sia definito e applicato in maniera sistematica un efficace dispositivo di tracciabilità e di controllo circa l'impiego dei finanziamenti erogati.

1.15 Il Comitato giudica che l'UE debba essere pienamente consapevole del fatto che la Cina è impegnata in Africa ormai da decenni e vi persegue una linea politica diversa e degli obiettivi differenti. Giudica altresì necessario adoperarsi per realizzare, tra l'UE, la Cina e l'Africa, una collaborazione trilaterale subordinata alla condizione che qualsiasi tipo di opera o di appalto promuova l'«occupazione africana».

2. Sintesi introduttiva della comunicazione della Commissione

2.1 Il 24 giugno 2009 la Commissione europea ha adottato la comunicazione COM(2009) 301 definitivo, che prende in esame il partenariato tra l'Unione europea e l'Africa in materia di trasporti.

2.2 Nella comunicazione la Commissione sottolinea che i trasporti e le infrastrutture di trasporto sono fondamentali per l'integrazione socioeconomica e rappresentano un presupposto indispensabile per la circolazione delle persone e delle merci.

2.3 A questo riguardo occorre tenere conto del livello sempre più elevato di urbanizzazione dell'Africa, dove attualmente il 40 % della popolazione vive in zone urbanizzate. Se non si interviene, questa percentuale è destinata a raddoppiare entro il 2030.

2.4 Il quadro di riferimento per la cooperazione tra l'UE e l'Africa in materia di trasporti è rappresentato dal partenariato per le infrastrutture adottato nel 2006 e finalizzato in particolare allo sviluppo dell'interconnessione delle reti infrastrutturali in Africa, con l'obiettivo di favorire in questo modo l'integrazione regionale e contribuire così allo sviluppo della popolazione africana.

2.5 Il finanziamento dei progetti relativi alle infrastrutture di trasporto in Africa avviene soprattutto attraverso il Fondo europeo di sviluppo (FES), il quale contribuisce a tale finanziamento con una quota del 30 %.

2.6 Nella sua comunicazione, la Commissione specifica che la cooperazione tra l'UE e l'Africa non riguarda solo le infrastrutture fisiche, ma anche gli aspetti legislativi e regolamentari, per cui il miglioramento infrastrutturale, oltre a sostenere il

commercio e la crescita economica, favorisce anche l'occupazione e può aiutare a combattere più efficacemente la povertà.

2.7 Anche per questo motivo, il 18 maggio 2009 il Consiglio ha adottato una serie di conclusioni che promuovono in particolare il sostegno alle infrastrutture regionali e la realizzazione delle infrastrutture mancanti nell'Africa subsahariana.

2.8 In proposito, l'obiettivo della comunicazione in esame si inquadra nel progetto di attuare il partenariato strategico in materia di infrastrutture adottato dall'Unione europea e dall'Unione africana nel 2007.

2.9 In concreto questa comunicazione dovrebbe portare all'avvio di una concertazione tra i rappresentanti dell'Unione europea e quelli dell'Unione africana, finalizzata a definire un programma di azioni prioritarie, con le relative possibilità di finanziamento, che dovrebbe essere inserito in una dichiarazione congiunta delle due parti.

3. Osservazioni generali

3.1 Aspetti generali

3.1.1 Il Comitato è favorevole al rafforzamento della cooperazione tra l'UE e l'Africa, basata su un rapporto nel quale tutte le parti abbiano uguali diritti e uguali doveri, anche se nella realtà esistono differenze di cui occorre tenere conto. Questo auspicio e il modo in cui esso deve essere attuato sono espressi nella Dichiarazione di Lisbona (8 e 9 dicembre 2007).

3.1.2 A giudizio del Comitato, si tratta di un'integrazione socioeconomica regionale che include le infrastrutture viarie e di trasporto. Il Comitato ritiene che questa integrazione regionale debba essere al centro della revisione dell'Accordo di Cotonou nel 2010.

3.1.3 Si tratta indubbiamente di un compito difficile. Nel quadro della messa in opera dei futuri progetti di cooperazione, il Comitato raccomanda di tenere sempre presente che il contributo delle due parti deve essere paritario e la responsabilità condivisa.

3.1.4 Il Comitato fa presente che la cooperazione deve riguardare un'ampia serie di ambiti, tra cui la formazione, le condizioni di lavoro, i diritti dei cittadini, gli aspetti della sicurezza e quelli sociali, ambientali e dello sviluppo sostenibile, l'interoperabilità e i trasporti pubblici nelle aree urbane, i problemi amministrativi e doganali, senza dimenticare la lotta alla corruzione, nonché le esperienze maturate in Europa in materia di interoperabilità e di buone pratiche.

3.1.5 Il Comitato si rammarica che la comunicazione della Commissione non accenni all'importanza degli aspetti sociali e della formazione nel settore dei trasporti. Consta però che tali aspetti sono ben presenti nel partenariato per le infrastrutture concluso nel 2006.

3.1.6 Secondo il Comitato, nel contesto della cooperazione in esame occorre considerare sempre che le misure adottate in tutti gli ambiti summenzionati potranno essere efficaci solo se potranno contare su una base solida, costituita da una manodopera locale ben qualificata.

3.1.7 La cooperazione dovrebbe riguardare tutti i modi di trasporto, considerando anche le loro interconnessioni, nel quadro di un approccio adattato alle circostanze specifiche della realtà africana.

3.1.8 Il Comitato considera essenziale che siano soddisfatte alcune condizioni importanti: occorre assicurare la trasparenza e un grado sufficiente di sicurezza, e l'attuazione dei programmi di cooperazione dovrebbe essere subordinata all'applicazione di misure di accompagnamento.

3.1.9 Nel suo parere sul tema *La strategia UE-Africa* ⁽¹⁾ adottato il 18 settembre 2008, il Comitato osservava che «anche se l'integrazione economica regionale e subregionale ha fatto registrare sensibili progressi, il potenziale commerciale non è ancora stato pienamente sfruttato. Occorre in particolare coordinare le misure prese per armonizzare le procedure doganali, sviluppare le infrastrutture e assicurare la libera circolazione dei cittadini.»

3.1.10 Inoltre, al forum euro-africano sui trasporti svoltosi nel quadro della conferenza *TEN-T Days 2009* (Napoli, 21 e 22 ottobre 2009) si è discusso dei modi in cui lo sviluppo in Africa e le reti transafricane potrebbero trarre beneficio dalle esperienze maturate nell'UE con le reti transeuropee.

3.1.11 Uno dei risultati ottenuti è che la Commissione europea elaborerà, insieme con i suoi partner africani, un piano d'azione volto a intensificare in maniera costante le reti di trasporto tra i due continenti, che sarà pubblicato nel corso della seconda metà del 2010.

3.1.12 Il Comitato reputa importante che, oltre ai partenariati economici bilaterali già esistenti, siano conclusi anche partenariati economici regionali che contribuiranno ad approfondire l'integrazione regionale.

3.1.13 A suo giudizio, la realizzazione delle misure previste dal piano d'azione dovrà tenere conto del coinvolgimento delle parti sociali e dovrà avvenire in stretta collaborazione con l'Unione africana.

3.1.13.1 Poiché in Africa le strutture che consentono di coinvolgere le parti sociali nei progetti non sono ben sviluppate, e la realtà mostra anzi che le parti sociali non sono nemmeno informate dei progetti, occorrerebbe assicurare, in collaborazione con l'Unione africana, che queste vengano informate e possano partecipare alle consultazioni.

3.1.14 Se ciò avverrà, il Comitato considera che occorrerà elaborare una strategia comune nell'ambito della quale sia riservato un ruolo importante al criterio della sostenibilità, nonché allo sviluppo e al benessere della popolazione africana.

3.1.15 Tuttavia, anche seguendo questo approccio, il Comitato teme che potranno sorgere problemi nella fase di attuazione del programma d'azione. A tale riguardo occorrerà tenere conto soprattutto della differenza tra la cultura africana e quella europea.

3.1.16 Il Comitato ritiene opportuno che l'Unione africana chieda al suo Consiglio economico, sociale e culturale di seguire i progetti inseriti nel piano d'azione.

3.1.17 Intanto, per il periodo 2007-2013, l'UE ha stanziato 4,6 miliardi di euro attraverso il Fondo europeo di sviluppo per il potenziamento e il miglioramento delle infrastrutture e dei trasporti in Africa.

3.1.18 Al prossimo vertice UE-Africa, che si svolgerà a fine 2010 ad Addis Abeba, sarà compiuta una valutazione di tutti i partenariati. Inoltre, nell'autunno del 2010 il forum informale sui trasporti definirà il piano d'azione per l'attuazione dei progetti. In questo contesto, il Comitato raccomanda di coinvolgere formalmente le parti sociali e gli altri rappresentanti di organizzazioni non governative, conformemente alla dichiarazione adottata in proposito al vertice di Lisbona.

3.1.19 Il miglioramento delle reti consentirà alla popolazione di spostarsi più rapidamente rispetto al passato, di ridurre i costi di trasporto e di aumentare la sostenibilità e l'affidabilità dei trasporti, a beneficio delle fasce più povere della popolazione grazie a tariffe più accessibili. A tal fine è necessario adottare un'impostazione coordinata in materia di pianificazione e di realizzazione delle infrastrutture.

3.1.20 Questo aspetto è importante, tanto più che i costi di trasporto in Africa sono tra i più elevati a livello mondiale (il 15 % dei proventi delle esportazioni, contro il 4 % nei paesi industrializzati). L'azione in questo campo è assolutamente necessaria poiché tutto ciò costituisce un presupposto essenziale per l'integrazione dei mercati regionali e nazionali.

3.1.21 Inoltre, una maggiore cooperazione, anche grazie all'impiego delle buone pratiche, dovrebbe portare a un'intensificazione degli scambi commerciali, a un aumento del livello di sicurezza, sia generale che tecnica, e a un sistema di trasporto moderno.

3.1.22 Il Comitato ritiene che in questo contesto possa servire da filo conduttore lo slogan «lavorare insieme per un futuro migliore».

3.1.23 Questa è la visione che traspare anche dalle conclusioni del vertice di Lisbona dell'8 e 9 dicembre 2007, nel quale sono state gettate le basi per un partenariato strategico *inter pares* tra l'Africa e l'Unione europea, sancito nella Dichiarazione di Lisbona del 9 dicembre 2007.

3.1.24 Questo partenariato presenta le seguenti dimensioni: pace e sicurezza, *governance* e diritti umani, migrazioni, energia e cambiamento climatico, commercio, infrastrutture e sviluppo.

⁽¹⁾ GU C 77 del 31.3.2009, pagg. 148-156.

3.1.25 Il Comitato fa presente che la comunicazione si limita a considerare il partenariato UE-Africa, mentre la Cina è presente nel continente africano ormai da decenni, in particolare per lo sviluppo delle infrastrutture. In questo quadro la strategia cinese consiste nel concedere, separatamente per ciascun paese africano, prestiti a condizioni agevolate, spesso in cambio di contratti a lungo termine sia per la realizzazione di progetti nel settore delle infrastrutture e dei trasporti, sia per lo sfruttamento delle risorse naturali.

3.1.26 Una soluzione per porre rimedio a questa situazione potrebbe consistere nell'instaurare una collaborazione trilaterale tra l'UE, la Cina e l'Africa, subordinata alla condizione che qualsiasi tipo di opera o di appalto favorisca la «occupazione africana». In merito alle relazioni tra l'UE, la Cina e l'Africa, il 1^o ottobre 2009 il Comitato ha adottato un parere molto interessante ⁽²⁾.

3.2 Attori non governativi

3.2.1 Per quanto riguarda la pianificazione e il finanziamento della rete infrastrutturale di trasporto, il Comitato reputa che si debba esaminare se i settori non governativi possano eventualmente svolgere un ruolo a fianco del settore pubblico. Se, da un lato, è importante la partecipazione dello Stato e dei cittadini, in particolare delle ONG, dall'altro è indispensabile anche il coinvolgimento delle imprese e dei grandi fondi europei.

3.2.2 Negli ultimi anni diverse organizzazioni, tra cui soprattutto le associazioni di agricoltori, i sindacati e le associazioni di consumatori, hanno assunto un ruolo sempre più importante, specialmente grazie al successo degli accordi di Lomé e di Cotonou. Il Comitato desidera insistere sulla necessità di proseguire su questa strada.

3.3 Corruzione e pirateria

3.3.1 Nella comunicazione in esame, il problema della corruzione e della pirateria viene purtroppo trattato solo in maniera marginale, mentre in Africa esso è presente a tutti i livelli e rappresenta un ostacolo allo sviluppo economico, oltre a pregiudicare il proseguimento dell'integrazione regionale.

3.3.2 Il Comitato ritiene che tutte le proposte e le misure connesse alla cooperazione con l'Unione africana debbano promuovere anche la lotta alla corruzione e alla pirateria.

3.3.3 Quest'ultima, peraltro, è anche uno degli obiettivi dell'Unione africana ed è inserita anche nell'Accordo di Cotonou.

3.3.4 L'UE dovrebbe applicare la regola secondo cui i finanziamenti europei possono essere erogati solo se ne è garantita la tracciabilità e se è possibile controllare fattivamente come tali risorse vengono spese.

3.3.5 Nel settore dei trasporti e delle infrastrutture, la corruzione si manifesta essenzialmente nei trasporti via terra, soprattutto quelli stradali, mentre la pirateria riguarda la navigazione marittima.

3.3.6 Il CESE sottolinea che le navi in viaggio al largo della costa somala e nel Golfo di Aden dovrebbero seguire il manuale dell'ONU «*Best Management Practices to deter piracy*» (Le migliori pratiche per la prevenzione della pirateria) e registrare la loro rotta sui siti del Centro per la sicurezza marittima lungo le coste del Corno d'Africa della Forza Navale diretta dall'Unione europea (EUNAVFOR/MS-COA). Il suddetto manuale include anche un elenco di misure di autodifesa delle navi.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Va constatato che tutti i 53 Stati africani presentano problemi a livello dei trasporti e delle infrastrutture. Nel 2006 è stato adottato il programma di sviluppo delle infrastrutture in Africa (*Programme of Infrastructure Development in Africa - PIDA*), finalizzato ad assicurare un migliore coordinamento delle attività di progettazione e realizzazione delle infrastrutture.

4.2 Il programma PIDA prevede una serie di iniziative di formazione, ad esempio nel campo del controllo del traffico aereo, della consulenza in materia di sicurezza, dell'ambiente e della sicurezza stradale.

4.3 Una fase successiva è costituita dal coordinamento delle attività di pianificazione svolte dall'UE e dall'Africa, indispensabile per la creazione di una rete euro-africana dei trasporti. A tale riguardo dovrebbero essere individuati i punti di snodo, guardando in particolare ai porti e agli aeroporti.

4.4 La scarsità dei finanziamenti disponibili impone di restringere l'impiego delle risorse ai progetti concreti che offrono maggiore utilità: dal punto di vista dei trasporti ciò significa che occorre attuare un approccio modale, capace di sfruttare i vantaggi specifici dei singoli modi di trasporto e basato sulle caratteristiche e le particolarità proprie di ciascun paese.

4.5 A tale riguardo il Comitato raccomanda altresì che il programma d'azione contempli espressamente la lotta alla corruzione.

4.6 In materia di ferrovie dovrà essere stabilito un elenco dei collegamenti ferroviari prioritari. La rete ferroviaria è infatti essenziale per rompere l'isolamento dei paesi senza sbocco sul mare. I paesi africani tuttora privi di una rete ferroviaria sono 15.

4.7 Attualmente il trasporto aereo in Africa rappresenta solo il 4 % del traffico aereo mondiale. Il livello di sicurezza e di qualità dei velivoli e dei servizi rimane purtroppo largamente inferiore alle esigenze di mobilità. La sicurezza, sia generale che tecnica, e la riduzione delle emissioni inquinanti figurano tra le priorità in agenda.

4.8 Il trasporto marittimo riguarda il 92 % del commercio internazionale dell'Africa. Il rafforzamento della cooperazione tra l'Unione europea e l'Unione africana dovrebbe condurre alla creazione di centri logistici e a un miglioramento dell'efficienza dei porti riguardo ai seguenti aspetti:

— semplificazione delle procedure doganali e di registrazione,

⁽²⁾ GU C 318 del 23.12.2009, pagg. 106-112.

- dragaggio dei porti per consentire l'accesso alle navi ora costrette a rimanere ormeggiate al largo, con tutti i rischi che questo comporta,
- sicurezza dei porti attraverso l'applicazione delle norme internazionali (codice ISPS).

4.9 Una buona parte degli scambi commerciali continentali avviene su strada, anche se le infrastrutture, la cui qualità presenta notevoli differenze da un paese all'altro, sono assolutamente insufficienti: l'Africa dispone tuttora di meno di 7 chilometri di strade ogni 100 km². Inoltre, i tempi di attesa per le formalità di sdoganamento delle merci in entrata e in uscita sono lunghi e la corruzione è pervasiva.

4.10 All'inizio del 2009 la Commissione europea ha stanziato 3 miliardi di euro nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo, finalizzati al potenziamento degli assi della rete transafricana di trasporto che in futuro saranno collegati a quelli della rete transeuropea.

4.11 Il Comitato insiste sulla necessità che l'assegnazione dei finanziamenti comunitari per lo sviluppo delle infrastrutture sia condizionata all'impiego esclusivo di lavoratori salariati ufficialmente registrati e locali, ossia provenienti dai paesi dell'Unione africana, in modo tale che questi progetti possano contribuire alla formazione e al benessere della popolazione locale.

4.12 La situazione sul terreno dimostra che il trasporto stradale internazionale non è sempre possibile in tutte le regioni dell'Africa e, quando lo è, è sovente ostacolato da richieste

estorsive o dalla corruzione lungo il tragitto o alla frontiera. Spesso, però, non esiste alcuna alternativa al trasporto stradale.

4.13 Il Comitato ritiene che l'Unione africana dia prova di realismo nel seguire l'esempio dell'approccio dell'UE in materia di TEN-T, per il quale è importante puntare all'obiettivo dell'interoperabilità sin dalla fase di progettazione e di programmazione delle infrastrutture di trasporto.

4.14 Gli aspetti finanziari non sono gli unici a essere importanti. Nella realizzazione di grandi progetti per le infrastrutture di trasporto transeuropee, l'Unione europea ha nominato dei coordinatori incaricati di assistere gli Stati membri sia a reperire i finanziamenti necessari che a trovare le soluzioni ai problemi posti dall'attuazione di progetti di grande scala. Il Comitato valuta positivamente la designazione di coordinatori di progetto per i tratti mancanti delle otto reti transafricane già identificate.

4.15 Il Comitato fa notare che, prima di procedere a investimenti infrastrutturali in Africa, occorre ottenere sufficienti garanzie circa i problemi della sicurezza, sia generale che tecnica. Quanto alla lotta contro la pirateria in mare, ci si può avvalere dei programmi di accompagnamento messi a punto dall'Organizzazione marittima internazionale (OMI).

4.16 Un'attenzione particolare andrebbe inoltre rivolta alle misure di miglioramento della sicurezza stradale: in base alla comunicazione della Commissione (punto 3.2.4, secondo capoverso, prima frase), infatti, ogni anno circa un milione di persone muore a causa di incidenti stradali, e il 65 % delle vittime è costituito da pedoni.

Bruxelles, 29 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE»

COM(2009) 567 definitivo

(2011/C 18/13)

Relatrice: **CSER**

Correlatrice: **HEINISCH**

La Commissione europea, in data 20 ottobre 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE

COM(2009) 567 definitivo

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 23 marzo 2010.

Alla sua 462a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010, (seduta del 29 aprile 2010), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 51 voti favorevoli, 1 voto contrario e nessuna astensione.

1. Raccomandazioni

1.1 Il principio della «salute in tutte le politiche» (*Health in all politics*) dovrebbe diventare una realtà per tutte le politiche dell'UE. La Commissione dovrebbe pertanto valutare le proprie misure e verificare se tutte le politiche contribuiscono ad assicurare un elevato livello di protezione della salute e a ridurre le disuguaglianze sanitarie. Essa dovrebbe inoltre introdurre dei meccanismi in grado di riorientare le proprie misure politiche che incidono negativamente sulla salute e creano disuguaglianze.

1.2 A giudizio del CESE è importante che gli Stati membri e la Commissione concordino una serie di indicatori comparabili e di obiettivi misurabili entro un limite di tempo adeguato, in modo da consentire alle autorità nazionali di valutare i progressi conseguiti nella riduzione delle disuguaglianze sanitarie, agevolando altresì i settori in cui le iniziative europee potrebbero integrare gli sforzi compiuti dagli Stati membri.

1.3 Il CESE invita tutti gli Stati membri a partecipare ai progetti della Commissione che puntano al miglioramento della base di conoscenze e di dati, nonché dei meccanismi per misurare, controllare e comunicare le informazioni in materia di disuguaglianze sanitarie.

1.4 Il CESE invita la Commissione a stabilire, in collaborazione con gli Stati membri, nuovi indicatori per il controllo delle disuguaglianze in materia di salute e una metodologia per la verifica della situazione sanitaria negli Stati membri, al fine di identificare i settori prioritari da migliorare e le buone pratiche.

1.5 Il CESE invita gli Stati membri e la Commissione a creare uno schema di sviluppo economico e sociale globale che generi una maggiore crescita economica e una migliore giustizia sociale, ma anche un livello più elevato di solidarietà, coesione e salute. Questo obiettivo dovrebbe figurare tra le priorità della

strategia Europa 2020, senza però dimenticare il ruolo essenziale, per l'attuazione di questa priorità, dei fondi strutturali europei.

1.6 Il CESE invita la Commissione e gli Stati membri a rendere disponibili i mezzi necessari per sostenere la lotta contro l'insieme delle disuguaglianze sociali - che sono all'origine delle disuguaglianze sanitarie - soprattutto in materia di istruzione, urbanistica e potere d'acquisto.

1.7 Devono essere intensificati gli sforzi per ridurre le disuguaglianze sanitarie nelle zone rurali, tenuto conto soprattutto delle sfide derivanti dall'evoluzione demografica.

1.8 La Commissione dovrebbe valutare l'impatto che le piattaforme e i forum esistenti a livello europeo (alimentazione, alcool, ecc.) esercitano sui gruppi vulnerabili.

1.9 Il CESE invita la Commissione e gli Stati membri a riconsiderare le numerose raccomandazioni formulate nei suoi precedenti pareri in materia sanitaria e sociale, le quali, se messe in pratica, contribuirebbero a ridurre le disuguaglianze in materia di salute ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cfr. i pareri sui seguenti temi:

Servizi di custodia ed educazione per la prima infanzia (parere d'iniziativa), relatrice: HERCZOG

GU C 255/76 del 22.9.2010

GU C 255/72 del 22.9.2010

GU C 128/89 del 18.5.2010

GU C 228/113 del 22.9.2009

GU C 318/10 del 23.12.2009

GU C 306/64 del 16.12.2009

GU C 317/105 del 23.12.2009

GU C 218/91 del 11.9.2009

GU C 175/116 del 28.7.2009

GU C 77/115 del 31.3.2009

GU C 77/96 del 31.3.2009

GU C 224/88 del 30.8.2008

GU C 256/123 del 27.10.2007

2. Contesto – Le disuguaglianze sanitarie nell'UE

2.1 Oggigiorno l'età media dei cittadini europei si è allungata e le loro condizioni di salute sono migliori, benché esse presentino notevoli e sempre maggiori discrepanze su tutto il territorio dell'UE, il che desta forti preoccupazioni e costituisce una sfida da affrontare. La situazione è ulteriormente aggravata dalla crescita della disoccupazione indotta dalla crisi economica e finanziaria. La comunicazione della Commissione intende lanciare un dibattito per stabilire le misure di accompagnamento a livello europeo da introdurre per aiutare gli Stati membri e altri soggetti a livello nazionale o regionale a definire le possibili risposte a questa situazione critica.

2.1.1 Alcuni esempi servono ad illustrare le diverse condizioni di salute degli abitanti dell'UE: il tasso di mortalità infantile è fino a cinque volte superiore nei bambini al di sotto di un anno di età. Inoltre, la speranza di vita presenta variazioni dell'ordine di 14 anni per gli uomini e di 8 anni per le donne. Forti differenze in fatto di salute si riscontrano anche tra regioni e zone rurali e urbane.

2.1.2 In funzione del livello di istruzione e delle condizioni socioeconomiche, la speranza di vita alla nascita può variare fino a 10 anni per gli uomini e a 6 anni per le donne. Anche i lavoratori che svolgono in prevalenza mansioni manuali o ripetitive presentano - tendenzialmente - condizioni di salute peggiori. Vi è inoltre un'importante dimensione di genere: le donne vivono più a lungo degli uomini, ma trascorrono un periodo maggiore della loro vita in condizioni di salute precaria.

2.1.3 Le disuguaglianze in materia di salute trovano origine nelle differenze sociali collegate a un'ampia gamma di fattori: condizioni di vita, modelli comportamentali, livello d'istruzione, professione e reddito, servizi di assistenza sanitaria, prevenzione delle malattie e promozione della salute, nonché politiche pubbliche che influiscono sulla quantità, sulla qualità e sulla distribuzione di questi fattori. Altri fattori critici per la salute delle persone sono le disuguaglianze subite in termini di accesso all'istruzione, all'occupazione e all'assistenza sanitaria, così come quelle basate sul sesso e sulla razza. La combinazione tra povertà e altri fattori di vulnerabilità (come l'infanzia o la vecchiaia, la disabilità o l'appartenenza ad una minoranza) aggrava ulteriormente i rischi per la salute.

2.1.4 I fattori socioeconomici influiscono sulle condizioni di vita e di salute: ad esempio in alcune zone dell'UE non tutta la popolazione ancora ha accesso a reti idriche e impianti igienico-sanitari adeguati.

2.1.5 L'accesso all'assistenza sanitaria è ostacolato dai seguenti fattori: mancanza di un'assicurazione (soprattutto in termini di regime obbligatorio di assicurazione malattia), costi elevati delle cure, scarse informazioni sui servizi disponibili e barriere linguistiche e culturali; inoltre i gruppi sociali più poveri ricorrono in misura minore all'assistenza sanitaria.

2.1.6 Le disuguaglianze in materia di salute non sono inevitabili, sono fortemente influenzate dai singoli individui, dai governi, dai diretti interessati e dalle comunità e possono essere contrastate con politiche ed azioni appropriate. I comportamenti individuali in materia di salute non sono però il fattore

principale all'origine delle disuguaglianze osservate, che sono invece da ricollegare principalmente alle condizioni socioeconomiche, sanitarie e politiche di ciascun paese, il cui effetto cumulativo influisce sulle persone nell'arco di tutta la loro vita.

3. Contenuto della proposta della Commissione

3.1 Lo scopo della comunicazione della Commissione è avviare la discussione necessaria per definire le possibili misure di accompagnamento a livello dell'UE in appoggio alle azioni adottate dagli Stati membri e da altri soggetti per contrastare le disuguaglianze sanitarie.

3.2 Malgrado le iniziative già intraprese dall'UE ⁽²⁾ per contribuire a contenere le disuguaglianze sanitarie, la Commissione ritiene di poter aiutare ulteriormente gli Stati membri a ridurre i fattori all'origine di tali disuguaglianze.

3.3 La comunicazione della Commissione individua cinque questioni fondamentali da affrontare:

- distribuzione equa dell'assistenza sanitaria come fattore di sviluppo sociale ed economico,
- miglioramento della base di dati e conoscenze, nonché dei meccanismi per misurare, controllare, valutare e comunicare le informazioni,
- accrescere l'impegno nella società,
- soddisfare i bisogni dei gruppi vulnerabili,
- sviluppare il contributo delle politiche dell'UE.

Per ognuna delle questioni è previsto un elenco di azioni a livello di UE che la Commissione e gli Stati membri dovranno portare avanti.

4. Osservazioni generali – Adottare misure contro le disuguaglianze in materia di salute

4.1 Il CESE condivide l'opinione espressa nella comunicazione della Commissione, secondo la quale la portata delle disuguaglianze sanitarie tra persone che vivono in parti diverse dell'UE e tra cittadini socialmente favoriti e sfavoriti costituisce una sfida, in quanto riconosce che tali disuguaglianze minano l'impegno dell'UE a favore della solidarietà, della coesione sociale ed economica, dei diritti umani e delle pari opportunità.

⁽²⁾ Ad esempio: la raccomandazione del Consiglio relativa allo *screening* dei tumori; le iniziative in materia di salute mentale, tabagismo e HIV/AIDS; la compilazione di un repertorio europeo delle buone prassi; le misure volte a migliorare la raccolta dei dati e la creazione di reti tra gli Stati membri e i principali soggetti interessati. Un ulteriore sostegno viene fornito tramite i programmi quadro di ricerca e i programmi d'azione (compreso Progress) che finanziano studi e innovazioni nelle politiche. Contribuiscono al miglioramento della salute anche la legislazione dell'UE nei settori del diritto del lavoro e della salute e sicurezza professionali, la politica ambientale dell'UE e le politiche di mercato nell'ambito della politica agricola comune, mentre il Fondo di coesione e il Fondo di sviluppo rurale aiutano a ridurre le disuguaglianze regionali.

4.2 La comunicazione è il risultato di un'ampia consultazione il cui esito finale non è completo. Purtroppo, infatti, alcuni aspetti importanti sono stati trascurati o citati solo brevemente. Numerosi rientrano tra le competenze degli Stati membri, anche se la Commissione potrebbe svolgere un ruolo complementare nell'affrontare tali aspetti e nell'individuare soluzioni.

4.3 La comunicazione definisce gli ambiti di azione comunitaria (politica di protezione sociale, ambiente, istruzione, ecc.) che sono interconnessi con le disuguaglianze in materia sanitaria e si rafforzano reciprocamente. Il CESE sottolinea pertanto che è importante che la Commissione e gli Stati membri valutino l'impatto di diverse politiche a TUTTI i livelli - locale, regionale, europeo - sullo stato di salute della popolazione. Il CESE ricorda che la riduzione di tali disuguaglianze è frutto di scelte politiche e non un fenomeno naturale.

4.4 Il CESE ritiene che la Commissione dovrebbe utilizzare al meglio gli strumenti disponibili (ad esempio, metodo aperto di coordinamento, valutazioni d'impatto, programmi di ricerca, indicatori, cooperazione con le organizzazioni internazionali) e dovrebbe esaminare con gli Stati membri nuovi metodi per assicurare che le politiche e le azioni dell'UE tengano conto dei fattori che sono all'origine o in parte responsabili delle disuguaglianze sanitarie nell'UE. Le misure adottate dalla Commissione per sostenere gli Stati membri devono essere tuttavia conformi al principio di sussidiarietà e alle disposizioni dei Trattati.

4.5 Il CESE sostiene il ruolo della Commissione nel coordinare le politiche e le azioni dell'UE, garantire la coerenza politica, promuovere lo scambio di informazioni e conoscenze tra gli Stati membri, individuare e diffondere le buone pratiche e sostenere l'elaborazione di politiche ad hoc per questioni specifiche concernenti determinati gruppi sociali. Il CESE auspica una migliore cooperazione con le parti direttamente interessate - CESE compreso - a livello comunitario e internazionale.

4.6 Il CESE pone tuttavia l'accento sul fatto che agli Stati membri spetta il ruolo di assicurare a livello locale una copertura sanitaria onnicomprensiva, di elevata qualità, accessibile a tutti e personalizzata, poiché questo è il fattore chiave per ridurre le disuguaglianze nelle condizioni sanitarie. Ciò vale in particolare per i bambini, i malati cronici o affetti da patologie multiple e gli anziani, che hanno bisogno di trascorrere la convalescenza nel loro ambiente familiare, a contatto con parenti, amici e conoscenti. Nessun cittadino, e tanto meno i gruppi vulnerabili, dovrebbe essere costretto a trasferirsi in altri luoghi, caratterizzati da una maggiore concentrazione di strutture sanitarie, per sfuggire alle disuguaglianze nell'accesso alle cure.

4.7 Il CESE sottolinea che gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione dell'assistenza sanitaria. Quando si affronta la questione delle disuguaglianze in campo sanitario, è importante tener conto del ruolo dei governi nazionali nel garantire la presenza di sistemi di protezione sociale e la disponibilità di personale accuratamente formato per la fornitura di servizi su base locale, in modo tale da non recar pregiudizio alle comunità che vivono in zone remote o a gruppi vulnerabili.

4.8 Sebbene le disuguaglianze in materia di salute trovino per lo più origine in fattori esterni al sistema sanitario, sono proprio i sistemi sanitario e sociale a poter rimediare a condizioni di salute precaria. In alcuni casi però i nuovi sviluppi in ambito sanitario possono accrescere tali disuguaglianze⁽³⁾. Le nuove tecnologie non dovrebbero produrre nuove disuguaglianze.

4.9 Occorre in particolare sensibilizzare le nuove generazioni al fatto che uno stile di vita sano riduce il rischio di malattia. Grazie a questa consapevolezza, i giovani, che diventeranno a tempo debito genitori, potranno esercitare un impatto determinante sui loro figli e sulle future generazioni.

5. Osservazioni specifiche sulle questioni fondamentali da affrontare

5.1 Una distribuzione equa dell'assistenza sanitaria come fattore di sviluppo sociale ed economico globale

5.1.1 Le disuguaglianze sanitarie si ripercuotono anche sul processo di Lisbona, poiché le perdite di produzione e i costi delle terapie e delle prestazioni sociali possono condizionare negativamente l'economia e la coesione sociale.

5.1.2 Il CESE condivide l'opinione della Commissione riguardo all'importanza di creare uno schema di sviluppo economico e sociale globale che generi una maggiore crescita economica e una migliore giustizia sociale, ma anche un livello più elevato di solidarietà, coesione e salute. Questo obiettivo dovrebbe figurare tra le priorità della strategia Europa 2020 che dovrebbe prevedere un indicatore di misurazione delle disuguaglianze in materia di salute per monitorare il progresso sociale conseguito nell'ambito di detta strategia. Non bisogna però dimenticare il ruolo essenziale, per l'attuazione di questa priorità, dei fondi strutturali europei.

5.1.3 Il CESE ricorda agli Stati membri l'importanza della protezione sociosanitaria, dell'accesso ai servizi sanitari e del finanziamento del settore sanitario per eliminare le disuguaglianze nei risultati in termini di salute. Questo aspetto assume particolare importanza se si considerano le attuali tendenze demografiche nell'UE.

5.1.4 Va osservato che la protezione sociale in materia di salute (i meccanismi di finanziamento della sanità quali i regimi nazionali di assicurazione sanitaria o i sistemi basati sulla fiscalità) deve essere attuata ed estesa secondo il principio della solidarietà nel finanziamento e nella messa in comune del rischio. Questo è infatti un requisito indispensabile per assicurare l'uguaglianza di accesso ai servizi sanitari. Un accesso efficace ai servizi sanitari dovrebbe presentare le seguenti caratteristiche: accessibilità in termini di costi, disponibilità, qualità, protezione finanziaria e informazioni su una serie di servizi essenziali⁽⁴⁾.

⁽³⁾ In Francia, ad esempio, l'accesso limitato al trattamento antiretrovirale ha aumentato le disuguaglianze nelle condizioni di salute dei pazienti HIV positivi.

⁽⁴⁾ Convenzioni, obiettivi approvati a livello nazionale e internazionale, prestazioni in caso di maternità, compresi i congedi per malattia e maternità; tra le principali convenzioni e raccomandazioni dell'OIL in materia di protezione sociosanitaria figurano la convenzione 130 sulle cure mediche e la convenzione 102 sulle norme minime di sicurezza sociale, che riguarda in particolare la protezione sociosanitaria. Quest'ultima è stata firmata da molti paesi e di recente anche dalla Romania e dalla Bulgaria. Per la piena ratifica da parte dell'UE, mancano soltanto due Stati Baltici e la Finlandia (contrari alla formulazione per ragioni di genere).

5.1.5 Le disuguaglianze sanitarie dovrebbero essere affrontate con una strategia pragmatica mirata ad assicurare una copertura universale e un accesso efficace, secondo i criteri definiti sopra, coordinando tutti i sistemi e i regimi di finanziamento della sanità (assicurazione sociale e privata, regimi di assistenza sociale, sistemi sanitari pubblici, ecc.) per colmare le lacune in materia di accesso (ad esempio da parte dei meno abbienti, delle minoranze, come i migranti, a prescindere dalla loro situazione amministrativa, i gruppi etnici o religiosi) e le disuguaglianze legate all'età e al genere.

5.1.6 Le riforme in materia dovrebbero sfociare in un approccio fondato sui diritti e sul dialogo sociale, allo scopo di assicurare un ampio consenso e quindi la sostenibilità delle soluzioni di finanziamento, nonché condizioni di lavoro dignitose sia per gli assicurati che per i lavoratori del settore sanitario. In questo contesto, il CESE ritiene che una privatizzazione ulteriore potrebbe avere effetti negativi, introducendo un sistema basato sulla concorrenza piuttosto che sulla solidarietà.

5.2 *Miglioramento della base di dati e conoscenze, nonché dei meccanismi per misurare, controllare, valutare e comunicare le informazioni*

5.2.1 Il CESE, al pari della Commissione, ritiene che una «misurazione» delle disuguaglianze in materia di salute sia il primo passo fondamentale per assicurare interventi e controlli efficaci e compiere progressi concreti.

5.2.2 Pertanto il CESE invita TUTTI gli Stati membri a partecipare ai progetti della Commissione che puntano al miglioramento della base di dati e conoscenze, nonché dei meccanismi per misurare, controllare e comunicare le informazioni in materia di disuguaglianze sanitarie (compreso l'impatto economico e sociale). A questo proposito è estremamente importante che gli Stati membri si impegnino a fornire dati comparabili in tempi rapidi.

5.2.3 Tenuto conto della particolare importanza dei dati e delle attuali carenze in materia, il CESE invita la Commissione a stabilire, in collaborazione con gli Stati membri, nuovi indicatori per il controllo delle disuguaglianze in materia di salute e una metodologia per la verifica della situazione sanitaria negli Stati membri, al fine di identificare i settori prioritari da migliorare e le buone pratiche.

5.2.4 Il CESE è favorevole ad inserire la misurazione e il controllo dell'efficacia dell'accesso ai servizi sanitari e la copertura universale della protezione sociosanitaria tra gli indicatori per stabilire i progressi compiuti e sostiene inoltre l'importanza di ripartire i dati in funzione del sesso e dell'età, delle condizioni socioeconomiche e dell'area geografica. Il CESE incoraggia la Commissione e gli Stati membri ad approfittare delle esperienze acquisite in materia dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro di Dublino e dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali.

5.2.5 Per quanto riguarda la ricerca e la base di conoscenze, il CESE condivide la maggiore attenzione del programma quadro di ricerca dell'UE per le questioni inerenti alla salute e alla dimensione socioeconomica. Il programma di sanità pubblica dell'UE dovrà altresì prevedere, nel prossimo periodo di pro-

grammazione finanziaria, alcune azioni prioritarie di lotta alle disuguaglianze sanitarie.

5.2.6 Parimenti la Commissione dovrà sviluppare un quadro operativo e alcuni strumenti utili per consentire agli Stati membri di scambiarsi i risultati della ricerca, e far sì che le risorse disponibili possano essere condivise tra i vari paesi.

5.2.7 Il CESE riconosce che la lotta contro le disuguaglianze in materia di salute è un processo di lungo periodo. Le azioni descritte nella comunicazione sono destinate a stabilire il contesto per un'azione di grande portata in questo ambito; il CESE attende quindi con interesse la prima relazione sull'evoluzione della situazione che dovrebbe essere pubblicata nel 2012.

5.3 *Accrescere l'impegno nella società*

5.3.1 Il CESE esprime apprezzamento per l'intenzione manifestata dalla Commissione di collaborare con gli Stati membri e consultare le parti interessate competenti a livello europeo e nazionale per conseguire i seguenti obiettivi:

- inserire le disuguaglianze in materia di salute tra gli ambiti prioritari nel quadro degli attuali accordi di cooperazione sulla salute,
- mettere a punto azioni e strumenti di formazione professionale nel settore della lotta contro le disuguaglianze sanitarie utilizzando il programma di sanità, il Fondo sociale europeo (FSE) e altri meccanismi,
- stimolare la riflessione sullo sviluppo di obiettivi nell'ambito del comitato per la protezione sociale mediante documenti di discussione.

5.3.2 Il CESE ribadisce che lo sviluppo di un forte impegno diffuso a tutta la società dipende non solo dai governi ma anche, e soprattutto, dalla partecipazione attiva della società civile e delle parti sociali. Il processo di consultazione, elaborazione ed attuazione delle politiche dovrebbe infatti coinvolgere le parti interessate a livello europeo, nazionale e locale; il CESE ritiene che si possa accrescere l'efficacia di questi aspetti, sviluppare i partenariati e diffondere le buone pratiche secondo modalità migliori. Negli Stati membri vanno elaborati programmi di controllo e valutazione ben definiti che consentano di misurare i progressi realizzati.

5.3.3 Se si creano partenariati più efficaci con le parti interessate, risulterà più facile promuovere azioni sui vari determinanti sociali e contribuire a ridurre le disuguaglianze in termini di salute. Tali collaborazioni possono ad esempio svolgere un ruolo prezioso per migliorare l'accesso ai servizi sanitari e la loro adeguatezza, promuovere la salute e l'assistenza sanitaria preventiva per i migranti, le minoranze etniche o altri gruppi vulnerabili, incentivare lo scambio di informazioni e di conoscenze, identificare e diffondere buone prassi e facilitare l'elaborazione di politiche ad hoc destinate a temi specifici prevalenti nei diversi Stati membri e/o in determinati gruppi sociali. Le parti interessate possono anche contribuire a misurare le disuguaglianze in materia di salute delle persone sul posto di lavoro e nel tempo libero all'interno della comunità, oltre a fornire ai professionisti della salute e ad operatori di altri settori il supporto necessario per conseguire le conoscenze e la formazione necessarie.

5.3.4 Il CESE auspica una consultazione più efficace con i gruppi vulnerabili e sarebbe inoltre ben lieto di poter approfondire ulteriormente questo aspetto con la Commissione.

5.4 Soddisfare i bisogni dei gruppi vulnerabili

5.4.1 Non va dimenticato che i gruppi vulnerabili saranno le prime vittime delle attuali crisi, in termini sia di salute che di accesso all'assistenza sanitaria.

5.4.2 Il CESE valuta quindi positivamente le seguenti azioni:

- iniziative della Commissione in collaborazione con gli Stati membri al fine di migliorare l'accesso ai servizi sanitari e all'assistenza sanitaria preventiva per i gruppi vulnerabili,
- misure di riduzione delle disuguaglianze sanitarie nel quadro delle future iniziative dedicate alla promozione dell'invecchiamento in buona salute,
- attività relative alle disuguaglianze in materia di salute nell'ambito dell'Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale 2010,
- ricorso alla politica di coesione e ai fondi strutturali, in previsione dell'evoluzione demografica, a sostegno dello stato di salute dei gruppi vulnerabili,
- attenzione concentrata su un numero limitato di misure, che devono però essere sviluppate in maniera più approfondita.

5.4.3 Il CESE raccomanda che le disuguaglianze in materia di salute e i gruppi vulnerabili - compresi i disabili - siano esaminati dal punto di vista generale dell'equità e della discriminazione. A titolo di esempio si cita la dimensione del genere nel fenomeno dell'invecchiamento. Le donne tendono a vivere più a lungo, ma in condizioni di salute precaria; per di più, a causa di una carriera lavorativa generalmente più breve, una volta in pensione esse ottengono benefici previdenziali più bassi, con conseguenti ripercussioni dirette sull'accesso all'assistenza sanitaria e ai farmaci. Particolare attenzione merita inoltre la situazione delle donne migranti, specialmente per quanto riguarda l'educazione alla salute e l'accesso all'assistenza sanitaria.

5.4.4 La prevenzione sanitaria e i programmi di *screening*, così come la promozione della salute e l'educazione sanitaria (stili di vita sani, trattamenti disponibili, diritti dei pazienti, ecc.) sono molto importanti, soprattutto all'interno delle comunità meno favorite. Il CESE raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di promuovere campagne e servizi destinati specificamente ai gruppi vulnerabili interessati. Le campagne sanitarie rivolte alla popolazione in generale tendono ad avere un tasso di penetrazione ridotto all'interno dei gruppi meno favoriti. Campagne più mirate dovrebbero spingere le comunità meno favorite a partecipare più attivamente alla definizione delle proprie esigenze e all'opera di informazione.

5.4.5 In questo scenario la Commissione dovrebbe valutare l'impatto che le piattaforme e i forum europei esistenti (alimen-

tazione, alcool, ecc.) esercitano sui gruppi vulnerabili. Il CESE propone di organizzare una piattaforma che serva alle organizzazioni di pazienti per condividere le esperienze e fare opera di informazione.

5.4.6 Secondo il CESE la qualità e l'accessibilità dell'istruzione per la prima infanzia rappresentano una delle condizioni necessarie per impedire l'insorgere di disuguaglianze sanitarie tra le future generazioni. La disponibilità di vari tipi di servizi di custodia è una componente essenziale dello sviluppo socioeconomico e svolge un ruolo particolarmente cruciale nelle aree svantaggiate e per i gruppi meno favoriti e le famiglie che vivono in condizioni altrimenti buone. L'offerta di servizi di custodia dei bambini può contribuire ad affrontare i problemi sociali, economici e sanitari di queste famiglie e favorire l'integrazione sociale dei gruppi esclusi⁽⁵⁾. Analogamente, dal momento che le disuguaglianze sanitarie derivano principalmente da disuguaglianze scolastiche, il CESE ritiene essenziale garantire parità di accesso ad una scolarizzazione e un'istruzione di qualità, perché ciascun individuo possa acquisire le competenze che gli consentano di riprendere il controllo della propria vita.

5.5 Sviluppare il contributo delle politiche dell'UE

5.5.1 Il CESE invita gli Stati membri a rendere prioritaria l'eliminazione delle disuguaglianze sanitarie e a garantire un coordinamento, un controllo e una valutazione migliori delle politiche che presentano un impatto sugli aspetti sociali, economici e sanitari allo scopo di promuovere le buone pratiche e fare opera di informazione su tutto il territorio dell'UE.

5.5.2 Si dovrebbe valutare l'impatto delle diverse politiche comunitarie sulle condizioni di salute in generale.

5.5.3 Il contributo delle politiche dell'UE a favore della riduzione delle disuguaglianze sanitarie può essere rafforzato, ad esempio mediante una migliore comprensione del loro impatto sulla salute o una maggiore integrazione delle varie politiche: istruzione, condizioni di lavoro, sviluppo territoriale, politica ambientale, politica dei trasporti, ecc. La Commissione, tuttavia, deve innanzitutto assicurare che le misure proposte non si traducano in nuove disuguaglianze, specie nel caso in cui esse abbiano un'incidenza sui gruppi vulnerabili⁽⁶⁾.

5.5.4 L'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione della salute umana occupa, nel Trattato di Lisbona, una posizione analoga alla realizzazione del mercato unico. Il Trattato assegna inoltre all'UE un ruolo complementare nella salvaguardia del benessere dei cittadini europei. Il CESE spera che il Trattato di Lisbona possa dare nuovo ossigeno al motto *salute in tutte le politiche*; finora si trattava infatti solo di «parole vuote» a livello comunitario impiegate per mascherare lo squilibrio esistente di fronte alla predominanza dell'onnipotente mercato unico.

⁽⁵⁾ Servizi di custodia ed educazione per la prima infanzia (parere d'iniziativa), relatrice: HERCZOG.

⁽⁶⁾ Tra i gruppi particolarmente vulnerabili figurano le persone affette da patologie che ne ostacolano la mobilità, i soggetti che non sono in grado di attivarsi per cercare il miglior trattamento possibile, oppure quelli che non conoscono la lingua del paese in cui hanno scelto di farsi curare, non dispongono dei mezzi finanziari necessari per sostenere le spese di una prestazione specialistica o di una cura all'estero, o esitano nel farsi curare all'estero o in un centro distante dal loro luogo di residenza. In particolare, con l'evoluzione demografica si apriranno nuove sfide per il settore della salute.

5.5.5 In questo contesto, il CESE invita la Commissione ad adottare le seguenti azioni:

- effettuare una valutazione delle proprie misure (prima, durante e dopo la realizzazione) in tutti i settori di intervento, per verificare se tutte le politiche contribuiscano ad assicurare un elevato livello di protezione della salute e a ridurre le disuguaglianze sanitarie ⁽⁷⁾,
- mettere a punto dei meccanismi per valutare l'impatto sulla salute delle politiche esistenti (ex ante e ex post) in diversi gruppi della popolazione allo scopo di produrre informazioni destinate all'ulteriore sviluppo di tali politiche,
- introdurre meccanismi in grado di riorientare le misure d'intervento della Commissione che incidono negativamente sulla salute e creano disuguaglianze,
- realizzare interventi volti a sensibilizzare gli Stati membri, le associazioni e i professionisti sull'impatto reale delle disuguaglianze, sui fattori che le producono e sui mezzi per superarle.

5.5.6 Il CESE invita inoltre gli Stati membri a inserire il tema delle disuguaglianze sanitarie nei loro programmi di lavoro e a sviluppare adeguate strategie trasversali.

5.5.7 Il CESE sostiene la proposta della Commissione di aiutare gli Stati membri a coordinare con maggior efficacia le misure d'intervento, analizzare il rapporto tra queste politiche e i risultati in termini di salute per i diversi gruppi nei vari Stati membri. La lotta contro le disuguaglianze in materia di salute dovrebbe essere corroborata dai seguenti interventi: uso più appropriato della politica di coesione comunitaria, migliore opera di informazione sui fondi di coesione e miglior coordinamento di tali fondi, capacità rafforzata di investire nei settori

dell'assistenza sociale e sanitaria negli Stati membri, disponibilità di opzioni nell'ambito della politica di sviluppo rurale e della politica agricola comune.

5.5.8 In tal caso la Commissione deve tuttavia rispettare le responsabilità degli Stati membri in materia di organizzazione e finanziamento dei servizi sanitari e di assistenza medica, per quanto riguarda in particolare la definizione e l'attuazione di un livello elevato di protezione della salute umana (cfr. articolo 168 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

5.5.9 Devono essere intensificati gli sforzi per ridurre le disuguaglianze sanitarie nelle zone rurali, tenuto conto soprattutto delle sfide derivanti dall'evoluzione demografica. A questo proposito, va riconosciuto e sostenuto in maniera speciale il ruolo chiave svolto dai piccoli fornitori di servizi sanitari (soprattutto i medici liberi professionisti) che assicurano una copertura sanitaria globale, personalizzata e localizzata.

5.5.10 Il CESE accoglie con favore:

- la proposta di sviluppare un dialogo politico con gli Stati membri e con le parti interessate su temi quali l'equità e altri valori fondamentali per la salute, definiti nell'ambito della politica comunitaria in materia di salute e della strategia comunitaria in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, e la proposta di gestire un forum sulla salute e la ristrutturazione per analizzare le misure in grado di ridurre le disuguaglianze sanitarie,
- l'iniziativa della Commissione a livello internazionale volta ad offrire aiuto ad altri paesi nel settore della sanità e in altri ambiti collegati, attraverso lo scambio delle esperienze comunitarie in tema di lotta alle disuguaglianze sanitarie.

Bruxelles, 29 aprile 2010

*Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo*
Mario SEPI

⁽⁷⁾ Benché molti atti legislativi prevedano già una valutazione d'impatto, nella maggior parte dei casi non si effettua alcuna valutazione per stabilire se gli obiettivi siano stati conseguiti realmente e in maniera efficace. Questo sistema di verifica è ancora più necessario nell'attuale crisi finanziaria ed economica, che interessa in misura crescente l'occupazione e il finanziamento del sistema sanitario, con ripercussioni sulla salute pubblica.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta»

(rifusione)

COM(2009) 551 definitivo — 2009/0164 (COD)

(2011/C 18/14)

Relatore: **Cristian PÎRVULESCU**

Il Consiglio, in data 26 novembre 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione)

COM(2009) 551 definitivo — 2009/0164 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 23 marzo 2010.

Alla sua 462a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 28 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 136 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime il proprio accordo in merito agli obiettivi fissati dalla Commissione per quel che concerne il perfezionamento del sistema comune europeo in materia di asilo. Richiama tuttavia l'attenzione sulla sproporzione tra gli obiettivi fissati a livello europeo e le prassi nazionali in questo campo, la quale potrebbe venir accentuata dalla crisi economica e dalle sue ripercussioni sul piano sociale e politico.

1.2 Il Comitato ritiene che la rifusione della direttiva possa contribuire alla creazione di una base legislativa e istituzionale molto più adeguata che consenta di garantire un livello di sostegno elevato e coerente per i richiedenti protezione internazionale.

1.3 Al tempo stesso, il CESE avverte che anche nel caso di questa politica europea esiste il rischio che i valori sostenuti perdano di contenuto per abuso di retorica e per eccesso di dichiarazioni di buone intenzioni. Per questo motivo è necessario che la seconda fase di applicazione di questa politica, quando il processo decisionale seguirà la procedura di codecisione, assicuri le condizioni legislative che consentano il reale accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro e ai programmi di formazione.

1.4 Il Comitato richiama l'attenzione sul principio del riconoscimento del ruolo svolto dalla società civile in generale e, soprattutto, dalle ONG specializzate in materia di asilo e nelle tematiche legate all'asilo concernenti i rifugiati, e chiede che ad esse venga accordato un accesso senza restrizioni a tutte le procedure e a tutti i luoghi pertinenti per lo svolgimento della loro attività. Al tempo stesso, tuttavia, richiama l'attenzione sul fatto che esse non possono farsi carico del ruolo e della responsabilità dei governi in questo campo.

1.5 Il CESE rileva con preoccupazione che le prassi nazionali e comunitarie relative all'espulsione di persone che potrebbero trovarsi nella situazione di aver bisogno di protezione interna-

zionale sono prive della trasparenza che potrebbe legittimarle di fronte ai cittadini dei paesi interessati e alla comunità internazionale.

1.6 Il Comitato reputa che i diversi livelli di restrizione di bilancio dovuti alla crisi economica non debbano tradursi in una diminuzione del livello e della qualità della protezione per coloro che ne beneficiano.

1.7 Il Comitato appoggia l'obiettivo di migliorare il contenuto della protezione internazionale attraverso il riconoscimento delle qualifiche e il potenziamento dell'accesso sia alla formazione professionale e all'occupazione che agli strumenti di integrazione e all'alloggio.

2. Introduzione

2.1 La creazione del sistema comune europeo in materia di asilo nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia si basa sulla volontà di farsi carico dell'effettiva applicazione della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati (1951) e sui valori fondanti - e condivisi dagli Stati membri - nel settore dei diritti umani. Nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere e, successivamente, con il programma dell'Aia la creazione del sistema comune europeo in materia di asilo rappresenta lo strumento più importante per stabilire una procedura comune di concessione dell'asilo e un regime di protezione uniforme in tutti gli Stati membri dell'UE.

2.2 Nel periodo 1999-2006 si sono compiuti importanti progressi, tra cui l'adozione dei 4 strumenti normativi che costituiscono attualmente l'*acquis* in materia. Con la direttiva 2004/83/CE del Consiglio (la «direttiva qualifiche») si sono definiti i criteri comuni per identificare le persone che possono chiedere protezione internazionale e si è stabilito un livello minimo di prestazioni per tali persone in tutti gli Stati membri dell'UE. Con il programma dell'Aia e il programma di Stoccolma, la Commissione europea si è impegnata a valutare i progressi della prima fase e a proporre al Consiglio e al Parlamento europeo una serie di misure entro la fine del 2010.

2.3 Fin dal 2002 il Comitato ha partecipato al processo di elaborazione e attuazione di un sistema comune europeo in materia di asilo attraverso numerosi pareri, tra cui il parere in merito alla direttiva che è oggetto della rifusione in esame ⁽¹⁾, il parere in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo* ⁽²⁾, nonché il parere in merito al piano strategico sull'asilo ⁽³⁾.

2.4 Con la comunicazione *Piano strategico sull'asilo* ⁽⁴⁾ del 17 giugno 2008, la Commissione ha proposto di portare a termine la seconda fase del sistema comune europeo in materia di asilo attraverso il miglioramento delle norme di protezione e la garanzia di una loro applicazione uniforme in tutti gli Stati membri dell'UE. Con il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo adottato dal Consiglio europeo il 17 ottobre 2008, si è riconfermato il sostegno a questa politica e agli obiettivi fissati.

2.5 Il piano strategico prevede sia la rifusione della direttiva qualifiche nel quadro di un pacchetto più vasto che comprende la modifica del regolamento Dublin, del regolamento Eurodac e della direttiva Accoglienza ⁽⁵⁾, sia la presentazione - avvenuta il 19 febbraio 2009 - della proposta relativa all'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo ⁽⁶⁾. Le misure proposte comprendono inoltre il rafforzamento della dimensione esterna dell'asilo, anche attraverso un programma dell'UE per il reinserimento e lo sviluppo di programmi regionali di protezione.

2.6 Una rifusione della direttiva può contribuire alla creazione della base legislativa e istituzionale che consenta di garantire un livello di sostegno elevato e coerente per i richiedenti protezione internazionale. Nella seconda fase il processo decisionale seguirà la procedura di codecisione, conformemente all'articolo 294 del TFUE, la quale implica il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio e la partecipazione del Parlamento europeo in qualità di colegislatore.

2.7 La rifusione della direttiva è necessaria in considerazione delle ambiguità nelle formulazioni della parte iniziale che sono identificate dagli Stati membri come una causa rilevante delle disfunzioni esistenti, tra le quali si possono ricordare le differenti percentuali di accoglimento delle domande e il grande numero di impugnazioni delle decisioni.

2.8 Con la rifusione si allineerà il contenuto della direttiva alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e a quelle della Corte di giustizia dell'Unione europea, le quali offrono una base importante per chiarire le formulazioni dell'*acquis* e l'insieme delle procedure per la concessione di protezione internazionale.

2.9 La riformulazione è necessaria in considerazione del fatto che la direttiva riguarda una componente importante del meccanismo di concessione di protezione internazionale. Le norme

in essa descritte vengono a completare altre parti dell'*acquis*, in specie la «direttiva procedure». La rifusione della direttiva, assieme ad altre misure di sostegno istituzionale e finanziario, può rappresentare un progresso significativo verso la realizzazione di un sistema comune europeo in materia di asilo funzionale ed efficiente.

2.10 Il CESE, nella sua qualità di rappresentante della società civile organizzata europea, ha accolto con compiacimento gli sforzi volti a consultare la società civile e degli esperti nel processo di formulazione della politica in materia di asilo. A questo riguardo, evidenzia la consultazione realizzata in vista dell'elaborazione del Libro verde presentato dalla Commissione europea nel giugno 2007 ⁽⁷⁾, nonché quelle in rapporto alla preparazione degli studi sull'attuazione della direttiva (ad esempio, la relazione «Odysseus») e alla relazione esterna sull'esito positivo della politica in materia di asilo ⁽⁸⁾.

2.11 Il CESE riconosce l'importanza degli enti territoriali ai fini di una politica in materia di asilo capace di offrire buoni risultati, specialmente sotto l'aspetto dell'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale. A questo proposito, il CESE auspica che nelle consultazioni sulla politica in materia di asilo venga interpellato anche il Comitato delle regioni.

2.12 Il CESE è estremamente preoccupato per quel che concerne le prassi dei governi degli Stati membri e dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (Frontex) relative all'espulsione di persone che potrebbero aver bisogno di protezione internazionale ⁽⁹⁾. Queste operazioni, che sono aumentate in termini di frequenza e dimensioni, devono essere realizzate in condizioni di totale trasparenza e piena assunzione di responsabilità ⁽¹⁰⁾. Il Comitato raccomanda la collaborazione tra Frontex e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo per prevenire la violazione dei diritti umani. L'espulsione di persone verso paesi/zone in cui la loro sicurezza è in pericolo rappresenta una chiara violazione del principio di non respingimento. Il CESE chiede che venga elaborata quanto prima una relazione sull'attività di Frontex e sulle modalità con cui questa agenzia, assieme alle autorità nazionali competenti, gestisce le espulsioni. Il Comitato avverte che il rafforzamento di Frontex senza l'istituzione di procedure che assicurino il rispetto dei diritti umani rappresenta un pericolo per l'intero sistema comune europeo in materia di asilo e per la credibilità dell'Unione europea e dei singoli Stati membri.

⁽⁷⁾ COM(2007) 301 definitivo.

⁽⁸⁾ GHK, *Impact assessment studies on The future development of measures on the qualification and status of third country nationals or stateless persons as persons in need of international protection and on the content of the protection granted, based on Council Directive 2004/83/EC and The future development of measures on procedures in MS for granting and withdrawing refugee status, based on Council Directive 2005/85/EC* (Studi sulla valutazione d'impatto in merito al Futuro sviluppo delle misure sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta sulla base della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, e al Futuro sviluppo delle misure per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato sulla base della direttiva 2005/85/CE del Consiglio, contratto quadro multiplo di servizi JLS/2006/A1/004).

⁽⁹⁾ Cfr. la relazione di Human Rights Watch: *Scacciati e schiacciati - L'Italia e il respingimento di migranti e richiedenti asilo, la Libia e il maltrattamento di migranti e richiedenti asilo*, settembre 2009.

⁽¹⁰⁾ Il Comitato accoglie con compiacimento i propositi della Commissione europea di rendere trasparente lo svolgimento delle procedure in questo campo.

⁽¹⁾ GU C 221 del 17.9.2002, pag. 43.

⁽²⁾ GU C 204 del 9.8.2008, pag. 77.

⁽³⁾ GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 78.

⁽⁴⁾ COM(2008) 360 definitivo

⁽⁵⁾ COM(2008) 815 definitivo, COM(2008) 820 definitivo e COM(2008) 825 definitivo.

⁽⁶⁾ COM(2009) 66 definitivo.

2.13 Il Comitato ritiene che il funzionamento efficace del sistema comune europeo in materia di asilo sia possibile soltanto traducendo in pratica il principio della solidarietà tra gli Stati membri. Infatti alcuni di essi, soprattutto a causa della loro posizione geografica, sopportano una pressione notevolmente maggiore degli altri. Il sistema comune europeo in materia di asilo funzionerà soltanto se gli Stati membri più esposti saranno sostenuti dagli altri Stati membri e dalle agenzie specializzate dell'UE.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE valuta positivamente la proposta di rifusione della direttiva, in quanto il contenuto di tale proposta tiene conto delle raccomandazioni già formulate al riguardo dal Comitato, soprattutto per quanto concerne il trattamento dei richiedenti protezione internazionale e il chiarimento dello status delle persone che possono beneficiare di tale protezione. Con tutto ciò, rimangono da compiere molti passi avanti per la creazione di un sistema comune europeo funzionale in materia di asilo. Una simile realizzazione non sarà possibile se non ancorando saldamente tale sistema a **un insieme di valori e principi comuni** che pongano **la dignità e la sicurezza dell'essere umano** al centro delle azioni dell'UE e degli Stati membri. Al tempo stesso, la costruzione di questo spazio è compromessa dalla **mancaanza degli strumenti e delle risorse** che assicurino una procedura trasparente ed efficiente per la concessione della protezione internazionale, accompagnata da **politiche e programmi di integrazione** dei beneficiari di tale protezione nella società e nell'economia degli Stati membri.

3.2 Sussiste **un divario significativo** tra, da un lato, il livello della normativa europea e, dall'altro, la legislazione e le prassi nazionali ⁽¹¹⁾. L'armonizzazione non va realizzata in direzione del minimo comun denominatore in materia di protezione. A causa delle notevolissime divergenze tra le prassi nazionali - evidenziate dalle differenti percentuali di accoglimento delle domande, dal numero di impugnazioni delle decisioni e dal livello di movimenti secondari -, **il principio implicito della solidarietà tra gli Stati membri** non viene applicato.

3.3 In ripetute occasioni il CESE ha promosso una serie di principi che devono costantemente guidare l'azione degli Stati membri e quella delle istituzioni comunitarie ⁽¹²⁾. Essi sono: **il principio di non respingimento**, secondo il quale nessun rifugiato può essere espulso verso un paese in cui la sua vita o la sua libertà sia in pericolo; **il principio della riservatezza delle informazioni** contenute in ogni domanda di asilo; **la garanzia di non trattenimento dei richiedenti asilo** per il solo motivo di aver chiesto di beneficiare di tale status.

3.4 Nel suo parere in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo* ⁽¹³⁾, il CESE ha sostenuto questi

principi formulando delle **raccomandazioni puntuali per migliorare il trattamento delle persone** che chiedono protezione internazionale. Le istituzioni comunitarie e le autorità nazionali devono quindi cooperare per garantire che le persone che necessitano di protezione internazionale possano sempre entrare nel territorio dell'UE oppure che l'esame della domanda sia fatto scrupolosamente e su base individuale. Analogamente, il Comitato ha raccomandato l'eliminazione dell'elenco dei paesi considerati sicuri oppure l'istituzione di un Ufficio europeo in materia di asilo.

3.5 Oltre al chiarimento della base di valori e di principi che devono informare le azioni in materia di asilo, il CESE raccomanda che ci si impegni a raggiungere alcuni **obiettivi specifici** che devono trovare la loro realizzazione concreta attraverso un miglioramento sostanziale del trattamento dei richiedenti protezione internazionale e di coloro che beneficiano di tale protezione. Il Comitato raccomanda di definire **una serie di indicatori chiave** sulla cui base si possano monitorare e valutare i progressi compiuti verso il raggiungimento di questi obiettivi.

3.6 Il CESE valuta positivamente la creazione di un **sistema europeo di analisi e di valutazione dei rischi per la sicurezza** dei singoli e dei gruppi nei paesi terzi con il coinvolgimento dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Attualmente esistono molti sistemi di valutazione dei rischi o della violenza politica, sviluppati sia da autorità nazionali che da ONG, università e centri di ricerca ⁽¹⁴⁾.

3.7 Nella raccolta delle informazioni si raccomanda di coinvolgere, ove necessario, il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), i rappresentanti diplomatici degli Stati membri, nonché le organizzazioni internazionali e gli enti senza scopo di lucro che hanno accesso a paesi terzi e in essi svolgono le loro attività. Questo sistema di analisi e valutazione **servirà da parametro di riferimento per le autorità nazionali** al fine di trattare in modo più rapido ed efficiente le domande di protezione internazionale. Il sistema creerà **una base comune di valutazione** e permetterà **l'identificazione in tempo reale dei rischi**.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Nella presentazione degli elementi giuridici della proposta di direttiva, la Commissione propone una serie di definizioni che garantiscano norme di protezione più elevate nonché l'ulteriore armonizzazione di quelle già esistenti. A questo riguardo il CESE propone una serie di precisazioni e di approfondimenti con cui intende contribuire alla determinazione di alcune prassi in linea con l'insieme dei principi e dei valori sostenuti dall'UE.

⁽¹⁴⁾ Si possono citare numerosi sistemi di valutazione di questo tipo: il «Failed States Index» elaborato da The Fund for Peace (http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366), il «Minorities at Risk» elaborato dal CIDCM (<http://www.cidcm.umd.edu/mar/about.asp>) e il «Peace and Conflict» elaborato dal CIDCM (<http://www.cidcm.umd.edu/pc/>). Cfr. anche il Global report elaborato dal Center for Systemic Peace (<http://www.systemicpeace.org/>) e l'HSR elaborato dallo Human Security Report Project (<http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63>).

⁽¹¹⁾ COM(2009) 551 definitivo - SEC(2009) 1374 definitivo, pagg. 14-16.

⁽¹²⁾ GU C 193 del 10.7.2001, pagg. 77-83.

⁽¹³⁾ GU C 204 del 9.8.2008, pagg. 77-84.

4.2 *Soggetti che offrono protezione.* Il CESE ritiene inopportuna l'estensione della definizione dei soggetti che offrono protezione e si rammarica che nell'elenco di tali soggetti sia stato inizialmente incluso qualunque ente non statale come le ONG e le organizzazioni internazionali. Sebbene tali enti (organizzazioni internazionali e ONG) possano avere la volontà e persino la capacità di proteggere i cittadini di un dato paese, **non hanno la responsabilità finale di agire in tal modo.** Le organizzazioni internazionali devono rispondere agli Stati membri da cui sono formate, mentre le ONG devono rispondere ai loro membri e ai loro finanziatori. L'unica protezione valida e funzionale nel medio e nel lungo termine può essere soltanto quella dello Stato, il quale deve rispondere ai suoi cittadini, che sono naturalmente i più interessati alla sostenibilità e stabilità del loro paese. Anche se i soggetti non statuali che offrono protezione possono fornire servizi utili, talvolta persino indispensabili nel breve termine - soprattutto nel risolvere problemi umanitari -, **la responsabilità di garantire la protezione delle persone in un dato territorio non può essere affidata neanche parzialmente a questi soggetti non statuali.** La loro esistenza non può essere addotta a giustificazione del rifiuto di protezione internazionale.

4.3 *Protezione all'interno del paese d'origine.* L'esistenza di una protezione all'interno del paese d'origine non è atta a garantire la sicurezza dei potenziali richiedenti protezione internazionale. Esistono casi in cui soltanto una piccola parte del territorio è sicura e la probabilità che tutti coloro che si trovano in situazione di rischio possano dirigersi è ridotta. Analogamente, esistono situazioni in cui il controllo di alcune aree è conteso e non è chiaro chi abbia la responsabilità di garantire l'ordine e la sicurezza. Si rende quindi necessaria una precisazione importante. **La protezione all'interno del paese d'origine è valida soltanto se la maggior parte del territorio si trova sotto il controllo di un'autorità centrale che può e vuole garantire l'ordine interno,** un livello minimo di servizi pubblici e una protezione adeguata dei diritti e della sicurezza dei singoli.

4.4 *Il nesso causale.* La previsione del nesso causale è utile soprattutto nelle situazioni in cui le persecuzioni sono opera di soggetti non statuali. Nei casi in cui viene accertata l'esistenza di persecuzioni e la mancanza di protezione governativa, le domande di protezione internazionale sono giustificate. **È necessaria un'interpretazione estesa di questo nesso, la quale deve essere puntualmente osservata in tutte le situazioni in cui un governo rifiuta, implicitamente o esplicitamente, di proteggere i cittadini.**

4.5 *Appartenenza ad un determinato gruppo sociale.* Il CESE valuta positivamente, e accoglie quindi con favore, **l'inclusione del criterio di genere** per la definizione dei gruppi sociali che si trovano potenzialmente in situazione di rischio. È al tempo stesso necessario che nell'interpretazione della convenzione di Ginevra si utilizzi una prospettiva trasversale che permetta di comprendere in modo migliore in quali situazioni le donne sono soggette a un rischio specifico. Analogamente, richiama

l'attenzione sull'orientamento sessuale come causa delle persecuzioni. In certe società la sicurezza e il benessere individuale sono legate al sesso della persona. Il CESE incoraggia il coinvolgimento, nelle consultazioni sulla politica in materia di asilo, delle organizzazioni e delle istituzioni competenti in questo campo perché esse offrono un quadro più completo dei rischi associati al genere. Il Comitato raccomanda del pari che nell'attività dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo la problematica di genere venga riconosciuta attraverso la creazione di strutture specializzate.

4.6 *Cessazione dello status di rifugiato.* Il CESE giudica favorevolmente il cambiamento proposto e lo ritiene in linea con l'insieme dei principi e dei valori che sostengono la politica in materia di asilo. Lo status di persona sotto protezione internazionale **può cessare soltanto quando il ritorno al luogo di origine non presenta nessun rischio** per coloro che hanno usufruito di questo status.

4.7 *Differenza del contenuto dei due status di protezione.* Il CESE valuta positivamente l'avanzamento verso **l'unificazione dei due status di protezione.** Il Comitato ha appoggiato in ripetute occasioni una simile evoluzione, in quanto può garantire in futuro una protezione più completa delle persone che si trovano in situazione di rischio e una loro migliore integrazione negli Stati membri dell'UE. Al tempo stesso, l'unificazione dei due status di protezione non deve ridurre, direttamente o indirettamente, il livello e la qualità del contenuto della protezione stessa.

4.8 *Contenuto della protezione.* Il contenuto della protezione rappresenta un aspetto delicato della politica in materia di asilo. Le differenze tra gli Stati membri sono persino più significative di quelle legate alla procedura per la concessione di protezione internazionale propriamente detta. È imperativamente necessario che nello sviluppo della politica in materia di asilo la Commissione **mobiliti risorse per esaminare in modo particolare le politiche e i programmi nazionali in questo campo. In assenza di misure proattive, la concessione di protezione internazionale sarà priva di sostanza** e avrà come effetto l'implicita discriminazione di coloro che usufruiscono di questo status. Il Comitato raccomanda di coinvolgere, nell'elaborazione e nell'attuazione della politica in materia di asilo a livello nazionale, i sindacati e le associazioni dei datori di lavoro.

4.9 Il CESE giudica favorevolmente sia l'inclusione delle disposizioni concernenti il riconoscimento/l'equivalenza dei diplomi e delle qualifiche, sia l'incentivazione dell'accesso da parte dei beneficiari di protezione internazionale ai programmi di formazione professionale. Si tratti di passi avanti importanti verso l'integrazione di queste persone nell'economia e nella società e verso il miglioramento della qualità della vita. L'accesso al mercato del lavoro deve essere **incentivato con misure attive di lotta alla discriminazione e di stimolo dei soggetti economici.**

4.10 *Familiari.* Il CESE valuta positivamente **il chiarimento della definizione di familiari** e ritiene che tale chiarimento permetterà **una valutazione più esatta e uniforme** delle domande di protezione internazionale in tutti gli Stati membri dell'UE.

4.11 Il CESE giudica favorevolmente l'utilizzo del criterio dell'interesse del minore nella valutazione in merito alla concessione di protezione internazionale.

Bruxelles, 28 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale»

(rifusione)

COM(2009) 554 definitivo — 2009/0165 (COD)

(2011/C 18/15)

Relatore: **Antonello PEZZINI**

Il Consiglio, in data 26 novembre 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale (rifusione)

COM(2009) 554 definitivo - 2009/0165 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 23 marzo 2010.

Alla sua 462a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 28 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 153 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Sintesi e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condive e approva il lavoro fatto dalla Commissione per adeguare la direttiva *Procedure* a quanto suggerito dal Libro verde ⁽¹⁾ e dal Piano d'azione ⁽²⁾.

1.2 L'adozione del Trattato di Lisbona, recependo, tra l'altro, la Carta dei diritti fondamentali, ha aumentato in modo considerevole le responsabilità e le competenze dell'Unione in materia di asilo e di immigrazione.

1.3 Il CESE è convinto che la Commissione abbia compiuto un lodevole lavoro di armonizzazione delle direttive precedenti sul tema complesso dell'asilo.

1.4 Il CESE è dell'avviso che, all'interno dell'Europa sociale, vada costruita un'Europa dell'asilo, attraverso processi culturali, giuridici, amministrativi e di cooperazione con gli Stati membri e con i paesi terzi.

1.5 In un quadro che appare sempre più complesso e in veloce evoluzione, anche in seguito ai processi di mondializzazione e alle crisi economiche e ambientali, emerge e acquista spazio il ruolo fondamentale delle organizzazioni non governative, nei confronti delle quali il CESE rivendica un ruolo sempre più incisivo e definito dalla società e dai decisori pubblici.

1.6 Le ONG hanno, per vocazione, il compito di prestare aiuto e sostegno ai gruppi più svantaggiati. Il loro ruolo, secondo il CESE, diventa indispensabile come aiuto e come me-

diatore culturale in tutte le fasi nelle quali si sviluppano le procedure previste dalle norme europee e nazionali.

1.7 Secondo il CESE, gli sforzi compiuti dalla Commissione per armonizzare le procedure e i comportamenti dovrebbero sempre prestare una grande attenzione e arricchirsi di una forte sensibilità, perché si rivolgono a esseri umani che, più di altri, si trovano, per ovvi motivi, in uno stato di inferiorità e di disagio.

1.8 L'UE dovrebbe in tutti i modi evitare di rimpatriare rifugiati in paesi ove sia in pericolo la loro integrità fisica e morale o dove non siano rispettati i diritti fondamentali.

1.9 Nelle procedure per la richiesta di asilo appare fondamentale che i richiedenti possano esprimersi nella loro lingua materna e sia loro garantita, in tutte le fasi, l'assistenza legale gratuita.

1.10 Il rifiuto della richiesta di protezione internazionale deve essere esplicitato con motivazioni chiare e deve contenere le indicazioni, compresi i modi e i tempi per esperire gli eventuali ricorsi.

1.11 Il provvedimento di espulsione deve, comunque, restare sospeso in attesa dell'esito dell'eventuale ricorso.

1.12 Gli Stati membri dovrebbero, secondo il CESE, fare ogni sforzo, anche attraverso opportuni scambi di esperienze, per consentire ai richiedenti asilo di sviluppare attività lavorative, formative e culturali in un ambiente sociale adeguato.

⁽¹⁾ COM(2007) 301 definitivo.

⁽²⁾ COM(2008) 360 definitivo.

1.13 Il CESE ritiene che si debba mantenere fermo il principio del non respingimento e che si debba studiare un ampliamento, condiviso, della platea dei soggetti che richiedono protezione internazionale: donne perseguitate, soggetti vulnerabili, profughi ambientali.

1.14 All'interno degli Stati membri, secondo il CESE, dovrebbe essere sollecitato il senso di condivisione delle responsabilità, per evitare il fenomeno delle migrazioni economiche illegali e per migliorare gli interventi verso coloro che ne hanno effettivo bisogno, in un'ottica di condivisione degli oneri e degli impegni.

1.15 È evidente, secondo il CESE, che gli Stati membri dovrebbero mettere più mezzi economici a disposizione della Commissione, perché possa essere migliorata la politica di inserimento dei richiedenti asilo.

1.16 La volontà di armonizzazione, dimostrata dalla Commissione con le recenti proposte di rifusione delle direttive, deve trovare analogo impegno da parte degli Stati membri, i quali dovranno apportare le opportune modifiche alle rispettive legislazioni nazionali.

1.17 Il CESE è convinto che la creazione di un'Europa dell'asilo, nell'Europa sociale, dipenda soprattutto dalla volontà politica e dalla sensibilità degli Stati membri, agevolati da un'unica procedura, ben strutturata, proposta dalla Commissione.

1.18 Il CESE pone in evidenza la situazione particolare delle donne, che hanno molta più difficoltà, rispetto agli uomini, nel richiedere asilo e nell'ottenere lo status di rifugiato. Invita quindi la Commissione a compiere tutti gli sforzi possibili, coinvolgendo gli Stati membri, per meglio realizzare la parità di genere, nella quale l'Europa vanta una lunga e consolidata sensibilità.

1.19 I processi educativi, opportunamente indirizzati, possono, a giudizio del Comitato, rafforzare una coscienza sociale-collettiva, rivolta all'accettazione di coloro che esprimono maggiori bisogni di aiuto e di assistenza, e vedono nelle tradizioni storico-religiose dei paesi europei un punto sicuro di riferimento.

2. Introduzione

2.1 Premesse storiche

2.1.1 Le origini del diritto di asilo risalgono all'antica Grecia, che riconosceva l'immunità da ogni rappresaglia concordata reciprocamente da due città nei confronti dei rispettivi cittadini o concessa dalla città a personalità di primo piano, quali ambasciatori, ecc. ⁽³⁾.

⁽³⁾ L'immunità, inoltre, proteggeva il fuggitivo che non poteva essere catturato in determinati templi considerati inviolabili, da cui deriva la stessa etimologia di «asilo».

2.1.2 Anche nell'antica Roma, con l'affermarsi del *diritto delle genti*, era conosciuto il diritto di asilo in connessione con lo status di cittadinanza ⁽⁴⁾.

2.1.3 Le vicende del diritto di asilo si intrecciano successivamente con quelle delle diverse forme e manifestazioni di *persecuzione*, consistenti in misure repressive dell'autorità per ragioni religiose, filosofiche o di ideologie politiche giudicate pericolose per l'assetto dello Stato.

2.2 Divieto di discriminazione e salvaguardia dei diritti umani

2.2.1 L'evoluzione della civiltà giuridica ha portato alla successiva estensione del diritto di asilo. In particolare, pertanto, le Costituzioni degli Stati democratici moderni prevedono, di solito, che il governo debba rifiutare l'*estradizione* dello straniero, qualora venga richiesta per reati di natura politica.

2.2.2 Di conseguenza, le Carte fondamentali attualmente vigenti negli Stati europei stabiliscono che lo straniero, al quale sia proibito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche, ha diritto di asilo nel territorio dello Stato.

2.2.3 Le suddette disposizioni fanno espresso riferimento al riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo e al principio di non discriminazione. Il divieto di discriminazione, peraltro, è espressamente sancito dall'art. 14 della *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* ⁽⁵⁾.

2.2.4 Lo stesso divieto non può essere comunque derogato, ai sensi dell'art. 15 della *Convenzione*, quando l'eventuale deroga sia in contrasto con altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.

2.2.5 Discende da ciò l'eliminazione delle clausole nazionali di esclusione dell'asilo (cosiddetto *opt-out*), anche al fine di dare piena attuazione e concreta applicazione alla Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, quale integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967.

⁽⁴⁾ Il diritto di cittadinanza fu peraltro generalizzato dall'editto di Caracalla del 212 d.C., che tolse ogni differenza di trattamento fra i cives romani e gli altri cittadini dell'impero.

⁽⁵⁾ La Convenzione, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e i relativi Protocolli addizionali sono stati ratificati e resi esecutivi, oltre che dai paesi membri UE, anche da numerosi altri paesi terzi dell'Europa, per cui le relative disposizioni rivestono valore vincolante più ampio sul piano del diritto internazionale e degli ordinamenti interni.

2.2.6 Il Trattato di Lisbona ha ampliato le competenze dell'UE in materia di asilo e di immigrazione. Esso ha incorporato la Carta dei diritti fondamentali, la quale:

- garantisce il diritto d'asilo,
- prevede lo sviluppo di regole comuni,
- introduce un sistema integrato nella gestione delle frontiere esterne,
- riconosce l'importanza della cooperazione con i paesi terzi,
- estende le competenze della Corte di giustizia dell'UE in materia di asilo e di immigrazione.

3. Sintesi della proposta di rifusione della direttiva

3.1 La *proposta in esame* tende a completare la seconda fase del sistema comunitario europeo di asilo, da introdurre, con procedura unica, entro il 2012.

3.2 L'obiettivo, intanto, è quello di colmare le lacune e le carenze delle attuali norme minime, rivelatesi per molti aspetti poco accessibili ed efficienti e neppure eque e contestualizzate⁽⁶⁾.

3.3 Le modifiche proposte tendono anzitutto a favorire la migliore *armonizzazione* dei regimi procedurali. Esse suggeriscono inoltre ulteriori *garanzie* procedurali a beneficio dei richiedenti asilo, con particolare riguardo alla fase istruttoria delle domande di protezione e al relativo processo decisionale, come suggerito dall'evoluzione della specifica giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

4. Osservazioni generali

4.1 Costruzione di un'Europa dell'asilo nell'Europa sociale

4.1.1 La realizzazione di un'Europa dell'asilo, nell'Europa sociale, si fonda su solidi processi educativi, rivolti ai giovani già dalla preadolescenza, affinché rimangano vitali, poi, nel sentire collettivo della società e della classe politica degli Stati membri.

4.1.2 L'Unione europea, nel rispetto dei diritti fondamentali e nell'osservanza dei principi riconosciuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ha adottato la *direttiva 2003/9/CE* del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

4.1.3 Negli anni più recenti, tuttavia, il rapido processo di globalizzazione ha paradossalmente messo in gioco convulse

ricomposizioni identitarie, con la conseguente incapacità di riformulare un sistema giuridico improntato all'*universalismo*, quale quello realizzato dal diritto romano.

4.1.4 Il confronto tra popoli diversi e il clima attuale di *preoccupazioni* da contatto culturale inducono, pertanto, nuove paure e insicurezze, per cui quasi tutti i paesi europei tendono ad attestarsi su posizioni *restrittive* in materia di cittadinanza e quindi di asilo.

4.1.5 Questo atteggiamento risulta, però, in contraddizione con l'auspicato processo di integrazione dei popoli e con l'obiettivo di costruzione dell'Europa, che sia anche un'Europa sociale.

4.1.6 Si dovrebbe, quindi, mantenere fermo il principio di non respingimento (*non-refoulement*) e, anzi, si potrebbe suggerire l'idea di ampliare addirittura la platea delle persone da riconoscere come bisognose di protezione internazionale. Del resto, già diverse direttive UE riconoscono il criterio di persecuzione di tipo specifico di cui sono vittime alcune *donne* e altri soggetti *vulnerabili*.

4.1.7 Nel contesto attuale, pertanto, se ovviamente deve essere negato lo status di rifugiati ai profughi considerati solo *migranti economici*, per i quali vi sono apposite norme, più problematica invece appare la posizione dei *profughi ambientali*.

4.1.8 Si tratta, invero, di persone *costrette* ad affrontare i pericoli e le incognite di uno spostamento *forzato* a causa del degrado ambientale, con conseguente profondo impatto sull'esercizio dei diritti umani, come il diritto alla vita, all'alimentazione, alla salute e allo sviluppo⁽⁷⁾.

4.1.9 Questi interrogativi potrebbero trovare eventuale attenzione in sede di *rifusione* della direttiva *Qualifiche 2004/83/CE* del Consiglio, del 29 aprile 2004; tali nuove problematiche meriterebbero inoltre più ponderata considerazione anche nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'ufficio europeo di sostegno per l'asilo (COM(2009) 66 definitivo).

4.2 Procedure specifiche

4.2.1 Il procedimento di riconoscimento dello status di rifugiato deve prendere necessariamente in considerazione, da un lato, una serie di misure legislative in materia di sicurezza volte a contrastare l'immigrazione clandestina e a fare fronte a questioni di ordine e sicurezza pubblica connesse al fenomeno migratorio.

⁽⁶⁾ Il difetto di *equità*, nel quadro delle procedure adottate dai singoli Stati membri, appare riconducibile, in particolare, all'eccesso di discrezionalità di cui alla direttiva *Procedure* del 2005.

⁽⁷⁾ Si dovrebbe estendere quindi il criterio della *sicurezza* quale valore primario dell'essere umano. I profughi ambientali sono infatti vittime della devastazione dell'ambiente e degli squilibri sociali connessi, come ad esempio si verifica per la progressiva desertificazione di intere aree geografiche subsahariane, a causa di nuove forme di speculazione *aggressiva*.

4.2.1.1 Ma, dall'altro, in linea con gli impegni contenuti nel *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo* del 2008, è necessario organizzare l'immigrazione legale, tenendo conto delle priorità, dei bisogni e delle capacità di accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione.

4.2.1.2 Nella prospettiva di *costruzione di un'Europa dell'asilo*, sarebbe tra l'altro opportuno creare un partenariato, nel quadro del principio del *burden sharing*, cioè secondo il principio di solidarietà per l'accoglienza e la distribuzione dei richiedenti asilo su tutto il territorio dell'Unione europea.

4.2.1.3 Le procedure previste dalla proposta di rifusione per l'esame delle domande di protezione internazionale e quelle relative alla revoca e alla cessazione degli status riconosciuti, nonché quelle previste dalla proposta di rifusione della direttiva *Procedure* per l'impugnazione delle decisioni, rispettano i vincoli internazionali e quelli discendenti dalla normativa UE.

4.2.1.4 Il CESE ritiene della massima importanza la promozione e il sostegno delle organizzazioni non governative, anche nei momenti in cui si attuano le procedure di predisposizione e di esame delle domande di ammissione, di revoca, di cessazione di status e di impugnazione delle decisioni. Al riguardo suggerisce che sia espressamente prevista una disposizione, in proposito, sia nei consideranda, sia nell'articolo della proposta.

4.2.1.5 Nella terminologia comunitaria, la protezione internazionale comprende sia il riconoscimento dello *status di rifugiato*, ai sensi della Convenzione di Ginevra, sia la *protezione sussidiaria*, prevista per coloro che, pur non avendo i requisiti necessari per essere riconosciuti rifugiati, non possono comunque essere rimpatriati perché esposti a gravi rischi.

4.2.1.6 Le normative dei singoli Stati in attuazione della citata direttiva *Procedure* individuano, in generale, tre livelli di competenze da parte delle autorità amministrative, deputate a ricevere le istanze, all'esame delle stesse e all'assunzione delle decisioni relative.

4.2.1.7 L'accesso alla procedura reca in ogni caso il principio che il richiedente ha diritto a *rimanere nel territorio, con un trattamento rispettoso della dignità dell'uomo*, per tutto il tempo necessario all'esame della domanda, fatte salve ipotesi di esclusione (mandato di arresto europeo, ecc.). Per il principio del rispetto della dignità dell'uomo, la permanenza nei centri di accoglienza deve essere considerata una eccezione, in attesa di una migliore destinazione, e non la norma.

4.2.1.8 È inoltre prevista una serie di garanzie a tutela del richiedente asilo: informazione adeguata al richiedente sulla procedura da seguire e sull'esito della domanda, possibilità di co-

municare con l'ACNUR, assistenza di interpreti, colloquio personale del richiedente davanti alla commissione competente, i cui componenti curano la formazione e l'aggiornamento permanente.

4.2.1.9 Il CESE ritiene che uno sforzo particolare dovrebbe essere fatto nella formazione del personale qualificato di Frontex, per meglio:

- coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri,
- elaborare norme comuni in materia di formazione,
- fornire agli Stati il sostegno necessario per organizzare operazioni di accoglienza e di rimpatrio, con il sostegno di mediatori culturali,
- preparare i funzionari sul diritto umanitario dell'asilo, elaborato dall'UE, anche in vista del varo della futura Agenzia sull'asilo.

4.2.1.10 I «Centri di accoglienza», secondo il CESE, dovrebbero essere utilizzati solo a titolo eccezionale e temporaneo, nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali. I richiedenti protezione internazionale dovrebbero poter svolgere una vita adeguata, sotto tutti gli aspetti: umani, nei servizi previsti nel settore sanitario, nelle relazioni sociali e nelle opportunità del mercato del lavoro.

4.2.1.11 La direttiva 2003/09/CE, sulle norme minime dei richiedenti asilo negli Stati membri, lascia molta flessibilità in materia di accesso all'occupazione. Il CESE è dell'avviso che ogni restrizione in tema di lavoro tenda a umiliare l'uomo nel suo percorso umano e alimenti il lavoro sommerso, che crea ingiustizia sociale.

4.2.1.12 È infine prevista la possibilità di ricorso verso le decisioni con gratuito patrocinio, e ciò sia sul piano *amministrativo* che sul piano *giurisdizionale*. Il CESE ritiene che debba essere rafforzata l'assistenza amministrativa e giuridica gratuita, rendendola obbligatoria, insieme con l'assistenza linguistica, in tutte le fasi previste dalle procedure.

5. Osservazioni particolari

5.1 Le modifiche proposte sono coerenti con l'obiettivo di armonizzazione e di attualizzazione delle procedure relative al riconoscimento dello *status* di rifugiato.

5.2 Quanto al merito, poi, parrebbe utile una riflessione critica circa le ragioni che hanno portato ad espungere dalla proposta il riferimento esplicito all'istituto dell'*asilo*.

5.3 L'esigenza di richiamare nel nuovo testo l'istituto dell'asilo, pertanto, potrebbe continuare ad intendersi come riconoscimento del diritto ad accedere al territorio dello Stato, anche al fine di esperire la procedura per ottenere lo status di rifugiato, in attesa che si accertino i requisiti per il riconoscimento del suddetto status e con il conseguente *divieto di espulsione* nelle more.

5.4 Inoltre, il richiamo al diritto di asilo servirebbe a dare legittimazione agli Stati membri nel decidere di applicare la nuova direttiva anche nei casi che esulano dal suo *ambito* (vedi artt. 3, 4, 11 e 12 della proposta), in presenza di *gravi motivi umanitari* che impediscano il ritorno nel paese di origine, a prescindere da specifici eventi persecutori⁽⁸⁾.

5.5 Il CESE sostiene le modifiche suggerite, in quanto rispondenti agli obiettivi sopra indicati.

5.5.1 È possibile tuttavia formulare i seguenti rilievi:

5.5.1.1 *Considerando (38)*: sarebbe preferibile specificare l'opportunità che l'attuazione della direttiva formi oggetto di valutazioni *periodiche*, indicando tuttavia un tempo più preciso;

5.5.1.2 *Considerando (41)*: le *modificazioni sostanziali* della direttiva precedente, da attuare obbligatoriamente, andrebbero meglio specificate;

5.5.1.3 art. 2, lett. f): l'autorità accertante dovrebbe essere individuata con maggior rigore, considerato che in diversi ordinamenti interni non si rinviene il concetto di organo «*quasi giurisdizionale*»;

5.5.1.4 art. 3, punto 3: a titolo esemplificativo, dovrebbero essere indicate le eventuali ipotesi di applicazione della direttiva,

in caso di domanda di protezione che *esula* dal suo ambito (si richiama quanto è stato citato in ordine alla nuova realtà dei «*profughi ambientali*»);

5.5.1.5 art 6: la previsione che attribuisce agli Stati membri la facoltà di esigere che le domande siano introdotte in un *luogo designato* appare non coordinata con le successive disposizioni dell'art. 7 e sembra comunque limitativa rispetto all'auspicato e già previsto *più ampio accesso alla procedura*;

5.5.1.6 art 10, punto 13 (*): in tutti i casi di decisioni negative, devono essere notificati all'interessato, nella sua lingua, e ai suoi legali rappresentanti, non solo la motivazione del rigetto della domanda, ma anche termini (ragionevoli e accettabili), modalità e procedure di opposizione e di ricorso;

5.5.1.7 art. 12, punto 19, lett. d (**): la facoltà attribuita alle autorità competenti di *perquisire* il richiedente e i suoi effetti personali potrebbe risultare in contrasto con le garanzie costituzionali previste da diversi ordinamenti degli Stati membri;

5.5.1.8 art. 34, lett. c): i *gravi motivi*, allegati dal richiedente per escludere che il *paese terzo designato paese di origine sicuro* in realtà non lo sia, andrebbero opportunamente meglio *specificati*. Anche se il CESE ritiene che sia difficile stabilire, alcune volte, una *definizione unanimemente accettata di paese terzo sicuro*;

5.5.1.9 sul punto, spunti di riflessione potrebbero derivare, peraltro, dalla sentenza 6 maggio 2008, C-133/06 della Corte di giustizia dell'Unione europea, che ha annullato l'art. 29, 1° e 2° comma, e l'art. 36, 3° comma, della direttiva Procedure 2005/85/CE.

Bruxelles, 28 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Nel caso di profughi che lasciano il proprio paese non a causa di discriminazione individuale cui siano stati sottoposti, bensì al verificarsi di gravi eventi (guerra civile, violenze generalizzate, aggressioni esterne, catastrofi naturali, profughi ambientali, ecc.) non è in generale prevista la possibilità di richiedere il riconoscimento dello status di rifugiato. Tuttavia, le normative sulla immigrazione consentono di far fronte a emergenze umanitarie causate da eventi eccezionali, prevedendo interventi di protezione temporanea necessari per accogliere in maniera tempestiva e adeguata le popolazioni sfollate.

(*) Nella versione inglese corrisponde all'art 10, punto 2.

(**) Nella versione inglese corrisponde all'art. 12, punto 2, lett. d).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui gestori di fondi di investimento alternativi, che modifica le direttive 2004/39/CE e 2009/.../CE»

COM(2009) 207 definitivo — 2009/0064 (COD)

(2011/C 18/16)

Relatore generale: **Angelo GRASSO**

Il Consiglio, in data 3 giugno 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 47, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui gestori di fondi di investimento alternativi, che modifica le direttive 2004/39/CE e 2009/.../CE

COM(2009) 207 definitivo - 2009/0064 (COD).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° febbraio 2010. L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 16 febbraio 2010, ha invitato la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo a esaminare di nuovo il suo parere.

Alla sua 462a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 29 aprile 2010), conformemente all'articolo 20 e all'articolo 57, paragrafo 1, del Regolamento interno, il Comitato economico e sociale europeo ha nominato relatore generale GRASSO e adottato il seguente parere con 136 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) vede con favore la proposta di direttiva. Nonostante alcune classi di fondi alternativi abbiano sicuramente contribuito a innalzare la leva e la rischiosità del sistema finanziario, non è questo il settore da cui sono scaturiti i principali rischi per la stabilità e la tenuta del sistema finanziario nella crisi seguita alle turbolenze che hanno contrassegnato il mercato dei mutui *subprime*. Questo punto di vista è stato recentemente confermato dall'autorità di regolamentazione dei servizi finanziari (*Financial Services Authority* - FSA) del Regno Unito nella sua relazione del febbraio 2010 dal titolo *Assessing the possible sources of systemic risk from hedge funds* (Valutare le fonti potenziali di rischio sistemico derivanti dagli *hedge funds*), nella quale si sostiene che «i principali *hedge funds* non costituiscono un fattore destabilizzante connesso al rischio di controparte». Il CESE prende atto del dibattito che la proposta ha suscitato e in particolare delle proposte del Consiglio dell'Unione europea e del Parlamento europeo (relatore: GAUZÈS). A sua volta, il CESE avanza una serie di osservazioni e indicazioni volte a correggere alcune scelte e orientamenti della proposta che pur senza apportare rilevanti benefici alla tutela degli investitori e integrità del mercato potrebbero penalizzare, non solo il settore dei fondi alternativi, ma anche il sistema economico nel suo complesso. Il CESE basa queste osservazioni su un parere⁽¹⁾ adottato nel 2009 in merito ai fondi comuni di investimento chiusi (*private equity*) e ai fondi comuni speculativi (*hedge funds*), nel quale si afferma che, nel contesto economico dell'economia di mercato europea, il loro impatto occupazionale e sociale è più rilevante rispetto a quello economico e finanziario.

1.2 La crisi greca ha posto sotto i riflettori la questione del debito sovrano. Il CESE prende atto dei diversi pareri emersi

riguardo al ruolo che gli *hedge funds* potrebbero avere avuto nell'esacerbare la crisi. Il CESE ritiene che questo punto richieda un'urgente attenzione e un approfondimento.

1.3 La direttiva introduce un quadro normativo armonizzato per il settore dei fondi alternativi anche in relazione all'esigenza di un adeguato monitoraggio dei rischi macroprudenziali per il settore finanziario europeo. La direttiva contiene altresì normative di dettaglio che il CESE ritiene difficilmente adattabili, in modo efficace, alla grande varietà di prodotti che il settore produce. Il CESE auspica quindi che si adotti una logica più ispirata a un approccio funzionale per tenere conto della grande varietà di prodotti raccolti sotto la definizione di fondi alternativi.

1.4 Il CESE considera essenziale che si avviino senza indugio tavoli di discussione con le autorità dei principali paesi extraeuropei, per favorire l'adozione di standard comuni a livello internazionale per la vigilanza bancaria sui fondi d'investimento alternativi, sulla scorta di quanto è avvenuto con il Comitato di Basilea nel settore bancario. In caso contrario la normativa potrebbe essere facilmente elusa trasferendo determinate attività al di fuori del perimetro normativo europeo. Ciò pregiudicherebbe la competitività di importanti settori dell'industria finanziaria europea, con ripercussioni negative sia occupazionali che di creazione di benessere e ricchezza. L'istituzione della futura Autorità europea per i mercati finanziari (ESMA) potrà agevolare l'applicazione della normativa, particolarmente in ambito transnazionale.

1.5 La direttiva, tra l'altro, **introduce la possibilità di fissare limiti all'indebitamento dei fondi**. Il CESE non è contrario a questa posizione, ma chiede che si indichi chiaramente in base a quali criteri potranno essere stabiliti tali limiti per i diversi generi di prodotti e quali presidi saranno posti in essere per limitarne l'effetto prociclico.

⁽¹⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pag. 56.

1.6 Il CESE ritiene che per garantire la trasparenza del mercato e la protezione degli investitori l'obbligo di registrazione e di trasmissione di un set informativo di base dovrebbe essere esteso a tutte le società. Le informazioni dovrebbero essere differenziate a seconda dei prodotti e delle soglie. Su questo tema, tuttavia, il CESE ritiene che sia necessaria un'analisi empirica più approfondita di quanto fatto finora dalla Commissione.

1.7 Per quanto riguarda gli obblighi informativi posti a carico delle società che gestiscono fondi di *private equity*, il CESE apprezza la volontà di aumentarne la trasparenza, soprattutto se l'obiettivo è quello di tutelare gli *stakeholder* come i soci di minoranza e i dipendenti. Ritiene altresì che tali norme non debbano penalizzare eccessivamente i fondi di *private equity* a beneficio di altri veicoli d'investimento posseduti da investitori privati o istituzionali. La proposta di direttiva prevede, infine, l'esenzione da tali obblighi per i fondi che investono unicamente in PMI. Il CESE ribadisce, tuttavia, che la tutela degli investitori e dell'integrità del mercato sono principi non negoziabili che devono riguardare tutte le società di gestione dei fondi d'investimento alternativi.

2. Introduzione

2.1 Con il termine fondi d'investimento alternativi ci si riferisce a tutti i fondi che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva UCITS: si tratta, ad esempio, di *hedge funds*, fondi di *private equity*, *venture capital*, fondi immobiliari, fondi infrastrutturali e di materie prime, coprendo tra l'altro **il settore che, nella terminologia della relazione de Larosière, è definito «sistema bancario parallelo».**

2.2 Nel 2009 il CESE ha adottato un parere in merito ai fondi comuni speculativi (*hedge funds*) e ai fondi comuni di investimento chiusi (*private equity*). Il parere non prendeva in esame la direttiva sui gestori di fondi di investimento alternativi ed era concentrato unicamente sull'impatto che questi fondi esercitano sull'occupazione e sugli aspetti sociali. Il CESE osserva che la suddetta proposta di direttiva ha suscitato un ampio dibattito soprattutto in materia di occupazione e di temi sociali. Il Comitato ritiene che le conclusioni e le raccomandazioni formulate in questo parere rappresentino un importante punto di riferimento per il dibattito attorno alla direttiva in esame.

2.3 Come è stato sottolineato anche dalla relazione de Larosière, la crisi finanziaria è stata favorita da un eccesso di liquidità e da significativi squilibri presenti nei mercati finanziari e delle materie prime e da altri fattori di tipo macro economico. L'abbondanza di liquidità aveva indotto a trascurare il rischio insito nella liquidità stessa, che nei processi di controllo e gestione dei rischi sia da parte degli operatori sia a livello di normativa prudenziale aveva ricevuto meno attenzione rispetto ai rischi di credito e di mercato.

2.4 Oggi non possiamo permetterci di far finta di niente e non imparare da un errore che è costato caro all'economia mondiale e che poteva essere realmente letale. **La liquidità**

richiede mercati e sistemi finanziari quanto più possibile trasparenti.

2.5 La direttiva deve essere **l'occasione per un reale passo in avanti verso la trasparenza del settore dei fondi alternativi**, che di certo non ha dimostrato di possedere questa qualità.

2.6 Il CESE lo ritiene necessario non per colpe, carenze o rischi attribuibili al settore, ma semplicemente per l'irrinunciabile esigenza di **mettere al centro dell'agenda il tema della trasparenza e della liquidità.**

2.7 Le proposte in merito a un sistema europeo di vigilanza finanziaria a livello sia macro che micro, che sono attualmente in discussione nell'ambito dell'UE, sono assolutamente essenziali per assicurare la sopravvivenza del mercato unico ⁽²⁾.

2.8 Negli Stati Uniti il Presidente Obama ha avviato un processo di radicale trasformazione e innovazione del sistema di regolamentazione e di vigilanza. È ancora troppo presto per dare un giudizio sui risultati che queste iniziative potranno produrre.

2.9 **In questa azione l'UE deve attivarsi affinché a livello internazionale si lavori senza indugio per favorire la trasparenza e l'integrità del mercato. Il CESE sottolinea, tuttavia, che la regolamentazione non può garantire, da sola, la soluzione di problemi che dipendono anche da comportamenti poco avveduti degli investitori professionali.**

2.10 Il CESE condivide i sei principi di alto livello per la regolamentazione degli *hedge funds* proposti nel giugno 2009 dall'Organizzazione internazionale delle commissioni sui valori mobiliari (*International Organisation of Securities Commissions - IOSCO*). Il 25 febbraio 2010, la IOSCO ha pubblicato i requisiti previsti per gli *hedge funds* in materia di dati relativi ai rischi sistemici, suddivisi in undici diverse categorie. Il CESE raccomanda alla Commissione di ispirarsi a questi principi e di porli in atto nella proposta di direttiva per la regolamentazione dei gestori di fondi di investimento alternativi.

2.11 Sebbene la IOSCO abbia già condotto un'analisi dei rischi che i fondi di *private equity* pongono al sistema finanziario, finora non è stata avanzata alcuna proposta concreta di regolamentazione. Il CESE invita la Commissione ad adattare i principi elaborati dalla IOSCO in riferimento agli *hedge funds* per adeguarli alle caratteristiche dei fondi di *private equity*.

3. La proposta di direttiva

3.1 La proposta di direttiva intende regolare i gestori dei fondi e non i prodotti. **La rinuncia a un intervento diretto sui prodotti è motivata dal fatto che i fondi d'investimento alternativi possono essere definiti solo per esclusione, non essendo fondi armonizzati dalla direttiva UCITS, e quindi la Commissione ritiene che qualunque intervento volto a regolare direttamente i prodotti risulterebbe rapidamente obsoleto e superato.**

⁽²⁾ Parere CESE, sulla vigilanza macroprudenziale e microprudenziale.

3.2 Tuttavia molti aspetti della regolamentazione dei gestori dei fondi hanno necessariamente un riflesso rilevante anche sull'operatività e caratteristiche dei fondi stessi.

3.3 La proposta di direttiva ha due obiettivi principali:

- permettere l'espletamento di una più efficace vigilanza microprudenziale e macroprudenziale, che richiede una comprensione profonda delle dinamiche di settore non ristretta ai confini nazionali,
- favorire l'integrazione del mercato e lo sviluppo del mercato unico, permettendo ai gestori di beneficiare di una sorta di passaporto europeo per i loro prodotti, con evidenti positive ripercussioni in termini di economie di scala e di possibilità di scelta per gli investitori.

3.4 Tali obiettivi principali potranno essere perseguiti attraverso un insieme articolato d'interventi di dettaglio che delineano i seguenti profili della proposta:

3.4.1 **tutti i gestori di fondi alternativi i cui attivi superino determinate soglie dimensionali devono essere sottoposti ad autorizzazione.** L'esenzione dalle disposizioni della direttiva è prevista per i gestori il cui valore totale degli attivi è inferiore a 100 milioni di euro. Il limite sale a 500 milioni se i gestori non utilizzano la leva finanziaria e gli investitori non hanno il diritto di riscatto per i primi 5 anni di vita dei fondi.

3.4.1.1 L'autorizzazione è concessa dalle autorità competenti dello Stato membro d'origine. L'autorizzazione è subordinata al possesso di requisiti di tipo organizzativo e di trasparenza assai strutturati.

3.4.1.2 I gestori devono essere domiciliati nell'UE. Possono delegare le funzioni di amministrazione, a soggetti esteri: **la funzione di soggetto depositario può essere svolta solo da enti creditizi stabiliti nell'UE.** La subdelega è esplicitamente vietata, salvo il caso della funzione di depositario, ma in ogni caso sotto condizioni stringenti.

3.4.1.3 La direttiva attribuisce alla Commissione il compito di fissare limiti in materia di leva finanziaria al fine di garantire la stabilità e l'integrità del sistema finanziario.

3.4.2 Il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva permetterebbe ai gestori di commercializzare liberamente agli investitori professionali (secondo la definizione della direttiva MIFID) i loro prodotti in tutti gli Stati membri. I gestori possono anche distribuire fondi domiciliati in paesi terzi, ma ad essi vengono imposte una serie di condizioni per evitare che nei mercati si introducano ulteriori rischi o che vi siano distorsioni nei regimi fiscali.

4. Le valutazioni del CESE

4.1 Il CESE si è già espresso sulle raccomandazioni del **gruppo de Larosière** con un parere ⁽³⁾ e concorda pienamente

con la necessità di introdurre una vigilanza sopranazionale, che però richiede la messa a fuoco di un quadro normativo sufficientemente omogeneo. Dato che la creazione delle nuove autorità di vigilanza europee non esclude la competenza delle autorità di vigilanza nazionali, è importante che le autorità di vigilanza europee predispongano un «manuale interpretativo comune» sulla vigilanza stessa. Una maggiore conoscenza e trasparenza nel settore dei fondi alternativi può essere importante per migliorare l'integrità del mercato, la protezione degli investitori e impostare un'efficace vigilanza macroprudenziale. La direttiva può essere l'occasione per perseguire tale importante obiettivo, **purché si evitino restrizioni inutilmente penalizzanti.** Per questo motivo il Comitato suggerisce una particolare cautela e attenzione quando le richieste della normativa vadano oltre il quadro informativo minimo necessario per l'espletamento della vigilanza microprudenziale.

4.2 Il CESE ritiene che sia urgente determinare un quadro normativo che rafforzi le condizioni per una migliore qualità dei criteri di *governance* dei gestori di fondi alternativi. Questa condizione è più importante di molte altre norme di dettaglio che finiscono per innalzare i costi per le società senza necessariamente raggiungere l'obiettivo di aumentare le garanzie per il mercato, come sottolineato con forza dalla raccomandazione 1 della **relazione del gruppo de Larosière.**

4.3 Il CESE richiama altre due considerazioni della **suddetta relazione** la quale, facendo riferimento alla revisione del quadro di Basilea 2, sottolinea il fatto che dalla crisi finanziaria sono emersi due importanti insegnamenti:

- la crisi ha dimostrato che il sistema economico finanziario dovrebbe avere una più elevata dotazione di capitale proprio,
- la crisi ha messo in evidenza il forte impatto prociclico del vigente quadro normativo che, invece di attenuare, ha finito per amplificare le tendenze di mercato rialziste e ribassiste.

4.3.1 La proposta di porre limiti all'indebitamento e alla leva finanziaria dei fondi (il cosiddetto *leverage cap*) va nella direzione auspicata di aumento della dotazione di capitale proprio. La preoccupazione per i rischi che un'eccessiva leva introduce nel sistema finanziario è infatti condivisibile; il tema dell'eccessivo indebitamento va tuttavia affrontato tenendo presente anche altre caratteristiche dei fondi, come ad esempio la dimensione. Il CESE auspica che venga valutata la possibilità di stabilire un livello definito di leva finanziaria massima.

4.3.2 Per tenere sotto controllo il rischio sistemico si dovrebbe tenere presente che le maggiori banche sono spesso *primary brokers* e quindi prestatori di fondi per gli *hedge funds*. Il controllo di tali *primary brokers* è tanto importante quanto quello nei confronti dei raccoglitori di fondi. Nel definire le revisioni delle direttive sui requisiti di capitale delle banche, le autorità preposte dovrebbero garantire che tali prestiti siano coperti da adeguate dotazioni patrimoniali.

⁽³⁾ GU C 318 del 23.12.2009, pag. 57.

4.3.3 Infine si tenga conto che il *leverage cap* è suscettibile di essere prociclico. È probabile infatti che il *leverage cap* sia superato quando il valore degli investimenti diminuisce, con la conseguenza che il gestore per rientrarvi potrebbe essere costretto a liquidare i propri attivi deprimendone ulteriormente il valore di mercato. Il CESE si è già soffermato, nel parere che ha espresso in merito alla relazione de Larosière, sulla questione della prociclicità dell'assetto normativo e, sebbene riconosca che possa essere difficile stabilire quando allentare e quando stringere i vincoli, ritiene che l'adozione di una certa flessibilità in alcuni vincoli possa limitare la prociclicità della normativa.

4.4 Il CESE avanza perplessità sulla questione delle soglie dimensionali al di sotto delle quali le società sarebbero escluse dalle disposizioni della direttiva. In linea di principio il CESE ritiene che tutte le società dovrebbero essere sottoposte a un obbligo di registrazione e di conseguente trasmissione di un set informativo di base necessario per assicurare condizioni minime indispensabili per un'effettiva trasparenza del mercato a protezione degli investitori.

4.4.1 Al fine di garantire la trasparenza e proteggere gli investitori, dovrebbero essere richieste informazioni più dettagliate e possibilmente differenziate a seconda dei prodotti e delle soglie. Su questo tema, tuttavia, il CESE ritiene che sia necessaria un'analisi empirica più approfondita di quanto fatto finora dalla Commissione per trovare un criterio razionale per la fissazione delle predette soglie dimensionali.

4.4.2 Il CESE è convinto che i requisiti previsti per gli *hedge funds* in materia di dati relativi ai rischi sistemici, pubblicati recentemente dalla IOSCO (che possono essere adattati agli altri fondi di investimento alternativi), indichino la strada da seguire. Si tratta di una serie di dati articolati in undici categorie che vanno dalle informazioni sulla gestione e sui consulenti (che dovrebbero essere richieste per tutti i tipi di fondi) alle informazioni sui prestiti, sui rischi e sull'esposizione verso le controparti (che sarebbero particolarmente utili nel caso di grandi fondi che ricorrono alla leva finanziaria). Queste linee guida, che derivano dalle iniziative del G20 e del Consiglio di stabilità finanziaria (FSB), riscuotono sostegno internazionale ed entreranno in vigore nel settembre 2010.

4.5 Le argomentazioni sopra esposte si ricollegano alla constatazione che il settore dei fondi alternativi è troppo differenziato per imporre un quadro normativo perfettamente omogeneo per tutti i diversi prodotti che lo compongono. In concreto le società di gestione sono specializzate in particolari aree (ad esempio fondi immobiliari, *hedge funds*, fondi di *private equity*). La proposta di direttiva dedica un'attenzione ad hoc solo ai fondi che ricorrono alla leva finanziaria e a quelli di *private equity*. Come messo in evidenza dal parere d'iniziativa del CESE sull'impatto dei fondi sulle trasformazioni industriali (relatore: MORGAN), le diversità tra fondi alternativi sono tali da richiedere un approccio più differenziato.

4.6 Il CESE auspica che l'iniziativa del commissario Barnier per la definizione di un passaporto europeo unico che riguardi

anche i gestori e i fondi non domiciliati nell'UE possa rappresentare l'avvio di soluzioni internazionali condivise.

4.6.1 Il CESE concorda con la possibilità offerta di mettere sullo stesso piano anche i fondi domiciliati al di fuori dell'UE. Il CESE auspica che la Commissione si assicuri che gli standard qualitativi e di trasparenza dei gestori e dei fondi esteri siano realmente equivalenti a quelli comunitari.

4.6.2 Poiché la proposta di direttiva deve essere l'occasione per innalzare il livello delle garanzie offerte anche dai fondi extra UE, ma non per penalizzarli e di fatto escluderli dal mercato unico, il CESE sollecita da subito una maggiore chiarezza su quali saranno le condizioni richieste a tali fondi per potere essere liberamente offerti nel mercato unico.

4.7 Il CESE ritiene che se l'approvazione della direttiva non sarà accompagnata da interventi simili a livello dei principali paesi extraeuropei la normativa potrebbe essere facilmente elusa trasferendo determinate attività al di fuori del perimetro normativo europeo. Ciò pregiudicherebbe la competitività di importanti settori dell'industria finanziaria europea, con ripercussioni negative sia occupazionali che di creazione di benessere e ricchezza.

4.8 Il CESE si chiede quale sia la ragione della norma che impone che il soggetto depositario sia un ente creditizio. L'esistenza di un depositario indipendente è un'importante forma di garanzia per evitare comportamenti fraudolenti o dannosi per gli investitori. Introdurre norme più severe al riguardo è certamente condivisibile. Il CESE chiede tuttavia che si chiarisca perché si intende restringere la funzione di custodia ai soli enti creditizi, anche alla luce del fatto che la direttiva MIFID autorizza altri intermediari a custodire le attività dei clienti.

4.9 Tra i fondi alternativi sono compresi anche i cosiddetti fondi di *private equity* che investono in quote di capitale di società non quotate.

4.9.1 Il *private equity* è un'importante fonte di capitale di rischio per imprese *start up* e innovative, oltre che per imprese in fase di espansione o ristrutturazione. Il CESE ha già dibattuto⁽⁴⁾ il tema dell'impatto che i fondi di *private equity* possono avere sul sistema economico e sulle trasformazioni industriali.

4.9.2 La proposta di direttiva dedica diversi articoli (Capo V, Sezione 2) specificamente ai fondi che acquisiscono il controllo di società non quotate (più specificamente ai fondi che acquisiscono almeno il 30 % dei diritti di voto).

4.9.3 Le informazioni da fornire sono assai dettagliate e per molti aspetti sono esplicitamente equiparate a quelle richieste nel caso di OPA di società quotate. È inoltre necessario predisporre un codice di governo societario al pari di quanto richiesto per le società quotate. Tutte queste informazioni devono essere fornite alla società, ai rispettivi azionisti, ai rappresentanti dei lavoratori o ai lavoratori stessi.

⁽⁴⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pag. 56.

4.9.4 Il CESE concorda con l'estensione e la profondità degli obblighi previsti in tema di *governance*, informazione e comunicazione, soprattutto se diretti a tutelare gli interessi di *stakeholders* come i soci di minoranza e i dipendenti. Ritiene altresì che tali norme non debbano penalizzare i fondi di *private equity* a beneficio di altri veicoli d'investimento posseduti da altri investitori privati o istituzionali.

4.9.5 Il CESE auspica che queste regole siano applicate a partire dal 25 % dei diritti di voto, e che il codice di governo societario tuteli espressamente gli accordi collettivi di lavoro in vigore. Devono essere dichiarate le conseguenze potenziali per i dipendenti, e tali informazioni devono essere date con veridicità e senza ritardi. Il mancato rispetto dei requisiti di informazione e di consultazione renderà nulli gli effetti giuridici di qualsiasi

decisione presa dal gestore di fondi alternativi e/o dalla società *target*.

4.9.6 Il CESE propone che la direttiva in esame introduca coefficienti minimi di solvibilità e di liquidità per le società *target*. Il pagamento dei dividendi dovrebbe essere limitato a un unico esborso all'anno e a un ammontare complessivo non superiore a quello degli utili conseguiti. Il pagamento di dividendi dovrebbe essere escluso qualora la società *target* non soddisfi i coefficienti minimi.

4.10 Dagli obblighi informativi summenzionati sono escluse le acquisizioni in PMI. Il CESE disapprova questo punto della direttiva poiché la tutela degli investitori e l'integrità del mercato sono principi non negoziabili che devono riguardare tutte le società di gestione dei fondi di investimento alternativi.

Bruxelles, 29 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «25ª relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (2007)»

COM(2008) 777 definitivo

(2011/C 18/17)

Relatore: **Christoph LECHNER**

La Commissione europea, in data 18 novembre 2008, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

25ª relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (2007)

COM(2008) 777 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 2 marzo 2010.

Alla sua 462ª sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 29 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 120 voti favorevoli e 4 voti contrari.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Alcuni Stati membri incontrano ancora difficoltà nell'elaborare le norme interne destinate a dare attuazione alle disposizioni delle direttive. Queste ultime offrono, quanto alla loro attuazione, diverse possibilità: dalle «disposizioni facoltative», che lasciano agli Stati membri un margine di manovra relativamente ampio nella scelta delle misure nazionali di recepimento, fino alle «disposizioni prescrittive/incondizionate». È necessario trovare il giusto equilibrio tra un recepimento pedissequo e un'attuazione troppo libera delle disposizioni da attuare.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime il proprio appoggio alle priorità indicate dalla Commissione, ossia:

- affrontare il problema dei gravi ritardi nell'attuazione delle direttive,
- rafforzare le misure preventive, compresa l'analisi dei problemi di applicazione e di conformità in sede di valutazioni d'impatto,
- migliorare la diffusione delle informazioni e la soluzione informale dei problemi a vantaggio dei cittadini e delle imprese, nonché
- dare la priorità ai casi più importanti e collaborare strettamente con gli Stati membri per mettere fine più rapidamente alle infrazioni.

1.3 Il CESE apprezza le assicurazioni fornite dalla Commissione in merito alla sua volontà di continuare ad accordare la priorità ai problemi con un forte impatto sui diritti fondamentali e la libertà di circolazione delle persone e di dare precedenza alle infrazioni che comportano un pregiudizio significa-

tivo o ripetuto per i cittadini o che mettono seriamente a repentaglio la loro qualità di vita.

1.4 Il CESE promuove un approccio propositivo, che preveda tra l'altro:

- l'elaborazione di norme di diritto dell'UE di più facile attuazione,
- la redazione, sin dall'inizio del processo di elaborazione, di una tavola di concordanza accurata e continuamente aggiornata,
- l'ammissibilità dell'attuazione effettuata mediante rinvio specifico alle disposizioni prescrittive/incondizionate della direttiva.

1.5 Il CESE, tuttavia, richiama l'attenzione anche su alcuni settori in cui, per la pianificazione, l'elaborazione e l'attuazione delle disposizioni, si dovrebbe adottare un approccio proattivo; a questo proposito il CESE riconosce che le disposizioni e le regolamentazioni non sono sempre l'unico né tanto meno il miglior modo di raggiungere gli obiettivi auspicati.

1.6 Il CESE ritiene che la Commissione dovrebbe migliorare la gestione dei procedimenti per infrazione, in particolare per quanto riguarda l'applicazione del procedimento accelerato nei casi di recepimento tardivo.

1.7 Secondo il CESE, altri meccanismi di *risoluzione dei problemi*, quali Solvit, il sistema d'informazione del mercato interno (IMI), il sistema di scambio di informazioni raccomandato dalla Commissione per il distacco di lavoratori ed *EU Pilot*, offrono buone possibilità di alleggerire il carico di lavoro della Commissione stessa legato alla gestione dei procedimenti per infrazione.

1.8 Il CESE ritiene necessario migliorare le modalità con cui le informazioni relative ai diversi procedimenti per infrazione vengono messe a disposizione della società civile e del pubblico tramite il «portale Europa», pur nel rispetto dell'eccezione fondata sul principio della tutela dell'interesse pubblico, come definita dalla giurisprudenza.

1.8.1 Il CESE propone inoltre di ampliare ulteriormente l'offerta di informazioni sul pertinente sito Internet, dove andrebbero pubblicate anche le decisioni adottate dalla Commissione nell'ambito dei procedimenti per infrazione, dalla registrazione delle denunce fino alla conclusione del procedimento.

1.9 Andrebbe inoltre valutata la possibilità di introdurre meccanismi di ricorso collettivo a livello dell'UE, completando così le iniziative attualmente in preparazione in materia di diritto dei consumatori e della concorrenza, al fine di rafforzare i meccanismi di autoregolamentazione negli Stati membri.

1.10 Il CESE propone che la Commissione lo consulti in futuro regolarmente sulla relazione annuale, in modo che essa possa tener conto del punto di vista della società civile organizzata e rafforzare così l'applicazione del diritto nell'UE.

2. La relazione della Commissione ⁽¹⁾

2.1 Nella sua veste di custode dei Trattati, la Commissione è investita dell'autorità e della responsabilità di far rispettare il diritto dell'Unione europea, verificando che gli Stati membri si conformino alle disposizioni del Trattato e al diritto secondario. Le norme del Trattato, i 10 000 regolamenti e le oltre 1 700 direttive in vigore nei 27 Stati membri costituiscono un corpus normativo imponente. I problemi e le sfide, numerosi e di varia natura, che pone l'applicazione del diritto sono inevitabili e in alcuni ambiti l'attuazione presenta sfide particolari.

2.2 Nel settembre 2007, la Commissione ha adottato la comunicazione *Un'Europa dei risultati - applicazione del diritto comunitario* ⁽²⁾, in cui ha annunciato che «nella relazione annuale» essa si sarebbe concentrata «sulle questioni strategiche, sulla valutazione dello stato attuale del diritto in vari settori, sulle priorità e sulla programmazione dell'attività futura, senza tralasciare l'esame dei settori nei quali le inadempienze sono più frequenti. Ciò risulterà proficuo per il dialogo interistituzionale diretto a stabilire in quale misura diritto comunitario consegua i suoi obiettivi, a evidenziare quali problemi sorgano e a proporre eventuali soluzioni».

2.3 La relazione in esame presenta le principali sfide relative all'applicazione del diritto e i tre grandi settori d'azione prioritari: 1) la prevenzione, 2) l'informazione e la soluzione dei problemi incontrati dai cittadini e 3) la definizione delle priorità nella gestione di denunce ed infrazioni. Nella comunicazione si sottolinea inoltre l'importanza di un solido partenariato tra Commissione e Stati membri, che operi a livello di gruppi di lavoro di esperti sull'applicazione degli atti giuridici e sia improntato a una cooperazione proattiva alla soluzione dei problemi.

⁽¹⁾ COM(2008) 777 definitivo, SEC(2008) 2855, punti 1 e 2.

⁽²⁾ COM(2007) 502 definitivo del 5 settembre 2007, oggetto del parere del CESE pubblicato nella GU C 204 del 9.8.2008, pag. 9.

2.4 Analisi per settore: significativo è il numero di denunce e procedimenti per infrazione in materia di ambiente, mercato interno, fiscalità e unione doganale, energia, trasporti, occupazione, affari sociali e pari opportunità, salute e tutela dei consumatori, nonché in materia di giustizia, libertà e sicurezza. In altri settori, invece, quali l'agricoltura, l'istruzione e la cultura, non si registra quasi alcun ritardo nel recepimento delle direttive ⁽³⁾.

2.4.1 A causa dei ritardi registrati nell'attuazione delle direttive, nel 2007 sono stati aperti nuovi procedimenti per infrazione nei seguenti settori:

- mercato interno e servizi (206 procedimenti),
- disposizioni in materia di libertà di circolazione delle merci (227),
- salute e protezione del consumatore (oltre 330),
- diritto dell'ambiente (125).

2.5 Gli esempi che seguono indicano la diversa incidenza dei problemi di attuazione e il loro impatto sui cittadini.

Appalti pubblici:

- nel 2007 sono stati gestiti 344 procedimenti per infrazione alla normativa in materia di appalti pubblici. Di questi, è stato possibile chiuderne 142 (41 %); solo per 12 (il 3,5 % circa) è stato necessario adire la Corte di giustizia. In circa 200 dei 344 casi si trattava di procedimenti per infrazione del diritto dell'UE, il 25 % dei quali aveva carattere prioritario.
- Quanto all'attuazione delle direttive in materia di appalti pubblici ⁽⁴⁾, nel 2007 è stato possibile concludere i procedimenti per infrazione in corso contro 7 dei 10 Stati membri che non avevano comunicato nei termini previsti le misure nazionali di recepimento. A fine 2007, solo 3 Stati membri - Belgio, Lussemburgo e Portogallo - non avevano ancora notificato le rispettive misure di recepimento. Da allora il Lussemburgo è l'unico Stato membro contro cui sia ancora in corso un procedimento per infrazione ⁽⁵⁾.

Consumatori:

- il termine per il recepimento della direttiva relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno ⁽⁶⁾ è scaduto il 12 giugno 2007. In quella data 22 Stati membri non avevano ancora notificato alla Commissione le rispettive misure di recepimento. La Commissione ha pertanto inviato a ciascuno di essi una lettera di messa in mora; entro la fine del 2007 6 Stati membri hanno notificato le rispettive misure di attuazione.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/community_law/docs/docs_directives/mne_sector_na_20091124_fr.pdf (documento non disponibile in italiano).

⁽⁴⁾ GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1, e GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114.

⁽⁵⁾ COM(2008) 777 definitivo, SEC(2008) 2854, del 18 novembre 2009, pag. 206.

⁽⁶⁾ GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22.

— Nel 2007 la Commissione ha verificato altresì l'attuazione della direttiva 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, da parte dei 10 paesi che hanno aderito all'UE nel maggio 2004. In 9 di questi 10 Stati membri sono stati individuati diversi gravi problemi di attuazione e sono state inviate lettere di contestazione prima dell'avvio di un procedimento per infrazione.

— Quanto alla direttiva (7) concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori, è stato individuato un certo numero di potenziali problemi di attuazione; tuttavia, nel 2007 non si è registrata alcuna denuncia da parte di cittadini riguardante un'insoddisfacente attuazione di tale direttiva.

2.6 Ulteriori dettagli sulla situazione nei diversi ambiti del diritto dell'UE, nonché gli elenchi e le statistiche relativi ai casi di infrazione, sono contenuti nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione allegati alla relazione in esame (8).

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 Dalla relazione, ma anche dai documenti di lavoro - in parte di difficile comprensione - ad essa allegati, emerge chiaramente che alcuni Stati membri continuano a incontrare difficoltà nell'elaborare norme interne destinate a dare attuazione alle disposizioni delle direttive. In teoria il recepimento può apparire semplice; nella pratica, invece, accade che nozioni proprie del diritto dell'UE non trovino un equivalente nella terminologia giuridica interna dello Stato membro (9), o ancora che non consentano alcun richiamo al diritto degli Stati membri ai fini della determinazione del loro senso e della loro portata (10).

3.2 Per quanto riguarda il loro recepimento, le direttive offrono diverse possibilità: dalle «disposizioni facoltative», che lasciano agli Stati membri un margine di manovra relativamente ampio nella scelta delle misure nazionali di recepimento, fino alle «disposizioni prescrittive/incondizionate», quali ad esempio le definizioni, gli elenchi o le tabelle riguardanti sostanze, oggetti o prodotti, che impongono agli Stati membri l'obbligo di adottare «misure di recepimento semplici» per conformarsi alle disposizioni contenute nella direttiva.

3.3 Le nuove disposizioni devono garantire la certezza del diritto, evitare cioè che nelle normative interne sussistano ancora eventuali disposizioni superflue o contraddittorie. È necessario pertanto trovare il giusto equilibrio tra un recepimento pedissequo e un'attuazione troppo libera delle disposizioni della direttiva.

3.4 Il recepimento non consiste però soltanto nell'integrazione di nozioni giuridiche dell'UE nel diritto interno, bensì in un processo concreto. A questo proposito gli Stati membri dovrebbero accelerare il processo di recepimento fin dalla pubblicazione della direttiva nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, assicurandosi che le autorità nazionali incaricate del recepimento - le quali potrebbero e dovrebbero disporre di un'ap-

posita base dati aggiornata - collaborino in rete con i loro omologhi di altri Stati membri, in modo da poter condividere le reciproche esperienze e illustrare le difficoltà incontrate nel recepimento di determinate disposizioni.

3.5 La Commissione sottolinea la necessità di:

— affrontare il problema dei gravi ritardi nel recepimento delle direttive,

— rafforzare le misure preventive, compresa l'analisi dei problemi di applicazione e conformità in sede di valutazioni d'impatto,

— migliorare la diffusione delle informazioni e la soluzione informale dei problemi a vantaggio dei cittadini e delle imprese, nonché

— dare la priorità ai casi più importanti e collaborare strettamente con gli Stati membri per porre rimedio più rapidamente alle infrazioni.

3.5.1 Il CESE accoglierebbe con favore la gestione prioritaria dei procedimenti per infrazione di cui all'ultimo punto. Esso prende inoltre atto del fatto che, in questo caso, vengono in considerazione decisioni politiche, e non soltanto puramente tecniche, senza verifica esterna, controllo o trasparenza. In tale contesto la Commissione dovrebbe consultare nella forma più adatta la società civile in merito alle decisioni sul trattamento prioritario di infrazioni. Il CESE si rallegra, tuttavia, che si sia tenuto conto di alcune delle raccomandazioni da esso formulate in precedenza, soprattutto in materia di consultazione delle organizzazioni della società civile, delle parti sociali, degli esperti e dei rappresentanti degli operatori del settore, nella messa a punto della procedura di recepimento (11).

3.5.2 Il CESE apprezza le assicurazioni fornite dalla Commissione in merito alla sua volontà di continuare ad accordare la priorità ai problemi con un forte impatto sui diritti fondamentali e sulla libertà di circolazione delle persone e di dare la precedenza alle infrazioni che comportano un pregiudizio significativo o ripetuto per i cittadini o che mettono seriamente a repentaglio la loro qualità di vita.

3.6 Il CESE desidera cogliere questa opportunità per promuovere un approccio propositivo: per agevolare il corretto recepimento del diritto comunitario, propone infatti il rispetto di determinate regole, tra cui le seguenti:

— elaborare normative UE più semplici da recepire, in quanto dotate della coerenza concettuale e della relativa stabilità indispensabili per garantire la certezza giuridica. Nel 2007 i giudici nazionali degli Stati membri hanno chiesto in 265 casi alla Corte di giustizia europea di pronunciarsi in via pregiudiziale ai sensi dell'articolo 234 del Trattato CE (12),

(7) GU L 271 del 9.10.2002, pag. 16.

(8) COM (2008) 777 definitivo, SEC(2008) 2854 e SEC(2008) 2855.

(9) Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 26 giugno 2003 nella causa C-233/00, Commissione/Francia, Racc. 2003, pag. I-6625.

(10) Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 19 settembre 2000 nella causa C-287/98, Granducato del Lussemburgo/Linster, Racc. 2000, pag. I-6917.

(11) GU C 24 del 31.1.2006, pag. 39, e GU C 24 del 31.1.2006, pag. 52.

(12) COM(2008) 777 definitivo, SEC(2008) 2855, Allegato VI, pag. 1.

- sin dal principio delle discussioni in merito alla proposta di direttiva, predisporre una tavola di concordanza aggiornata (cosa che avviene già in numerosi Stati membri ed è destinata ad estendersi a tutti gli altri),
- ammettere il recepimento mediante rinvio specifico alle disposizioni prescrittive/incondizionate della direttiva, come quelle contenute nelle tavole ad essa allegate.

3.7 Il CESE richiama però l'attenzione su alcuni settori in cui, per la pianificazione, l'elaborazione e il recepimento delle disposizioni, si dovrebbe adottare un approccio proattivo⁽¹³⁾; a questo proposito il CESE riconosce che le disposizioni e le regolamentazioni non sono sempre l'unico né tanto meno il miglior modo di raggiungere gli obiettivi auspicati. A volte, infatti, per il legislatore il modo migliore di promuovere obiettivi validi è astenersi dal legiferare e, laddove necessario, promuovere l'autoregolamentazione e la coregolamentazione. In questo caso i principi centrali di sussidiarietà, proporzionalità, precauzione e sostenibilità acquistano un nuovo significato e una nuova portata.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Nel 2007 1 196 nuovi procedimenti per infrazione riguardavano la mancata o ritardata comunicazione delle misure interne di recepimento delle direttive comunitarie. Per la Commissione⁽¹⁴⁾, il termine massimo di riferimento è in generale 12 mesi, entro i quali essa deve adire la Corte di giustizia (affinché questa decida nel merito) oppure chiudere il caso, anche se esso necessita di un esame approfondito. Il CESE è dell'avviso che i casi che non richiedano una particolare analisi o una valutazione specifica debbano essere trattati in maniera più spedita. La Commissione dovrebbe migliorare la gestione delle procedure per infrazione, con particolare riguardo all'applicazione del procedimento accelerato nei casi di recepimento tardivo.

4.1.1 Va anche precisato che, nel 99,4 % dei casi (sul totale delle direttive adottate al settembre 2009), le misure interne di recepimento risultano già comunicate⁽¹⁵⁾.

4.2 Il CESE appoggia l'idea di instaurare reti e scambi di informazioni tra autorità nazionali incaricate del recepimento, purché questo sistema non comporti alcun onere amministrativo supplementare o una maggiore opacità rispetto alla situazione attuale.

⁽¹³⁾ GU C 175 del 28.7.2009, pag. 26.

⁽¹⁴⁾ Nel frattempo la Commissione ha migliorato i requisiti per il recepimento delle direttive, nei nuovi orientamenti sulla valutazione d'impatto da essa adottati nel 2009 (http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_fr.htm#_guidelines; testo non disponibile in italiano) nonché in altri documenti, e prevede di adottare una dichiarazione di politica sull'applicazione dell'articolo 260 TFUE (in materia di irrogazione di sanzioni pecuniarie da parte della Corte di giustizia).

⁽¹⁵⁾ Cfr. http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_it.htm.

4.3 Secondo il CESE, altri meccanismi di *risoluzione dei problemi*, quali Solvit, il sistema d'informazione del mercato interno (IMI)⁽¹⁶⁾, il sistema di scambio di informazioni raccomandato dalla Commissione per il distacco di lavoratori⁽¹⁷⁾ ed *EU Pilot*, offrono buone possibilità di alleggerire il carico di lavoro della Commissione legato alla gestione dei procedimenti per infrazione, purché la Commissione stessa continui a effettuare valutazioni di conformità sistematiche delle disposizioni di attuazione, basate su un'analisi dei rischi potenziali.

4.4 Il CESE è d'accordo con la Commissione quando questa ribadisce nella relazione *la necessità di una cooperazione permanente e proattiva tra la Commissione e gli Stati membri*. Tale cooperazione sarebbe ancor più efficiente se si realizzasse in una fase più precoce e nella forma di corsi di formazione al recepimento del diritto dell'UE destinati agli amministratori nazionali. La Commissione potrebbe, da parte sua, contribuire alla definizione dei bisogni di formazione.

4.5 Il CESE reputa necessario migliorare le modalità con cui le informazioni riguardo alle diverse procedure di infrazione vengono messe a disposizione della società civile e del pubblico tramite il portale Europa. Per un cittadino «medio» costituisce attualmente una sfida capire in quali circostanze può presentare una denuncia alla Commissione o se invece è preferibile ricorrere ad altri strumenti giuridici quali i meccanismi di composizione delle controversie o i difensori civici disponibili negli ordinamenti interni⁽¹⁸⁾.

4.6 Il CESE accoglie positivamente il nuovo metodo di lavoro della Commissione (*EU Pilot*), che le consente di inoltrare la richiesta di informazioni e la denuncia direttamente allo Stato membro interessato, se la questione sollevata rende necessaria una rapida chiarificazione della posizione di fatto o di diritto assunta nel merito da tale Stato.

4.7 Andrebbe inoltre valutata la possibilità di introdurre meccanismi di ricorso collettivo a livello dell'UE, completando così le iniziative attualmente in preparazione in materia di diritto dei consumatori e della concorrenza⁽¹⁹⁾, al fine di rafforzare i meccanismi di autoregolamentazione negli Stati membri.

4.8 La Commissione ha allestito un sito web da titolo *Applicazione del diritto comunitario*⁽²⁰⁾, su cui sono già disponibili importanti informazioni sul recepimento del diritto dell'UE, pur nel rispetto dell'eccezione fondata sul principio della tutela dell'interesse pubblico, come definita dalla giurisprudenza.

⁽¹⁶⁾ Parere del CESE 1694/2009, del 5 novembre 2009, in merito alla comunicazione della Commissione *Beneficiario pienamente del mercato interno attraverso una più stretta cooperazione amministrativa*.

⁽¹⁷⁾ GU C 85 del 4.4.2008, pag. 1.

⁽¹⁸⁾ Cfr. http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_it.htm.

⁽¹⁹⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pag. 97.

⁽²⁰⁾ Cfr. http://ec.europa.eu/community_law/index_it.htm.

4.8.1 La protezione dell'interesse pubblico giustifica infatti il diniego di accesso alle lettere di messa in mora e ai pareri motivati redatti nell'ambito di procedimenti per infrazione del diritto dell'UE e relativi ad attività di controllo, attività di indagine e procedimenti giudiziari ⁽²¹⁾. Ciò nonostante, è importante osservare che la Commissione non può limitarsi ad invocare l'eventuale avvio di un procedimento per infrazione per giustificare, a motivo della protezione dell'interesse pubblico, un diniego di accesso a tutti i documenti oggetto della richiesta di un cittadino ⁽²²⁾.

4.9 Inoltre, dato che una politica efficiente si fonda su un sistema di informazione e di comunicazione efficiente, il Comitato propone che le informazioni disponibili figurino sui perti-

nenti siti Internet dove vengono pubblicate le decisioni adottate dalla Commissione nell'ambito dei procedimenti d'infrazione, dalla registrazione delle denunce fino alla conclusione del procedimento per infrazione, fatta salva naturalmente la tutela dell'interesse pubblico come definita dalla giurisprudenza.

4.10 È stato lo stesso Comitato a chiedere alla Commissione di essere consultato, per la prima volta, in merito alla relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario. Il CESE propone pertanto alla Commissione di consultarlo anche in futuro sulla relazione annuale, in modo da tener conto del punto di vista della società civile organizzata in merito all'applicazione del diritto comunitario e rafforzare così l'applicazione del diritto nell'UE.

Bruxelles, 29 aprile 2010

*Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo*
Mario SEPI

⁽²¹⁾ Sentenza del Tribunale di primo grado del 5 marzo 1997 nella causa T-105/95, WWF (WorldWide Fund for Nature) UK/Commissione europea, punto 63 e segg.

⁽²²⁾ Sentenza del Tribunale di primo grado dell'11 dicembre 2001, nella causa T-191/99, David Petrie et al./Commissione europea.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione dell'acquis in materia di protezione dei consumatori»

COM(2009) 330 definitivo

(2011/C 18/18)

Relatore: **Jorge PEGADO LIZ**

La Commissione europea, in data 2 luglio 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione dell'acquis in materia di protezione dei consumatori

COM(2009) 330 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 2 marzo 2010.

Alla sua 462a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 29 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 119 voti favorevoli, 10 voti contrari e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie positivamente l'iniziativa della Commissione che per la prima volta intende far conoscere le sue preoccupazioni circa l'applicazione dell'*acquis* comunitario relativo alla protezione dei consumatori.

1.2 Tuttavia, il CESE rileva che, da un punto di vista strettamente giuridico, l'applicazione del diritto comunitario in materia di diritti dei consumatori non differisce in modo sostanziale dall'applicazione del diritto comunitario in generale e, a questo proposito, il Comitato rinvia ad altri pareri elaborati in precedenza su questo tema.

1.3 Il CESE riconosce però che, da un punto di vista sociale, la situazione sfavorevole in cui i consumatori generalmente si trovano nella relazione di consumo - e che li rende, come è noto, la «parte debole» in un rapporto giuridico per sua natura sbilanciato - giustifica un'attenzione particolare alle modalità di applicazione dell'*acquis* in materia di protezione dei consumatori nei diversi ordinamenti giuridici nazionali.

1.4 Inoltre, da un punto di vista economico, il CESE rileva che le modalità sensibilmente differenti di applicazione dell'*acquis* nei vari Stati membri rischia di creare distorsioni nel mercato interno e di pregiudicare il buon funzionamento di una sana e leale concorrenza.

1.5 Malgrado alcuni progressi ricordati e indicati nei punti 2.1, 3.14, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6, il CESE non può che rammaricarsi del fatto che la Commissione abbia sprecato questa opportunità di presentare un testo informativo e strutturato sulla situazione concreta dell'applicazione dell'*acquis* comunitario in materia di protezione dei consumatori, di definire con rigore e precisione la natura e i parametri fondamentali della questione

dell'applicazione del diritto e di fare passi avanti, presentando proposte di attuazione ben definite e realizzabili nel senso di un miglioramento della situazione nel prossimo futuro.

1.6 Il CESE rileva con disappunto che la Commissione non ha neanche stabilito l'esistenza di gravi carenze nell'applicazione dell'*acquis* comunitario in materia di protezione dei consumatori, carenze che non quantificano né qualificano e le cui cause non sono enumerate né analizzate.

1.7 Il CESE non può che manifestare la sua delusione nel constatare che la Commissione si è invece limitata a un discorso costellato di luoghi comuni - di cui non si comprende l'opportunità politica - e all'esposizione di una serie di punti di vista infondati e di nessuna utilità pratica, omettendo inspiegabilmente di annunciare qualsiasi nuova iniziativa, per la cui realizzazione la Commissione peraltro neppure s'interroga sulle necessarie disponibilità finanziarie.

1.8 Anche negli sviluppi positivi di orientamenti già definiti in precedenti documenti strategici, manca una linea d'indirizzo che conferisca coerenza a tali sviluppi. Sarebbe stato in particolare necessario prendere in considerazione i risultati positivi emersi dall'applicazione del regolamento (CE) n. 2006/2004 ⁽¹⁾ e dall'ottima relazione sull'applicazione delle relative disposizioni, la cui simultanea lettura è essenziale per la comprensione della comunicazione in esame.

1.9 Il CESE si rammarica che la Commissione non abbia approfittato di quest'occasione per accogliere la richiesta, formulata con insistenza, di trasformare le raccomandazioni relative ai principi applicabili agli organismi responsabili della risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo in direttive o regolamenti con forza vincolante generale

⁽¹⁾ GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1.

1.10 Il CESE raccomanda vivamente alla Commissione di tornare ad occuparsi nel prossimo futuro del tema dell'applicazione dell'*acquis* comunitario in materia di protezione dei consumatori, questa volta però nel quadro più vasto di uno strumento basato su un'ampia indagine e sulla consultazione di tutte le parti interessate, del tipo Libro bianco; questo dovrebbe essere il punto di partenza per la definizione approfondita, in questo settore, di una vera strategia politica a livello comunitario.

2. Introduzione

2.1 Nel richiamare l'attenzione sull'applicazione dell'*acquis* comunitario in materia di protezione dei consumatori, la Commissione sembra, per la prima volta, porre al centro delle sue preoccupazioni la questione dell'efficacia delle norme legislative. Dimostra così di interessarsi al diritto inteso come testi di legge (*law in the book*) ma anche al diritto in azione (*law in action*), vale a dire al modo in cui le norme giuridiche vengono accettate, interpretate e applicate dai destinatari, in particolare la pubblica amministrazione (soprattutto il potere giudiziario), le imprese e i cittadini in generale.

2.2 Questa preoccupazione è da molto tempo presente in vari pareri del CESE, che ha più volte attirato l'attenzione sulla sua importanza formulando raccomandazioni e proposte d'azione al riguardo⁽²⁾, tra le quali mette in risalto quelle contenute nei suoi pareri d'iniziativa intitolati *La politica dei consumatori dopo l'allargamento dell'UE*⁽³⁾, *Migliorare l'applicazione e l'attuazione della legislazione dell'UE*⁽⁴⁾ e *L'approccio proattivo al diritto: un altro passo verso una migliore regolamentazione a livello dell'UE*⁽⁵⁾.

2.3 In tale contesto, è fondamentale operare una distinzione tra il rispetto o l'osservanza volontaria del diritto da parte di coloro cui le norme sono destinate - e che possono avere motivi o incentivi sociologicamente molto diversi - e l'imposizione o l'applicazione coercitiva del diritto, in genere da parte dei tribunali come organi del potere giudiziario, ma anche da parte di altri organi amministrativi che hanno il potere di imporre il rispetto delle norme giuridiche o di sanzionarne la mancata osservanza.

2.4 Da un punto di vista sociale, economico o giuridico, le diverse situazioni descritte meritano una valutazione etica diversa e si compongono di elementi comportamentali ben distinti che devono essere presi in considerazione quando si valuta, in generale, l'osservanza e l'applicazione di qualsiasi branca del diritto, in questo caso le norme comunitarie a difesa dei consumatori.

2.5 Il CESE è d'accordo con la Commissione quando afferma che uno degli obiettivi (ma non l'unico) di una politica dei consumatori deve essere «la creazione di un contesto nel quale i consumatori possano acquistare beni e servizi senza preoccuparsi delle frontiere nazionali». Tuttavia il CESE ritiene che la

politica dei consumatori non sia sussidiaria alla realizzazione del mercato interno e che i consumatori non siano dei semplici strumenti per garantire «il funzionamento del mercato unico». Per questa ragione il CESE ritiene, al contrario della Commissione, che se la direttiva sulle pratiche commerciali sleali può essere considerata un «buon esempio», si tratta di un esempio della «peggiore regolamentazione»⁽⁶⁾, in quanto ha portato ad un'applicazione caotica in tutti gli Stati membri. È invece motivo di rammarico che tale «esempio» sia stato seguito nelle recenti direttive sul credito al consumo e sulla multiproprietà e che si persista nel seguirlo nella proposta di direttiva nota come «diritti dei consumatori».

2.6 In tale prospettiva, che inserisce la definizione dei diritti dei consumatori nell'ambito più vasto dei diritti dei cittadini, il CESE è d'accordo con la Commissione quando sostiene che «l'applicazione efficace [dell'*acquis* in materia di protezione dei consumatori] costituisce una priorità della politica dei consumatori» nella misura in cui solo il diritto efficacemente applicato rappresenta la realizzazione dei valori che ne costituiscono la base e la motivazione.

3. Osservazioni generali

3.1 Contrariamente alla prima impressione che si può ricavare dal titolo, la comunicazione all'esame si concentra sull'aspetto finale dell'applicazione del diritto comunitario, più concretamente sul modo in cui le autorità pubbliche osservano e fanno osservare le norme nazionali che risultano dall'attuazione o dall'integrazione del diritto comunitario e sul ruolo che la Commissione può svolgere in tale contesto.

3.2 Inoltre, la comunicazione deve essere letta in stretto collegamento con la relazione pubblicata lo stesso giorno «concernente l'applicazione del regolamento (CE) n. 2006/2004 ... sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori»⁽⁷⁾, relazione sulla quale il CESE non è stato tuttavia consultato, ma che deve essere considerata il punto di partenza della comunicazione. A questo proposito, è importante sottolineare l'impatto positivo dell'applicazione del suddetto regolamento e i relativi effetti negli Stati membri.

3.3 Anche considerando l'ambito limitato della comunicazione, il CESE ritiene che, per poterla inquadrare correttamente, la Commissione avrebbe dovuto fornire dati concreti sull'attuazione e sull'applicazione dell'*acquis* comunitario negli Stati membri, ad esempio i dati che figurano nelle relazioni annuali sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario⁽⁸⁾ e in alcune singole comunicazioni relative a talune direttive⁽⁹⁾, in cui si fa riferimento al modo in cui queste ultime sono state attuate e applicate.

⁽⁶⁾ Come già affermato dal CESE in un suo parere (GU C 108 del 30.4.2004, pag. 81).

⁽⁷⁾ COM(2009) 336 definitivo.

⁽⁸⁾ Cfr. la 25a relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (COM(2008) 777 definitivo), i documenti SEC(2008) 2854 e 2855 e il parere CESE INT/492 in fase di preparazione.

⁽⁹⁾ Ad esempio, il doc. COM(2006) 514 definitivo sui contratti a distanza (parere CESE in GU C 175 del 27.7.2007, pag. 28); il doc. COM(2007) 210 definitivo su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo (parere CESE in GU C 162 del 25.6.2008, pag. 31); il doc. COM(2007) 303 definitivo riguardante taluni aspetti della multiproprietà (parere CESE in GU C 44 del 16.2.2008, pag. 27); il doc. COM(2008) 9 definitivo sulla sicurezza dei giocattoli (parere CESE in GU C 77 del 31.3.2009, pag. 8).

⁽²⁾ Merita una particolare attenzione il parere attualmente in fase di elaborazione in merito alla 25a relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (COM(2009) 777 definitivo), (INT/492).

⁽³⁾ GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 153.

⁽⁴⁾ GU C 24 del 31.1.2006, pag. 52.

⁽⁵⁾ GU C 175 del 28.7.2009, pag. 26.

3.4 D'altro canto la Commissione, invece di limitarsi ad elencare i meccanismi esistenti, avrebbe dovuto effettuare un'attenta analisi critica del loro funzionamento e dei risultati ottenuti alla luce delle informazioni di cui dispone, in particolare quelle raccolte nell'ambito del quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo⁽¹⁰⁾, o quelle contenute nella relazione finale della DG Salute e consumatori intitolata *Valutazione ex post dell'impatto della strategia della politica dei consumatori 2002-2006 sulle politiche nazionali in materia di consumo* del 22 dicembre 2006⁽¹¹⁾, sulla scia degli orientamenti contenuti nella sua stessa comunicazione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario⁽¹²⁾. Inoltre, non si riesce nemmeno a capire dalla lettura del testo se la Commissione ritenga che vi sia un deficit di applicazione dell'*acquis* comunitario tale da richiedere nuove misure e, ancor meno, quali siano le misure necessarie a tal fine.

3.5 Al contrario, il CESE ritiene che esista una generalizzata carente applicazione dell'*acquis* comunitario negli Stati membri a cui ha fatto più volte riferimento e le cui cause sono soprattutto le seguenti:

- a) il modo in cui vengono elaborate diverse direttive comunitarie⁽¹³⁾, vale a dire senza seguire i criteri di una «migliore legiferazione»⁽¹⁴⁾, soprattutto per quanto concerne gli studi di valutazione ex ante;
- b) il modo deplorabile in cui norme mal concepite sin dall'inizio e ancor peggio formulate sono state attuate negli ordinamenti giuridici nazionali;
- c) l'integrazione incorretta o incompleta delle normative comunitarie nei vari diritti nazionali, in cui spesso sono considerate indesiderate e contrarie agli usi, ai costumi e agli interessi nazionali;
- d) la mancanza, da parte delle autorità nazionali, della volontà politica di osservare e far osservare norme considerate «estrane» al corpus giuridico e alla tradizione nazionale e la persistente tendenza ad aggiungere alle norme comunitarie nuovi dispositivi regolamentari totalmente inutili oppure a scegliere solo parti delle normative comunitarie e non altre (fenomeni noti, rispettivamente, con il nome di «gold-plating» e «cherry-picking»);
- e) la mancanza di una preparazione di base e di una formazione specifica da parte delle autorità nazionali, che consenta loro di capire e far applicare l'*acquis* comunitario, in particolare per quanto concerne la protezione e la tutela dei consumatori;

⁽¹⁰⁾ COM(2009) 25 definitivo.

⁽¹¹⁾ Relazione elaborata da Van Dijk Management Consultants.

⁽¹²⁾ COM(2002) 725 definitivo.

⁽¹³⁾ In un parere d'iniziativa (GU C 24 del 31.1.2006, pag. 52), il CESE sottolinea «l'esistenza di una stretta correlazione tra l'obiettivo di «legiferare meglio» e le condizioni di applicazione e di attuazione del diritto comunitario: una buona legislazione, infatti, è una legislazione applicabile e applicata».

⁽¹⁴⁾ Infatti è per lo meno sorprendente che l'accordo interistituzionale «Legiferare meglio», concluso tra il PE, il Consiglio e la Commissione (GU C 321 del 31.12.2003) non sia stato neppure citato nella comunicazione della Commissione.

- f) il cattivo funzionamento di alcuni tribunali e la mancanza di preparazione di taluni giudici e di altri operatori del sistema giudiziario (avvocati, funzionari, ecc.) che spesso portano ad una errata applicazione o alla mancata applicazione delle norme recepite e molte volte anche all'applicazione di norme «parallele» dei diritti nazionali⁽¹⁵⁾;
- g) la mancanza di ampie misure di cooperazione amministrativa che consentano il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile, in particolare le associazioni di difesa dei consumatori.

3.6 In questo campo il CESE ha richiamato più volte l'attenzione sul fatto che, quando si parla della (non) applicazione dell'*acquis* comunitario, l'accento deve essere messo sull'osservanza volontaria e sul rispetto, spontaneo o indotto, delle norme giuridiche.

3.7 Questo significa che la Commissione dovrebbe, nell'ambito delle sue competenze, concentrare i suoi sforzi e le sue iniziative innanzi tutto su una migliore informazione e formazione dei consumatori e dei professionisti, motivandoli e incoraggiandoli a osservare il diritto comunitario attuato.

3.8 L'azione della Commissione dovrebbe essere rivolta in via prioritaria anche all'informazione e alla formazione delle autorità pubbliche nazionali, in particolare di quelle che hanno responsabilità più dirette nell'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri. In questo settore si dovrebbe privilegiare l'informazione e la formazione dei giudici e di altri magistrati in genere, persone alle quali spetta in ultima analisi l'interpretazione del diritto e la sua applicazione ai casi specifici oggetto di controversia.

3.9 Diversamente dalla Commissione, però, il CESE ritiene che la semplice informazione non sia sufficiente a conferire ai consumatori la capacità di affermare i loro diritti. Il Comitato ha invece richiamato l'attenzione sulla necessità di dare ai consumatori mezzi e strumenti efficaci per assicurare l'effettiva applicazione del diritto e l'efficiente realizzazione dei loro diritti.

3.10 In questa prospettiva, assume particolare rilievo il ruolo dell'autoregolamentazione e soprattutto della co-regolamentazione, a condizione che i parametri di credibilità dei sistemi volontariamente scelti o negoziati tra le parti interessate vengano garantiti e salvaguardati in modo da meritare la fiducia di tutti.

⁽¹⁵⁾ Un esempio molto noto è la generalizzata mancata applicazione della direttiva 85/374/CEE (GU L 210 del 7.8.1985), modificata dalla direttiva 1999/34/CE (GU L 141 del 4.6.1999) sulla responsabilità del produttore, messa in secondo piano rispetto a norme corrispondenti dei diritti nazionali. È quanto è emerso nel convegno organizzato a Louvain-la-Neuve il 23 e 24 marzo 1995 dal «Centre de Droit de la Consommation» e intitolato *La Directive 85/374/CEE relative à la responsabilité du fait des produits: dix ans après* («La direttiva 85/374/CEE in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi: dieci anni dopo»).

3.11 Anche i sistemi di mediazione, conciliazione e arbitrato, complementari al sistema giudiziario, devono essere oggetto di particolare attenzione da parte della Commissione e devono veder rafforzata la loro credibilità ed efficacia. È dunque strano che la Commissione, ancora una volta, non abbia accolto la richiesta insistente del CESE di trasformare le raccomandazioni relative ai principi applicabili agli organismi responsabili della risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo⁽¹⁶⁾ in direttive o regolamenti con forza vincolante generale. Questa situazione diventa particolarmente critica quando, in assenza di un'armonizzazione, le diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri portano a un'evoluzione molto difforme dei previsti mezzi alternativi di risoluzione delle controversie.

3.12 La lacuna più rilevante nell'iniziativa della Commissione riguarda tuttavia il settore del diritto processuale civile, e questo nonostante i passi avanti realizzati grazie al lavoro della DG Giustizia, libertà e sicurezza⁽¹⁷⁾ per quanto concerne in special modo i procedimenti che tengono conto delle caratteristiche specifiche dei diritti e degli interessi collettivi dei consumatori. Dopo più di vent'anni di «studi» e di «consultazioni», il Libro verde e il Libro bianco sulla violazione delle norme antitrust non sono riusciti a colmare tale lacuna⁽¹⁸⁾. Ancor meno si registra la prospettiva di una reale volontà politica di fare passi avanti con la recente pubblicazione del Libro verde sui mezzi di ricorso collettivo dei consumatori⁽¹⁹⁾, come ben evidenziato nel recente parere del CESE in materia⁽²⁰⁾.

3.13 Era dunque essenziale che la Commissione, in qualità di custode del diritto comunitario, desse particolare rilievo al modo in cui interpreta i poteri discrezionali⁽²¹⁾, ma non arbitrari, che le conferisce il Trattato in virtù dell'articolo 211 in materia di infrazioni, in particolare «i provvedimenti interni di organizzazione necessari all'esercizio effettivo e imparziale della sua missione, in conformità del Trattato»⁽²²⁾. Si tratta in particolare dei criteri di priorità, dei meccanismi di valutazione e ponderazione dei reclami, degli strumenti di cui dispone per il rilevamento d'ufficio delle infrazioni, dei mezzi per migliorare l'azione dei tribunali nazionali e di altri strumenti complementari (Solvit, FIN-NET, ECC-NET, mezzi alternativi ed extragiudiziali).

⁽¹⁶⁾ Raccomandazioni del 30.3.1998 e del 4.4.2001 contenute, rispettivamente, nella GU L 115 del 17.4.1998 e nella GU L 109 del 19.4.2001.

⁽¹⁷⁾ Tra le attività portate avanti si segnalano le seguenti: il procedimento europeo per le controversie di modesta entità (regolamento (CE) n. 861/2007, GU L 199 del 31.7.2007, pag. 1) e le proposte per migliorare l'efficienza nell'esecuzione delle decisioni nell'Unione europea: il sequestro conservativo di depositi bancari (COM(2008) 618 definitivo) e la trasparenza del patrimonio del debitore (COM(2008) 128 definitivo). Tali attività tuttavia perseguono l'obiettivo di facilitare la riscossione da parte delle imprese e non beneficiano i consumatori (cfr. i pareri che figurano nella GU C 10 del 15.1.2008, pag. 2, e nella GU C 175 del 28.7.2009, pag. 73).

⁽¹⁸⁾ COM(2005) 672 definitivo e COM(2008) 165 definitivo; cfr. rispettivamente i pareri che figurano nella GU C 234 del 30.1.2006, pag. 1, e nella GU C 228 del 22.9.2009, pag. 40.

⁽¹⁹⁾ COM(2008) 794 definitivo.

⁽²⁰⁾ Parere CESE 586/2009 (INT/473) del 5 novembre 2009. Su questo tema, cfr. anche il parere d'iniziativa (GU C 162 del 25.6.2008, pag. 1) intitolato *Definizione del ruolo e del regime delle azioni collettive nel settore del diritto comunitario del consumo*.

⁽²¹⁾ Cfr. la sentenza C-317/92 del 1º giugno 1994 (Commissione/Repubblica federale di Germania) e la sentenza C-422/92 del 10 maggio 1995 (Commissione/Repubblica federale di Germania).

⁽²²⁾ COM(2002) 725 definitivo.

3.14 In questo senso, nonostante non siano un indicatore diretto dell'applicazione delle norme, i reclami presentati dai consumatori sono un indice importante di come viene percepito il diritto da parte dei suoi destinatari, come ben si evince dalla seconda edizione del quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo⁽²³⁾. Per tale motivo il CESE accoglie favorevolmente l'iniziativa della Commissione che, dando seguito alle raccomandazioni formulate, ha cominciato a sviluppare una metodologia armonizzata dei reclami e delle richieste dei consumatori⁽²⁴⁾.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE nota che la comunicazione della Commissione torna a fissare priorità già stabilite in precedenza e non presenta alcuna novità rispetto a quanto già definito nei programmi di azione prioritaria 2005-2010⁽²⁵⁾, limitandosi a confermare quanto indicato nella strategia per la politica dei consumatori dell'Unione europea 2007-2013⁽²⁶⁾, senza presentare misure innovatrici. Pertanto, il CESE non può far altro che ribadire quanto già espresso nei suoi precedenti pareri⁽²⁷⁾.

4.2 Il CESE si compiace del fatto che la Commissione sembri finalmente disposta a servirsi dell'articolo 153 del Trattato per nuove iniziative volte a rafforzare le misure di cooperazione tra gli Stati membri. Tuttavia non precisa quali nuove iniziative intenda adottare oltre a quelle già avviate e sulle quali il CESE ha già espresso opportunamente il proprio punto di vista. Si tratta in particolare della direttiva concernente la sicurezza generale dei prodotti e il nuovo quadro legislativo⁽²⁸⁾, nonché il sistema RAPEX relativo soprattutto ai giocattoli⁽²⁹⁾. Merita comunque un riferimento speciale la pubblicazione settimanale dell'elenco dei prodotti di consumo pericolosi notificati nell'ambito del sistema RAPEX.

4.3 Per quanto attiene alla rete CPC, il CESE sottoscrive l'ottima relazione della Commissione, già citata in precedenza, le difficoltà incontrate e le sue conclusioni, così come i risultati della seconda edizione del quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo, in particolare per quanto concerne la questione dell'*enforcement*⁽³⁰⁾.

4.4 Un aspetto da potenziare sarà quello della pubblicità delle azioni portate avanti dalla Commissione e dalle autorità nazionali ai fini del controllo dell'osservanza del diritto recepito da parte degli organismi pubblici o privati a cui è destinato, in modo da dare maggiore visibilità alla politica di protezione dei consumatori e come mezzo per scoraggiare le pratiche dannose e per offrire al consumatore un senso di maggiore sicurezza.

⁽²³⁾ COM(2009) 25 definitivo e soprattutto SEC(2009) 76 definitivo, parte 1.

⁽²⁴⁾ COM(2009) 346 definitivo (CESE 97/2010).

⁽²⁵⁾ In particolare la necessità di procedere ad un'analisi approfondita di ciascun mercato, creando metodologie comuni per il trattamento dei dati al fine di poterli comparare e definendo indicatori relativi all'applicazione della normativa.

⁽²⁶⁾ COM(2007) 99 definitivo

⁽²⁷⁾ GU C 95 del 23.4.2003 e GU C 162 del 25.6.2008, pag. 20.

⁽²⁸⁾ Regolamento CE n. 765/2008 e decisione n. 762/2008/CE. Parere CESE pubblicato sulla GU C 120 del 16.5.2008, pag. 1.

⁽²⁹⁾ COM(2008) 9 definitivo Parere del CESE pubblicato sulla GU C 77 del 31.3.2009, pag. 8.

⁽³⁰⁾ SEC(2009) 76 definitivo, parte 3.

4.5 Un'iniziativa da accogliere favorevolmente è quella relativa alle nuove modalità di trasmissione delle informazioni di mercato, così da consentire ai consumatori di essere meglio informati e di prendere decisioni responsabili. La Commissione dovrebbe specificare come intende portare avanti tale iniziativa. Allo stesso modo, il CESE attende con interesse la prevista banca dati relativa alle pratiche commerciali sleali, ma auspica che in questo caso non si ripeta quanto è accaduto con la banca dati CLAB.

4.6 Quanto alla proposta di definire «parametri» per l'interpretazione della legislazione comunitaria ad uso delle «autorità nazionali preposte all'applicazione», il CESE si compiace della spiegazione data dai rappresentanti della Commissione invitati alle riunioni del gruppo di studio. È stato infatti chiarito che questa iniziativa si rivolge unicamente alle autorità amministrative, non a quelle giudiziarie, e non mette in questione la competenza esclusiva della Corte di giustizia in sede di rinvio a titolo pregiudiziale per stabilire l'interpretazione del diritto comunitario.

4.7 Nel settore della cooperazione internazionale con i paesi terzi, la comunicazione non presenta dati concreti su quanto è stato già fatto né definisce la strategia che ci si prefigge di seguire per il futuro, in particolare per quanto concerne l'estensione di tale strategia ad altri organismi e organizzazioni internazionali di integrazione economica regionale. Il CESE pertanto esprime la sua preoccupazione per quanto riguarda l'efficienza del controllo sull'osservanza dell'*acquis* comunitario in relazione a prodotti provenienti da paesi terzi, la mancanza di visibilità di tale controllo e la trasparenza dei suoi risultati.

4.8 Infine, il CESE si mostra preoccupato per quanto concerne l'adeguatezza dei mezzi finanziari a disposizione della Commissione per portare a termine tali compiti, visto il limitato bilancio assegnato alla politica dei consumatori, la cui dotazione potrebbe venire ancor più ridotta per il fatto che nella nuova struttura funzionale della Commissione le questioni relative a tale politica sono suddivise tra due direzioni generali.

Bruxelles, 29 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo — Migliorare la tutela dei diritti di proprietà intellettuale nel mercato interno»

COM(2009) 467 definitivo

(2011/C 18/19)

Relatore: **RETUREAU**

La Commissione, in data 11 settembre 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo - Migliorare la tutela dei diritti di proprietà intellettuale nel mercato interno

COM(2009) 467 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 2 marzo 2010.

Alla sua 462a sessione plenaria, dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 29 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 132 voti favorevoli, 5 voti contrari e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato si rammarica che la Commissione non abbia potuto tenere conto, nelle sue proposte, delle recenti evoluzioni intervenute con la ratifica, da parte dell'Unione e degli Stati membri, dei «trattati Internet» dell'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale (OMPI), ossia il Trattato OMPI sul diritto d'autore (WCT) e il Trattato OMPI sulle interpretazioni ed esecuzioni e sui fonogrammi (WPPT).

1.2 Il Comitato chiede inoltre di essere informato sui negoziati in corso per l'adozione dell'Accordo commerciale anticontraffazione (ACAC o *Anti-counterfeiting trade agreement* - ACTA) e sulle differenze rispetto ai trattati OMPI che sono appena stati ratificati per quanto riguarda in particolare la parte «Internet» dell'ACAC, nonché rispetto alla direttiva 2004/48/CE sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, detta «direttiva anti-contraffazione» ⁽¹⁾.

1.3 Tuttavia, il Comitato prende atto dell'intenzione della Commissione di organizzare prossimamente una riunione delle parti interessate, sperando che si svolga il più presto possibile e prima che sia presa una decisione finale. Anche il Parlamento europeo dovrebbe essere coinvolto quanto prima.

1.4 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.

1.5 Il Comitato approva la proposta principale della Commissione di istituire 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, spesso vittima di contraffazione, affinché possano essere meglio informate sui loro diritti.

1.6 Il Comitato ritiene che la rete per lo scambio rapido di informazioni richiesta dal Consiglio Competitività, appoggiata al sistema di informazione del mercato interno (IMI), possa essere molto utile, soprattutto se gli Stati membri riusciranno a superare i problemi esistenti in materia di cooperazione amministrativa, il che dipenderà anche dall'efficienza dei punti di contatto nazionali. Inoltre la Commissione dovrebbe pubblicare una relazione periodica sui dati raccolti dall'osservatorio e sull'attività condotta da questo organismo.

1.7 La necessità di combattere la criminalità organizzata nel settore della contraffazione dovrebbe tradursi in un'intensificazione della cooperazione tra i servizi doganali e i servizi repressivi, con il coinvolgimento di Europol su scala europea. Il Comitato ritiene che sia indispensabile armonizzare la legislazione penale a livello europeo, a condizione che sia rispettato il principio di proporzionalità tra i reati e le sanzioni, includendo anche le copie illecite su Internet. Occorre però fare attenzione a non creare una normativa eccessiva e sproporzionata nell'ambito della legislazione contro la copia illegale o la contraffazione su scala commerciale.

1.8 Il Comitato può dunque sostenere le proposte della Commissione, fatta salva la sua critica per la mancanza di trasparenza riguardo all'ACAC e tenuto conto delle incertezze generate dalle dichiarazioni unilaterali di numerosi Stati membri in occasione della ratifica dei trattati OMPI del dicembre 2009. Esso appoggia l'adozione di una posizione europea che non vada al di là dell'*acquis* attuale.

⁽¹⁾ Direttiva 2004/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, GU L 157 del 30.4.2004, pagg. 45–86.

1.9 Affinché sia possibile risalire facilmente ai diversi aventi diritto, 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.

1.10 Il Comitato insiste infine sull'istituzione e l'attuazione effettiva in tutti gli Stati membri del brevetto unico europeo che costituirà un mezzo di protezione molto più efficace e meno costoso per difendere i diritti immateriali legati all'innovazione delle PMI e della piccola e media industria.

2. Proposte della Commissione

2.1 La Commissione insiste sulla necessità di rafforzare i diritti di proprietà intellettuale (DPI) nella società della conoscenza. Le protezioni riconosciute ai DPI nell'Unione e a livello internazionale (accordo TRIPs ⁽²⁾, accordi di settore) devono essere rafforzate a causa del valore crescente attribuito a questi diritti dalle imprese, sia che si tratti di grandi imprese che di PMI e di piccola e media industria. Le imprese in fase iniziale possono così proteggere i loro beni immateriali e su questa base ottenere capitali o contrarre prestiti per avviare le loro attività.

2.2 L'UE deve sostenere queste imprese con una cultura della proprietà intellettuale che difenda i talenti europei e crei opportunità per l'imprenditoria e per la ricerca universitaria, e generi ricadute positive in ambito accademico ⁽³⁾.

2.3 Il valore stesso dei diritti di proprietà intellettuale fa di queste imprese un obiettivo per gli autori di atti di contraffazione e pirateria che si servono di diversi mezzi, tra cui Internet in quanto strumento mondiale del mercato di beni illeciti, e tutto questo frena l'innovazione e minaccia l'occupazione, con conseguenze economiche gravi per le imprese, specialmente nei periodi di recessione economica.

2.4 Il mercato dei beni illeciti non è più limitato ai beni «tradizionalmente» copiati o contraffatti (film, moda, musica, software e prodotti di lusso) e si è allargato ormai a nuovi beni di consumo di massa: prodotti alimentari, prodotti per l'igiene, pezzi di ricambio per automobili, giocattoli, apparecchi elettrici ed elettronici ecc.

2.5 La contraffazione colpisce anche il settore sanitario con farmaci falsi che possono mettere in pericolo la salute umana.

2.6 Le conseguenze della contraffazione e del commercio di copie illegali sono sempre più preoccupanti, tanto più che in queste attività è largamente coinvolta la criminalità organizzata.

2.7 A questo riguardo è stato creato un quadro normativo europeo con la direttiva 2004/48/CE ⁽⁴⁾ sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, è stata realizzata l'armonizzazione del

diritto civile ed è stata presentata al Consiglio una proposta sulle misure di carattere penale. Inoltre, il regolamento doganale dell'UE consente il sequestro delle copie illegali e l'applicazione di sanzioni sul loro commercio; la Commissione peraltro sta attualmente consultando gli Stati membri in vista del suo miglioramento.

2.8 Nel quadro di un piano europeo globale di lotta alla contraffazione la Commissione intende adottare misure complementari non legislative, basandosi sulla risoluzione del Consiglio Competitività del 25 settembre 2008.

2.9 Sulla base delle conclusioni del gruppo consultivo di esperti, che si è soffermato in particolare sulla situazione delle PMI, la Commissione intende aumentare il sostegno nel perseguimento dei trasgressori e prevede una serie di progetti volti ad aiutare le PMI a integrare i diritti di proprietà intellettuale nelle loro strategie di innovazione e di gestione delle conoscenze.

2.10 A livello mondiale, la Commissione sta elaborando una strategia di protezione nei confronti dei paesi terzi (ad esempio accordi anticontraffazione UE-Cina, iniziative in materia di controllo doganale). È entrato inoltre in funzione un *helpdesk* DPI-PMI-Cina.

2.11 I partenariati pubblico-privati (PPP) dovrebbero essere consolidati in previsione di una strategia europea più partecipativa. Facendo seguito alla conferenza di alto livello del maggio 2008, la Commissione ha pubblicato la sua strategia europea in materia di diritti di proprietà industriale; il Consiglio Competitività ha adottato la risoluzione di lotta alla contraffazione e alla pirateria di cui sopra e ha invitato la Commissione a rafforzare l'azione alle frontiere in cooperazione con gli Stati membri.

2.12 Ma raccogliere le informazioni sulla natura e sulla portata della contraffazione e del commercio di copie illegali, e valutare il loro impatto reale sulla nostra economia è particolarmente difficile. Non è facile inoltre raccogliere e riassumere le informazioni in possesso dei diversi organismi nazionali, oltre a quelle raccolte dalla Commissione sui sequestri effettuati alle frontiere, che forniscono peraltro solo un'immagine molto parziale della realtà. La base di dati sorgente dovrebbe essere allargata per valutare in modo approfondito le conseguenze sia globali che locali delle attività illegali legate alla contraffazione e per comprendere perché alcuni prodotti o settori e alcune regioni sono più vulnerabili di altri. Questa valutazione permetterebbe di elaborare programmi d'azione più mirati.

2.13 Il Consiglio Competitività ha raccomandato la creazione dell'osservatorio europeo della contraffazione e della pirateria per una conoscenza più precisa dei fenomeni. La Commissione sta attualmente creando questo osservatorio per la raccolta di tutte le informazioni possibili riguardanti la violazione dei diritti di proprietà intellettuale. Essa ritiene tuttavia che il ruolo di tale osservatorio debba essere più ampio e debba diventare quello di una piattaforma nella quale i rappresentanti delle autorità nazionali competenti e le parti interessate si scambiano informazioni e competenze in materia di buone pratiche al fine di elaborare strategie di lotta comuni contro la contraffazione e la pirateria e di fornire raccomandazioni agli organi decisionali politici.

⁽²⁾ *Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* (Accordo sui diritti di proprietà intellettuale relativi al commercio, incluso il commercio di prodotti contraffatti, ADPIC o TRIPs).

⁽³⁾ Cfr. INT/325 in GU C 256 del 27.10.2007, pag. 17; INT/448 in GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 8; INT/461 in GU C 306 del 16.12.2009, pag. 13 e INT/486 (non ancora pubblicato in GU).

⁽⁴⁾ GU L 157 del 30.4.2004, pagg. 45-86 (parere CESE in GU C 32 del 5.2.2004, pag. 15).

2.14 Per diventare una risorsa essenziale, l'osservatorio dovrebbe essere il fulcro di una stretta collaborazione tra la Commissione, gli Stati membri e il settore privato, e portare avanti un partenariato con le organizzazioni dei consumatori al fine di elaborare raccomandazioni pratiche e di sensibilizzare i consumatori. Una relazione pubblica annuale consentirebbe ai cittadini di comprendere i problemi e i modi per risolverli.

2.15 Nella sua comunicazione, la Commissione descrive poi in dettaglio il ruolo dell'osservatorio per realizzare gli obiettivi descritti.

2.16 L'osservatorio verrebbe a essere una piattaforma al servizio di tutte le parti interessate, con un rappresentante per paese, in modo da riflettere un'ampia gamma di organismi europei e nazionali. Vi saranno invitati a partecipare i settori maggiormente interessati e con più esperienza, nonché i consumatori e una rappresentanza delle PMI.

2.17 La difesa coerente dei diritti di proprietà intellettuale richiede una vera cooperazione amministrativa, particolarmente rafforzata nel settore della contraffazione e della pirateria, e un vero partenariato per la creazione di un mercato interno senza frontiere. A tale scopo è necessario creare una rete efficiente di punti di contatto in tutta l'UE.

2.18 Sul piano interno è necessario anche migliorare il coordinamento contro la contraffazione. A questo riguardo occorre nominare dei coordinatori nazionali dotati di un mandato chiaro.

2.19 È utile altresì promuovere la trasparenza delle strutture nazionali a livello transfrontaliero per favorire l'azione delle imprese defraudate. Inoltre, agli uffici nazionali della proprietà industriale e del diritto d'autore spetta un ruolo informativo. Essi devono svolgere anche nuove funzioni come quella di sensibilizzare e di fornire un aiuto specifico alle PMI, in collaborazione, per quanto riguarda i marchi, con l'Ufficio europeo dei brevetti (OEB) e i corrispondenti uffici nazionali e l'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno (UAMI).

2.20 Il Consiglio Competitività ha anche invitato la Commissione a creare una rete transfrontaliera per lo scambio rapido di informazioni chiave basata sui punti di contatto nazionali e sugli strumenti moderni per lo scambio di informazioni. Tutte le agenzie preposte alla tutela e gli uffici nazionali per la proprietà industriale dovranno accedere a una rete elettronica efficiente e rapida di scambio di informazioni sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale.

2.21 La Commissione sta attualmente studiando come mettere a punto un'interfaccia adeguata e avvalersi della rete esistente del sistema di informazione del mercato interno (IMI) per facilitare la circolazione delle informazioni essenziali.

2.22 Descrivendo tutte le conseguenze gravi derivanti dalla violazione dei diritti di proprietà intellettuale, la Commissione intende incoraggiare i titolari di tali diritti e tutte le parti interessate del circuito commerciale a unire le forze per lottare

contro la pirateria e la contraffazione, nel loro interesse comune. Una delle soluzioni da esplorare sarebbe quella degli accordi volontari per contrastare la contraffazione e la pirateria sul campo e trovare soluzioni tecnologiche per l'individuazione dei prodotti contraffatti. Questi accordi potrebbero estendersi al di là delle frontiere europee. Naturalmente i mezzi messi in campo dovranno rimanere rigorosamente nel quadro della legalità.

2.23 Il commercio di prodotti contraffatti su Internet pone problemi particolari. La Commissione ha avviato un dialogo strutturato con le parti interessate, poiché Internet offre una flessibilità particolare che consente ai contraffattori e ai pirati di operare su scala mondiale eludendo le leggi locali. Le riunioni in corso, che proseguiranno ancora, mirano a elaborare procedure concrete per ottenere, nel quadro di accordi volontari, il ritiro dei prodotti contraffatti dai siti di vendita online. In mancanza di un accordo tra i proprietari di marchi e le imprese operanti su Internet, la Commissione dovrà prevedere soluzioni legislative, in particolare nel quadro della direttiva sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale.

3. Osservazioni del Comitato

3.1 La proposta della Commissione verte sulla protezione dei diritti di proprietà intellettuale delle PMI europee. Il Comitato ritiene che queste ultime abbiano effettivamente bisogno di sostegno particolare per poter tutelare i propri diritti secondo le norme del diritto applicabile e della direttiva 2004/48/CE. Continua tuttavia a mancare l'aspetto delle sanzioni penali, e sarebbe utile che gli Stati membri prendessero in esame una soluzione equilibrata e proporzionata. Il Comitato spera che si giunga a una soluzione, fondata sul TFUE⁽⁵⁾, capace di sostenere i titolari di diritti immateriali.

3.2 L'osservatorio dovrebbe contribuire alla lotta contro tutte le forme di violazione dei diritti di proprietà intellettuale indipendentemente dalla dimensione dell'impresa, mettendo però l'accento sulle esigenze specifiche delle PMI e della piccola e media industria.

3.3 Alcune proposte, come gli accordi volontari, sono già in corso di realizzazione, e altre restano ancora allo stato di progetto. La comunicazione non menziona gli ostacoli da superare in alcuni settori, come la cooperazione amministrativa che, in molti casi, non sembra funzionare in modo soddisfacente.

3.4 Un elemento del tutto nuovo in questo contesto è rappresentato dalla copia illecita e dalla contraffazione via Internet. Nel dicembre scorso l'Unione europea e gli Stati membri hanno ratificato i «trattati Internet» dell'OMPI, il che in linea di principio unifica il diritto europeo applicabile; tuttavia le dichiarazioni di diversi rappresentanti nazionali espresse in occasione della ratifica rischiano di rimettere in discussione un approccio unificato a livello europeo. Come fa anche la direttiva 2004/48/CE sul diritto d'autore e i diritti connessi nella società dell'informazione, questi trattati mirano a combattere la diffusione di copie pirata e la contraffazione a fini commerciali.

⁽⁵⁾ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

3.5 Contemporaneamente, tuttavia, si sono svolti dei negoziati «segreti» tra gli Stati Uniti, l'UE e alcuni paesi «scelti» nella prospettiva di un trattato internazionale contro la contraffazione, (ACAC), che per la parte americana, dovrebbe essere molto simile al *Digital Millennium Copyright Act* (DMCA). Come ammettono gli stessi negozianti americani, la segretezza attorno a questi negoziati mira a impedire una levata di scudi nella società civile europea e degli Stati Uniti. I consumatori europei, le cui organizzazioni sono tenute fuori dal negoziato, e le imprese europee denunciano queste procedure non trasparenti⁽⁶⁾ e poco democratiche che, con il pretesto della lotta alla contraffazione via Internet (uno dei capitoli del progetto di trattato), potrebbero instaurare un vero e proprio controllo poliziesco - anche con forme di polizia privata - su tutti gli scambi e le comunicazioni via Internet. Inoltre, secondo alcune fonti, scomparirebbe la distinzione tra il commercio di prodotti contraffatti e la copia privata. È urgente creare trasparenza attorno a questi negoziati e, considerando che le lobby dei produttori nordamericani vi hanno un accesso costante, consentire anche alla società civile di esprimere il suo punto di vista.

3.6 Anche il CESE desidera essere informato sulle discussioni e sulle proposte attualmente sul tavolo e auspica di poter esprimere il suo punto di vista in merito. Sarebbe spiacevole che le disposizioni contestate del DMCA americano fossero trasposte in un trattato internazionale che andrebbe a competere con i trattati OMPI e aggiungerebbe confusione in materia di diritto d'autore e diritti connessi sul piano europeo e internazionale. In ogni caso, la posizione europea non dovrebbe andare oltre l'*acquis* attuale.

3.7 A giudizio del Comitato, occorrerebbe peraltro che il regime del diritto d'autore su Internet non desse ai titolari di diritti la possibilità di controllare l'impiego della tecnologia, come si tende a fare invece nelle legislazioni nazionali summenzionate, né di intromettersi nelle comunicazioni private. La durata eccessiva della protezione (da 50 a 75 anni dopo il decesso dell'autore, o 75 anni per una persona giuridica) e i diritti esorbitanti concessi alle multinazionali dell'intrattenimento per il controllo dei media costituirebbero un ovvio freno all'innovazione e al progresso tecnologico e non creerebbero un contesto aperto alla concorrenza. Lo scopo della protezione è quello di garantire un compenso equo agli autori e agli interpreti, e non, invece, quello di assicurare una rendita di posizione, accompagnata da un diritto di intromissione da parte dei distributori (ossia le «major»).

3.8 Il Comitato raccomanda di unificare il diritto d'autore sulla sua base tradizionale, senza un regime eccessivo riguardo a Internet.

3.9 Il Comitato suggerisce di creare una registrazione obbligatoria, ad esempio nel quadro di un diritto d'autore europeo, in un registro armonizzato dei diritti d'autore e dei diritti connessi, dietro corresponsione di una tassa molto modesta volta a coprire le sole spese di iscrizione, da rinnovare ad esempio ogni 10 o 20 anni, affinché i titolari di diritti e i loro indirizzi siano conosciuti. Questo strumento, accessibile liberamente e aggiornato in maniera costante, consentirebbe a qualsiasi impresa desiderosa di sfruttare un'opera a fini commerciali e di ottenere più facilmente le necessarie licenze ed autorizzazioni, di riutilizzare le opere orfane e favorirebbe il trasferimento di queste su altri supporti diversi dall'originale o la loro traduzione in altre lingue.

3.10 Questo favorirebbe inoltre il backup di opere (film, registrazioni su nastro magnetico, ecc.) soprattutto in caso di fragilità dei supporti originali. Spesso infatti un'opera va persa, non viene mai ristampata o riutilizzata e, su determinati supporti (ad esempio i vecchi film), rischia semplicemente di scomparire per sempre.

3.11 Il diritto d'autore è già una materia particolare poiché non richiede né una registrazione né il pagamento di una tassa, diversamente dai brevetti o da altri diritti di proprietà industriale. Esso si distingue anche per la durata, sotto molti aspetti eccessiva in riferimento alle necessità di innovazione e di scambio di conoscenze nella società dell'informazione e nell'economia della conoscenza. Il Comitato raccomanda una registrazione del diritto d'autore e dei diritti connessi che precisi la natura e il titolo dell'opera, il diritto d'autore e altri diritti sull'opera, il nome e l'indirizzo dei titolari di diritti, da rinnovare possibilmente ogni 10 o 20 anni dietro corresponsione di una tassa minima limitata al costo effettivo della registrazione. Per coloro che desiderano sfruttare un'opera a fini commerciali sarebbe così più facile ottenere le licenze e le autorizzazioni necessarie. Il diritto d'autore pertanto viene confuso con il diritto di proprietà e invece deve essere visto come un monopolio temporaneo di sfruttamento e come un diritto esclusivo di rilasciare licenze per l'utilizzazione di opere protette durante il periodo di protezione.

Bruxelles, 29 aprile 2010

*Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo*

Mario SEPI

⁽⁶⁾ Declaration on ACTA, European consumers, Transatlantic dialogue (cfr. il sito web del BEUC Bureau européen des unions des consommateurs).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la partecipazione della Comunità a un programma comune di ricerca e sviluppo nel Mar Baltico (BONUS-169) realizzato da alcuni Stati membri»

COM(2009) 610 definitivo — 2009/0169 (COD)

(2011/C 18/20)

Relatore generale: **RETUREAU**

Il Consiglio, in data 12 novembre 2009, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 169 e 172, secondo comma del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la partecipazione della Comunità a un programma comune di ricerca e sviluppo nel Mar Baltico (BONUS-169) realizzato da alcuni Stati membri

COM(2009) 610 definitivo — 2009/0169 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2009, ha incaricato la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, conformemente all'articolo 57 del Regolamento interno, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 462a sessione plenaria dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 29 aprile), ha nominato relatore generale RETUREAU e ha adottato il seguente parere con 140 voti favorevoli, 4 voti contrari e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 L'area del Mar Baltico è caratterizzata da sfide importanti: da un lato è interessata dai fenomeni del riscaldamento climatico e dell'inquinamento causati dalle attività umane, dall'altro è una zona strategica dal punto di vista economico e sociale in virtù della natura e del numero dei posti di lavoro che ne dipendono. Si tratta di un'area che deve assolutamente essere preservata a beneficio delle generazioni attuali e future attraverso decisioni prese di comune accordo tra gli Stati e le popolazioni che si affacciano sul Mar Baltico.

1.2 La proposta di decisione non specifica tuttavia se le parti sociali nazionali ed europee dei settori interessati saranno effettivamente integrate nelle procedure di consultazione realizzate dal consorzio BONUS. Il Comitato insiste sulla necessità di inserire un'affermazione esplicita in tal senso.

1.3 È necessario che la struttura di *governance* delle piattaforme di consultazione in oggetto e del forum di ricerca settoriale comprenda anche gli attori della società civile, in particolare le parti sociali europee e nazionali interessate; occorre altresì che i progetti di R&ST del programma BONUS-169 cui partecipano anche esperti di scienze sociali procedano a ricerche/azioni basate sulla logica degli attori coinvolti nel processo di gestione dei posti di lavoro e delle competenze nei settori di riferimento del programma.

1.4 Le VIS (valutazioni d'impatto sulla sostenibilità) potrebbero rappresentare uno strumento utile ed efficiente ai fini della selezione e dell'attuazione dei progetti di R&ST nel quadro del programma BONUS-169; esse dovrebbero tenere conto delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile attraverso il coinvolgi-

mento di un campione significativo di soggetti della società civile che sia all'altezza delle sfide legate alle citate tre dimensioni.

1.5 A questo proposito non si può non rilevare che la valutazione d'impatto realizzata nel quadro del programma BONUS-169 risulta carente, soprattutto dal punto di vista dell'integrazione delle dimensioni sociale e occupazionale; si tratta di una caratteristica tanto più evidente se si considera che gli attori della società civile (in particolare le organizzazioni sindacali e le parti sociali europee) non hanno partecipato alla fase di elaborazione del programma.

1.6 La partecipazione degli attori della società civile può essere organizzata attraverso almeno due tipi di iniziative:

- a) miglioramento della divulgazione delle informazioni, della loro raccolta e dell'analisi dei contributi provenienti dai soggetti della società civile dei paesi interessati dal programma BONUS-169 nonché dei meccanismi di *feedback*. A tal fine occorre garantire la trasparenza in materia di riconoscimento e utilizzo dei contributi dei vari soggetti della società civile coinvolti, ivi incluse le parti sociali europee, e prevedere un *feedback* adeguato;
- b) integrazione delle questioni sollevate dai vari attori della società civile coinvolti, ivi incluse le parti sociali europee, nei dibattiti e nelle valutazioni. Da questo punto di vista la sfida è proporre un processo che si rifletta in maniera tangibile sull'elaborazione e sull'attuazione del programma BONUS-169 e che tenga conto delle tre dimensioni (ambientale, sociale ed economica) dello sviluppo sostenibile.

1.7 Il Comitato rinnova il proprio sostegno nei confronti del programma e delle sue modalità di finanziamento, che mirano a dotare BONUS-169 di nuovi strumenti finanziari dedicati e non solamente ad assegnare al programma stesso risorse già esistenti, a meno che non si tratti di strumenti di ricerca particolarmente adatti alle finalità perseguite attribuiti nella loro totalità per un determinato periodo e per un importo limitato.

1.8 La ricerca sul Mar Baltico è giustificata dal fatto che su di esso si affacciano numerosi Stati membri interessati dal grave problema dell'inquinamento prodotto durante l'era industriale e tuttora persistente; le acque della zona sono infatti tra le più inquinate al mondo e molte attività industriali e artigianali sono ormai a rischio, tanto più che la maggior parte della popolazione e delle attività è situata nella fascia costiera. Il Comitato ritiene che alla ricerca debbano partecipare tutti i paesi interessati, ivi inclusa, se del caso, la Federazione russa, e che ciascuno debba dare il proprio contributo a seconda delle possibilità di cui dispone e tenendo conto della reale situazione esistente nei paesi scarsamente popolati e nei paesi terzi.

2. Proposte della Commissione

2.1 Il Settimo programma quadro della Comunità europea, del 20 dicembre 2006, per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione, fissa gli orientamenti regionali per il periodo 2007-2013 attorno a quattro grandi assi: «Cooperazione», «Idee», «Personale» e «Capacità».

2.2 La decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 ottobre 2009, concernente la partecipazione della Comunità a un programma comune di ricerca e sviluppo nel Mar Baltico (BONUS-169) realizzato da alcuni Stati membri adatta tale quadro alle problematiche del Mar Baltico e fissa gli obiettivi nonché le esatte modalità di finanziamento dell'attuazione del progetto.

2.3 Per raggiungere gli obiettivi fissati l'attuazione di BONUS-169 è suddivisa in due fasi distinte:

- a) una fase strategica iniziale, della durata di due anni, durante la quale saranno realizzate apposite piattaforme di consultazione per la partecipazione attiva dei vari interlocutori, si procederà all'elaborazione di un'agenda strategica di ricerca e saranno ampliate e sviluppate ulteriormente le modalità di attuazione specifiche;
- b) una fase di attuazione, della durata minima di cinque anni, durante la quale saranno lanciati almeno tre inviti a presentare proposte comuni in modo da finanziare progetti BONUS-169 strategicamente mirati che perseguano gli obiettivi dell'iniziativa.

2.4 I temi saranno quelli previsti dall'agenda strategica di ricerca BONUS-169; essi saranno trattati rispettando il più possibile il calendario stabilito e comporteranno attività di ricerca e sviluppo tecnologico nonché azioni formative e/o divulgative.

2.5 Una delle prime fasi del progetto BONUS-169 è consistita in un'ampia consultazione pubblica attraverso l'apertura di un apposito sito Internet, la realizzazione di valutazioni d'impatto e la consultazione di ONG. I contributi così raccolti si sono rivelati indispensabili e le consultazioni devono quindi proseguire anche in sede di attuazione dei progetti. I summenzionati attori della società civile devono partecipare al controllo della gestione dei fondi e allo sviluppo dei progetti in modo che gli stessi siano attuati nella miglior maniera possibile «investendo maggiormente e meglio in termini di conoscenze a favore della crescita e dei posti di lavoro»⁽¹⁾, così come raccomandato dalla strategia di Lisbona riveduta. L'articolo 5 della decisione del Parlamento e del Consiglio, del 20 ottobre 2009, precisa che l'EEIG BONUS (*Baltic Organisations Network for Funding Science* - rete delle organizzazioni baltiche per il finanziamento scientifico), competente per la gestione di BONUS-169, è posta sotto il controllo della Commissione, la quale agisce in qualità di rappresentante della Comunità. Ai sensi dell'articolo 13, la Commissione comunica al Parlamento europeo e al Consiglio le conclusioni della valutazione delle attività di BONUS-169. Il CESE dispone quindi unicamente di un potere di controllo a posteriori, senza possibilità di formulare pareri sullo svolgimento dei progetti BONUS-169.

2.6 Gli obiettivi di BONUS-169 sono fissati all'allegato 1, punto 1 della decisione. Anche se la lettera d) fa riferimento alla creazione di «adeguate piattaforme per la consultazione delle parti interessate, compresa la rappresentanza di tutti i settori pertinenti», nessun obiettivo richiama le finalità socio-economiche del progetto né la sua importanza per il futuro dell'occupazione nei paesi che si affacciano sul Mar Baltico.

2.7 L'allegato 2 è fondamentale in quanto definisce la struttura di *governance* del progetto BONUS-169. Il punto 4 istituisce un comitato consultivo composto da scienziati di alta reputazione internazionale oltre che dai rappresentanti dei settori interessati e da quelli della società civile con un interesse in quegli stessi settori. È in tale contesto che i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, delle ONG e delle associazioni godranno di un diritto di verifica e controllo sul progetto BONUS-169; essi potranno altresì presentare proposte in merito.

2.8 Il programma è a lungo termine, e la sua durata potrebbe anche corrispondere a quella dell'attuazione di determinate azioni congiunte.

2.9 Il considerando n. 12 della decisione indica che «l'iniziativa BONUS-169 si occupa trasversalmente di alcuni programmi di ricerca comunitari riguardanti una serie di attività umane che hanno aumentato gli impatti negativi sull'ecosistema come pesca, acquacoltura, agricoltura, infrastrutture, trasporti, formazione e mobilità di ricercatori, nonché di questioni di carattere socioeconomico.»

2.10 La suddivisione del programma in due fasi dovrebbe «garantire l'uso e l'assimilazione efficace dei risultati per le disposizioni in materia di gestione delle politiche e delle risorse in un ampio gruppo di settori economici.»

⁽¹⁾ COM(2009) 610 definitivo, punto 1.4.

2.11 Nell'ambito dell'analisi delle eventuali ripercussioni sul piano economico, ambientale e sociale, la valutazione d'impatto accenna altresì alle implicazioni economiche e sociali (punto 5, tuttavia particolarmente generico per quanto riguarda gli aspetti sociali e ambientali). Stando alla valutazione, esisterebbero particolari soluzioni in grado di aiutare altri settori economici, ad esempio quelli delle infrastrutture marittime, delle miniere, dei parchi eolici, dei trasporti e della pesca nonché delle società petrolifere, del gas e delle telecomunicazioni, ad adottare comportamenti maggiormente rispettosi dell'ambiente e dell'ecosistema di cui fanno parte. Il punto della valutazione d'impatto in esame resta assolutamente carente e necessita di ulteriore sviluppo, ma se non altro indica in maniera esplicita l'orientamento generale sul quale si baserà la fase strategica del programma.

2.12 I tre progetti che saranno selezionati e attuati dall'EEIG BONUS dovranno assolutamente tenere conto delle sfide sociali e umane imposte dal cambiamento climatico nelle zone costiere del Mar Baltico. Il fenomeno in questione potrebbe infatti provocare l'esodo delle popolazioni, con conseguenze sociali e ripercussioni sull'occupazione che è bene prevenire, come ricorda anche il parere d'iniziativa del CESE, del 13 ottobre 2009, *Lo sviluppo sostenibile delle zone costiere*. Esiste la possibilità che il diritto del lavoro applicabile a taluni settori di attività come la pesca e i trasporti marittimi sia modificato. La Commissione deve tenere conto di fattori come questo e dedicare un'apposita sezione alla formazione e alla riconversione professionale nell'ambito della valutazione dei progetti e dell'elaborazione dei relativi orientamenti, naturalmente avvalendosi della collaborazione degli attori della società civile e del CESE.

2.13 L'UE tratterà direttamente con la rete EEIG BONUS costituita a Helsinki (Finlandia), ovvero la struttura specifica di esecuzione di BONUS-169 che si occuperà di assegnare, amministrare e monitorare l'utilizzo dei finanziamenti europei e dei contributi in denaro degli Stati membri, come pure della rendicontazione di tale impiego.

2.14 L'iniziativa BONUS-169 è gestita dal segretariato della rete EEIG BONUS. In relazione al programma l'EEIG BONUS dovrà provvedere all'istituzione dei seguenti organi: comitato direttivo, segretariato, comitato consultivo, forum di ricerca settoriale e forum dei coordinatori di progetto.

2.14.1 Il comitato consultivo assiste il comitato direttivo e il segretariato. È composto da scienziati di alta reputazione internazionale e dai rappresentanti dei settori interessati (ad esempio il turismo, le energie rinnovabili, la pesca, l'acquacoltura, il trasporto marittimo, le biotecnologie e la fornitura di tecnologie), da quelli delle organizzazioni industriali e della società civile con un interesse in tali settori nonché dagli esponenti di altri programmi di ricerca integrati della regione del Mar Baltico o di altre aree marittime europee.

2.14.2 Esso formula suggerimenti, orientamenti e raccomandazioni sulle specifiche questioni scientifiche e politiche legate al programma BONUS-169. I suggerimenti possono riguardare gli obiettivi, le priorità e le finalità del programma, le possibili soluzioni per migliorare l'operatività di quest'ultimo e la qualità dei risultati ottenuti attraverso le ricerche, lo sviluppo delle capacità, la creazione di reti o ancora la pertinenza delle attività

intraprese nell'ambito degli obiettivi che si prefigge BONUS-169. Il comitato offre inoltre assistenza in relazione all'utilizzo e alla divulgazione dei risultati del programma BONUS-169.

2.14.3 In aggiunta, il comitato consultivo BONUS, formato da una varietà di parti interessate come la commissione di Helsinki (Helcom), il Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare (CIEM), la DG MARE, il WWF e l'associazione degli agricoltori finlandesi, ha svolto un ruolo altrettanto fondamentale nell'elaborazione del piano scientifico e della strategia di attuazione di BONUS-169.

2.15 Il progetto di agenda della ricerca BONUS-169 riveduto, presentato alla DG Ricerca nel giugno 2009, si basa prevalentemente sui lavori e sulle consultazioni realizzati per l'iniziativa BONUS-169 iniziale.

2.16 Durante la fase strategica del programma è prevista una serie completa, con finalità per l'appunto strategiche, di consultazioni delle parti interessate appartenenti ad altri settori pertinenti come l'agricoltura, la pesca, l'acquacoltura, i trasporti e la gestione idrica.

2.17 Le piattaforme per la consultazione delle parti interessate

2.17.1 Sulla base di un'analisi esaustiva delle parti interessate dal programma BONUS-169 a livello locale, nazionale, regionale ed europeo, si procederà all'istituzione di piattaforme e meccanismi di consultazione intesi a rafforzare e istituzionalizzare la partecipazione di tutti i soggetti dei vari settori coinvolti, allo scopo di individuare le principali lacune, selezionare i temi di ricerca prioritari e migliorare l'utilizzo dei risultati della ricerca. I meccanismi in esame prevedono la partecipazione degli scienziati, in particolare di quelli impegnati nell'ambito delle scienze naturali non marine e di altre discipline scientifiche sociali ed economiche, al fine di garantire la multidisciplinarietà necessaria in vista dell'elaborazione dell'agenda di ricerca strategica, della visione alla base della stessa e delle priorità di ricerca.

2.17.2 Sarà istituito un forum di ricerca settoriale (formato dai rappresentanti dei ministeri e da altri attori legati alla ricerca e alla *governance* nella regione del Mar Baltico) come organismo permanente responsabile dell'analisi, in un'ottica decisionale, della pianificazione e degli esiti del programma nonché delle esigenze emergenti della ricerca. Il forum favorirà e svilupperà l'integrazione panbaltica della ricerca, in particolare l'utilizzo e la pianificazione comuni delle capacità infrastrutturali; esso contribuirà altresì a mettere in luce le esigenze della ricerca, ad agevolare l'utilizzo dei relativi risultati e a favorire l'integrazione dei finanziamenti.

2.18 L'importanza delle valutazioni d'impatto sulla sostenibilità

2.18.1 Le valutazioni d'impatto sulla sostenibilità (VIS, o SIA in inglese) sono uno strumento politico fondamentale per quantificare le conseguenze delle politiche e delle misure adottate nell'ambito dei tre pilastri dello sviluppo sostenibile (economico, sociale e ambientale).

2.18.2 Tali valutazioni sono state condotte e utilizzate dalla Commissione europea soprattutto nel quadro dei negoziati relativi ad accordi commerciali (oltre che, seppur in via più informale, nel contesto delle trattative che hanno preceduto l'adozione del regolamento europeo REACH e delle direttive dell'UE riguardanti il pacchetto clima-energia) e presentano un interesse e un rilievo considerevoli nell'ambito della consultazione e della valutazione delle posizioni e delle esigenze dei soggetti della società civile.

2.18.3 A integrazione delle valutazioni d'impatto della sostenibilità è stata elaborata una serie di indicatori:

- indicatori della Banca mondiale e della Commissione delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile (CSD) per il pilastro economico,
- indicatori della CSD e dell'OIL per il pilastro sociale (che comprende il lavoro dignitoso),
- indicatori del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP/PNUA), dell'Agenzia europea dell'ambiente e della CSD per il pilastro ambientale.

2.18.4 Una comunicazione della Commissione ⁽²⁾ europea in materia di valutazione d'impatto ha introdotto un quadro completo di riferimento per tali valutazioni in tutti i settori d'intervento della Commissione, in particolare per i negoziati e gli accordi commerciali. Nel marzo 2006 la DG Commercio ha elaborato una guida metodologica in cui sono presentati i modelli di VIS relative ai negoziati e all'attuazione degli accordi commerciali tra l'Unione europea e i paesi terzi.

2.18.5 Le VIS possono essere utilizzate nel quadro di un'attività di consultazione degli attori più significativi e rappresentativi della società civile.

3. Osservazioni generali

3.1 Nel 2009 il CESE si era dichiarato favorevole a una semplificazione delle modalità di *governance* previste. Il Comitato, nel suo parere esplorativo sul tema *Cooperazione macroregionale - Estendere la strategia per il Mar Baltico ad altre macroregioni europee* ⁽³⁾, proponeva altresì di istituire un Forum della società civile del Mar Baltico al fine di promuovere il dibattito in materia e sensibilizzare l'opinione pubblica nei confronti dell'attuazione della strategia.

3.2 In un contesto di *governance* globale a livello macroregionale, la comunicazione sui progetti e la realizzazione di studi relativi all'impatto dei progetti stessi sulle popolazioni e sull'occupazione sono aspetti fondamentali. Occorre raggruppare le organizzazioni omologhe dei vari Stati membri come i sindacati, le associazioni di consumatori e le organizzazioni locali e di volontariato creando apposite reti transfrontaliere, in modo da poter contare su una società civile competente in materia di problematiche socioeconomiche legate al Mar Baltico. I beneficiari dei risultati della ricerca devono essere i cittadini e i lavoratori. È necessario prevedere le esigenze che si paleseranno a

livello di formazione, in particolare alla luce degli sviluppi che la regione conoscerà nel prossimo futuro in ragione dello stato attuale delle risorse e del riscaldamento climatico.

3.3 Il punto 2.2.2 della comunicazione relativo alle parti interessate non ne specifica la natura; l'unica eccezione è un esplicito riferimento alla partecipazione degli scienziati. Il punto in oggetto dovrebbe invece sottolineare l'importanza della società civile nell'ambito della creazione delle piattaforme di cui trattasi, senza dimenticare il ruolo estremamente utile svolto dalle parti sociali europee in seno al CESE e i comitati europei di dialogo sociale settoriale pertinenti.

3.4 L'utilità del ruolo delle parti sociali europee merita il giusto riconoscimento nell'ambito della struttura di *governance* del programma BONUS-169.

3.5 Al fine di ottimizzare il ruolo delle parti sociali e degli attori della società civile sarebbe opportuno prevedere, imputandole a un'apposita linea di bilancio, apposite formazioni al lavoro delle piattaforme di consultazione per i rappresentanti delle citate istanze.

4. Osservazioni complementari

4.1 Il programma è volto a incentivare la ricerca sul disinquinamento del Mar Baltico e a coordinare le attività degli scienziati a livello internazionale.

4.2 È pertanto piuttosto evidente che il programma di ricerca presenta implicazioni dirette

- per il tessuto economico e industriale del bacino del Mar Baltico,

- per gli sviluppi settoriali (intra- e intersettoriali),

- per le figure professionali e le competenze richieste; in prospettiva talune categorie di lavoratori saranno probabilmente costrette a cambiare professione o comunque a modificare radicalmente il proprio modo di operare.

4.3 Il CESE avanza quindi le proposte di seguito riportate che perseguono due finalità:

- fare in modo che il programma BONUS-169 tenga conto dell'impatto sociale, delle conseguenze per le professioni, delle nuove competenze che si renderanno necessarie e dell'obsolescenza di altre che invece sono attualmente utilizzate; inoltre, se possibile, prevenire tali ripercussioni (previdenza e ricollocamento professionale delle popolazioni interessate),

- assicurare che le misure di promozione degli effetti positivi e di attenuazione di quelli negativi siano concepite di comune accordo con i rappresentanti della società civile.

⁽²⁾ COM(2002) 276 definitivo

⁽³⁾ GU C 318 del 23.12.2009, pag. 6.

4.4 Al fine di conseguire i suddetti obiettivi, il CESE avanza una duplice proposta:

- a. integrare pienamente i rappresentanti economici e sociali;
- b. realizzare le valutazioni d'impatto non sul modello di quelle interne alla Commissione ma piuttosto ispirandosi alle VIS (magari con qualche miglioramento).

4.4.1 Integrare pienamente i rappresentanti economici e sociali (a.)

- Integrare le parti sociali europee e nazionali degli «Stati partecipanti», come precedentemente accennato, nel forum di ricerca settoriale.
- Precisare comunque il concetto di «meccanismi di consultazione» applicabile alle relative piattaforme formate dalle parti interessate; a poco servono infatti un semplice indirizzo Internet o un'informazione periodica:
 - troppe voci discordanti generano cacofonia, mentre ciò che occorre è appunto far udire la voce «dell'intera società»,
 - si potrebbe proporre l'istituzione di un gruppo di lavoro ristretto a livello di attori sociali ed economici che, attraverso un'azione concertata e comune, sia in grado di contribuire con un'opinione delle categorie rappresentate che vada ad aggiungersi a quella degli scienziati,
 - si può anche andare oltre suggerendo che tale gruppo di lavoro costituisca un punto di riferimento per la realizzazione della valutazione d'impatto (partecipazione al comitato direttivo dello studio) e svolga una funzione consultiva nei confronti della Commissione europea. La valutazione d'impatto deve altresì essere resa nota attra-

verso la pubblicazione di relazioni negli «Stati partecipanti».

4.4.2 Realizzare le valutazioni d'impatto non sul modello di quelle interne alla commissione ma piuttosto ispirandosi alle VIS (b.)

- Suggestire che la valutazione d'impatto sia una vera e propria VIS che tiene conto anche delle dimensioni sociale, economica e ambientale.
- Non dimenticare, in particolare, di integrare nella valutazione, oltre agli elementi legati agli adeguamenti economici e industriali, anche le trasformazioni a livello occupazionale; lo studio potrebbe ad esempio contemplare elementi come
 - una mappatura delle professioni esercitate nel bacino del Mar Baltico,
 - l'identificazione delle professioni a rischio di estinzione e di quelle che invece presentano un forte potenziale di sviluppo, in funzione dei vari programmi di ricerca,
 - l'individuazione delle potenzialità anche in termini di sviluppo delle competenze: livelli di preparazione, possibilità di adattamento a capacità professionali/know-how nuovi, esistenza di filiere di formazione/di apprendistato locali,
 - le figure professionali legate alla nuova industria post-ristrutturazione o comunque a quella futura.
- Si tratta di elementi che rientrano nella preparazione di una GPEC ⁽⁴⁾ territoriale che non possono essere elaborati in un circolo ristretto composto solo da scienziati.

Bruxelles, 29 aprile 2010

*Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo*
Mario SEPI

⁽⁴⁾ La gestione previsionale degli impieghi e delle competenze (GPEC) consente di prevedere più precisamente in che modo le competenze dovranno adattarsi alle varie tipologie di impiego, di affrontare meglio le conseguenze delle evoluzioni tecnologiche ed economiche, di attuare una miglior sintesi tra i fattori competitività, organizzazione qualificante e sviluppo delle competenze del lavoratore, di gestire le carriere in maniera più efficiente, di ridurre i rischi e i costi legati agli squilibri nonché di scegliere e programmare più attentamente i necessari interventi correttivi (fonte: www.wikipedia.org).

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai contributi finanziari dell'Unione europea al Fondo internazionale per l'Irlanda (2007-2010)»

COM(2010) 12 definitivo — 2010/0004 (COD)

(2011/C 18/21)

Relatore generale: **Michael SMYTH**

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 19 febbraio 2010, e il Parlamento europeo, in data 18 febbraio 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 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 relativo ai contributi finanziari dell'Unione europea al Fondo internazionale per l'Irlanda (2007-2010)

COM(2010) 12 definitivo – 2010/0004 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 16 febbraio 2010, ha incaricato la sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 462a sessione plenaria dei giorni 28 e 29 aprile 2010 (seduta del 29 aprile 2010), ha adottato il seguente parere con 103 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) nota che, in virtù della decisione della Corte di giustizia del 3 settembre 2009 (causa C-166/07), gli articoli 175 e 352, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea costituiscono la nuova base giuridica della proposta di regolamento della Commissione relativo ai contributi finanziari dell'Unione europea al Fondo internazionale per l'Irlanda (2007-2010).

1.2 Il CESE approva la suddetta proposta.

2. Motivazione e raccomandazioni

2.1 Il Fondo internazionale per l'Irlanda (qui di seguito FII) fu istituito nel 1986 dai governi britannico e irlandese per «pro-

muovere l'avanzamento sociale ed economico e incoraggiare la riconciliazione tra nazionalisti e unionisti in Irlanda». Insieme con gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda, l'UE è uno dei contributori principali del FII, che in oltre 20 anni ha erogato 849 milioni di euro per sostenere più di 5 700 progetti in Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe irlandesi.

2.2 Nel parere d'iniziativa sul tema **Il ruolo dell'UE nel processo di pace in Irlanda del Nord** ⁽¹⁾, il CESE ha sottolineato l'importanza del Fondo internazionale per l'Irlanda. Il Comitato accoglie con favore la modifica tempestiva della base giuridica su cui si fondano i contributi finanziari dell'UE al FII per il periodo 2007-2010, alla luce della causa C-166/07 della Corte di giustizia.

Bruxelles, 29 aprile 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ GU C 100 del 30.4.2009, pag. 100, punto 6.4.8.

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2011/C 18/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui gestori di fondi di investimento alternativi, che modifica le direttive 2004/39/CE e 2009/.../CE» — COM(2009) 207 <i>definitivo</i> — 2009/0064 (COD)	90
2011/C 18/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «25 ^a relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario (2007)» — COM(2008) 777 <i>definitivo</i> ...	95
2011/C 18/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione dell'acquis in materia di protezione dei consumatori» — COM(2009) 330 <i>definitivo</i>	100
2011/C 18/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo — Migliorare la tutela dei diritti di proprietà intellettuale nel mercato interno» — COM(2009) 467 <i>definitivo</i>	105
2011/C 18/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la partecipazione della Comunità a un programma comune di ricerca e sviluppo nel Mar Baltico (BONUS-169) realizzato da alcuni Stati membri» — COM(2009) 610 <i>definitivo</i> — 2009/0169 (COD)	109
2011/C 18/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai contributi finanziari dell'Unione europea al Fondo internazionale per l'Irlanda (2007-2010)» — COM(2010) 12 <i>definitivo</i> — 2010/0004 (COD)	114

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>



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT