

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 21



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

54° anno
21 gennaio 2011

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
I <i>Risoluzioni, raccomandazioni e pareri</i>		
PARERI		
Comitato economico e sociale europeo		
463^a sessione plenaria del 26 e 27 maggio 2010		
2011/C 21/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Necessità di applicare un approccio integrato alla riabilitazione urbana» (parere esplorativo)	1
2011/C 21/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Iniziative collettive della società civile per lo sviluppo sostenibile» (parere d'iniziativa)	9
2011/C 21/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Commercio internazionale e cambiamento climatico»	15
2011/C 21/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Le relazioni UE-ASEAN»	21
2011/C 21/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il 28° regime — un'alternativa per legiferare meno a livello comunitario» (parere d'iniziativa)	26
2011/C 21/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Prodotti finanziari socialmente responsabili» (parere d'iniziativa)	33

Prezzo:
4 EUR

(segue)

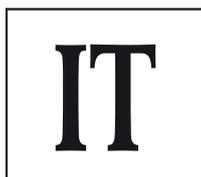
2011/C 21/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La professionalizzazione del lavoro domestico» (supplemento di parere)	39
--------------	--	----

III Atti preparatori

Comitato economico e sociale europeo

463^a sessione plenaria del 26 e 27 maggio 2010

2011/C 21/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni concernente le opzioni di etichettatura relativa al benessere animale e l'istituzione di una rete europea di centri di riferimento per la protezione e il benessere degli animali» — COM(2009) 584 definitivo	44
2011/C 21/09	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 — Investire nello sviluppo di tecnologie a basse emissioni di carbonio» — COM(2009) 519 definitivo	49
2011/C 21/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piano d'azione sulla mobilità urbana» — COM(2009) 490 definitivo	56
2011/C 21/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di inchieste e prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile» — COM(2009) 611 definitivo — 2009/0170 (COD)	62
2011/C 21/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione — Parte II degli orientamenti integrati di Europa 2020» — COM(2010) 193 definitivo	66



I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

463^a SESSIONE PLENARIA DEL 26 E 27 MAGGIO 2010

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Necessità di applicare un approccio integrato alla riabilitazione urbana» (parere esplorativo)

(2011/C 21/01)

Relatore: **GRASSO**

In data 2 dicembre 2009 il ministero spagnolo dell'Edilizia abitativa, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a nome della presidenza spagnola, ha invitato il Comitato economico e sociale europeo a elaborare un parere esplorativo sul tema:

Necessità di applicare un approccio integrato alla riabilitazione urbana.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 maggio 2010.

Alla sua 463^a sessione plenaria, dei giorni 26 e 27 maggio 2010 (seduta del 26 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 87 voti favorevoli, 4 voti contrari e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La città è diventata ormai un sistema dissipativo di energia, ma è anche principale fattore di modificazione dell'ambiente. Pertanto un'azione coordinata a livello europeo nello sviluppo più deciso di politiche di riqualificazione urbana è uno dei mezzi importanti per lottare contro le emissioni nocive di CO₂ ed i cambiamenti climatici.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) auspica una strategia di interventi alla scala urbana o metropolitana mirata a riqualificare quartieri degradati per gli aspetti edilizi, urbanistici, sociali e ambientali.

1.3 Purtroppo gli strumenti di pianificazione territoriale convenzionali risultano ancora inadeguati a questo tipo di approc-

cio, anche perché le città differiscono tra loro per sito, posizione e prestazioni urbane e dunque non è possibile proporre soluzioni indifferenziate. Il CESE quindi propone all'UE di prevedere strumenti di intervento incardinati su sistemi di indicatori di qualità urbana, basati su soglie di disagio socio-urbanistico ed ambientale elaborando anche, e allo stesso tempo, indici di riqualificazione urbana in grado di misurare l'efficienza amministrativa, il tasso di successo dell'intervento e il tasso di soddisfazione degli abitanti.

1.4 In proposito, riprendendo alcune proposte elaborate dal CESE in altri pareri, auspichiamo che per approfondire ed ampliare il dibattito europeo in merito alle città sostenibili venga accolta l'idea di costituire un Gruppo di alto livello dell'UE sul tema «sviluppo urbano e sostenibilità»⁽¹⁾.

⁽¹⁾ GU C 77 del 31.3.2009, pag. 123.

1.5 Per avviare un «nuovo rinascimento urbano», che esalti un modello integrato di riqualificazione urbana e che metta al centro dell'attenzione i cambiamenti demografici della popolazione, la coesione sociale, la revisione della base economica urbana, la rivalutazione del patrimonio naturale, i processi di dematerializzazione, la città energetica e le biodiversità, il CESE ritiene che occorra una forte collaborazione tra i vari livelli di governo (Commissione, governi, regioni, enti locali) caratterizzata però da un'applicazione più flessibile, meno rigida del principio della «sussidiarietà» e non solo da un quadro gerarchico di competenze. A tal fine si sollecita la promozione di reti tematiche tra città che favoriscano l'implementazione di processi di riqualificazione urbana sostenibile.

1.6 L'incremento dell'efficienza energetica di edifici e di infrastrutture deve essere un fattore strategico dell'impegno politico della riqualificazione urbana nell'UE per i benefici che genera in termini di riduzione di domanda di energia e per una rilevante quantità di nuovi posti di lavoro che creerebbe in Europa. Il CESE auspica che l'UE persegua questi obiettivi, grazie alla crescente integrazione con i programmi settoriali che sta approntando su: *EU Innovation Policy*, *EU Transport policy 2010-2020* e Piano SET (*Strategic Energy technology*). Auspica inoltre l'incremento degli investimenti incrementando, attraverso la BEI, gli strumenti finanziari di cui dispone (Jessica, Jaspers, ecc.) e la promozione di partenariati efficaci pubblico-privati.

1.7 Si auspica che l'integrazione fra sistema dei trasporti sostenibile e sistema energetico divenga il cemento di una politica di riqualificazione urbana. Inoltre questa politica di integrazione dovrebbe essere supportata da finanziamenti UE indirizzati a reti di trasporti sostenibili e politiche energetiche alternative indispensabili alla riqualificazione delle periferie.

1.8 Auspica, poi, che gli Stati membri adottino politiche fiscali stimolanti per spingere i cittadini a collaborare nell'obiettivo di trasformare ogni edificio della città in un generatore di energia.

1.9 Il CESE invita a promuovere sviluppo culturale e azioni imprenditoriali, specie nel settore delle piccole e medie imprese capaci di identificare soluzioni innovative per la riqualificazione e per la creazione di lavori verdi.

1.10 Il CESE ritiene inoltre che, per promuovere una maggiore partecipazione responsabile dei cittadini nell'attuazione di programmi di riqualificazione urbana integrata, sia necessario dialogare con le comunità dei centri urbani, comprese le donne, i giovani e le persone più a rischio di esclusione e consultarle. Occorre lanciare, in collaborazione con le reti di rappresentanza dei cittadini e dei settori, una campagna pubblicitaria a livello europeo sulle possibilità concrete di risparmio derivanti dalla produzione di energie pulite. L'attuale campagna non è sufficientemente mirata e dispone di risorse troppo limitate.

1.11 Le politiche di riqualificazione urbana delle città europee per essere competitive con le megalopoli asiatiche devono saper coniugare la tradizionale riconversione degli spazi fisici con la dematerializzazione rappresentata anche dalle tecnologie TLC, conservando così l'ambiente ed evitando che ancora una volta le città divengano divoratrici di territorio verde.

1.12 Il CESE ritiene strategico, inoltre, avviare un importante processo di formazione di una classe dirigente con l'obiettivo di accrescerne responsabilità, creatività e qualità. Ciò al fine di aumentare la loro capacità di scelta nel guidare politiche di qualificazione e sviluppo urbano coerenti con gli obiettivi di crescita sostenibile auspicati dalla UE. Allo stesso tempo il CESE ribadisce l'utilità della collaborazione con la DG REGIO e ne auspica il rafforzamento. Ma il Comitato ritiene anche indispensabile l'opportunità e la necessità di potenziare il nucleo operativo che si occupa delle politiche urbane presso la DG REGIO per accelerare i processi legati all'attuazione dei programmi di sviluppo che la Commissione intende perseguire.

2. Introduzione

2.1 Negli ultimi 10 anni, e la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili (maggio 2007) è una delle più importanti testimonianze della volontà degli Stati membri di concordare su strategie e principi comuni per la politica di sviluppo urbano, il dibattito sulle politiche urbane si è notevolmente intensificato nell'ambito dell'UE. In continuità la presidenza Spagnola dell'UE sta dedicando molta attenzione a tale tema ed ha richiesto al CESE e al Comitato delle regioni una riflessione ed un apporto al dibattito in occasione dell'incontro informale dei ministri europei.

2.2 La riflessione riguarda alcune questioni importanti da risolvere nelle città attraverso le politiche di riqualificazione urbana per conseguire, attraverso un approccio integrato, un grado di sostenibilità urbana adeguata alle diverse esigenze:

- l'efficienza energetica del parco immobili europeo la cui vetustà è anche fonte di emissioni nocive con grave danno alla qualità della vita nelle città, rilanciando occupazione e stimolando innovazione e sviluppo tecnologico,
- una più forte coesione sociale attraverso un programma integrato di riqualificazione dei quartieri degradati, per realizzare integrazione sociale, lotta all'esclusione, formazione ecc.,

— la sostenibilità ambientale anche attraverso la riqualificazione urbana dei quartieri degradati, l'adeguamento del parco immobiliare esistente agli obiettivi di efficienza energetica, di abitabilità e di accessibilità con l'intento di evitare il consumo di altri spazi verdi.

3. Progettazione urbana integrata

3.1 La tutela dell'ambiente, alle diverse scale urbane, ed il miglioramento della qualità della vita delle persone deve costituire uno degli obiettivi operativi importanti delle politiche regionali degli Stati membri e dell'UE.

3.2 Il CESE con questo parere intende confermare il proprio assenso alla necessità di sviluppare politiche integrate di riqualificazione urbana nella prospettiva definita dal documento di strategia e programmazione Europa 2020 e dal documento programmatico della presidenza spagnola del Consiglio dell'Unione europea ⁽²⁾.

3.2.1 Il CESE infatti aderisce ai contenuti del documento Europa 2020 e concorda con le linee operative in esso espresse a proposito del fatto che le politiche di riqualificazione devono tener presenti alcuni concetti innovativi:

- il miglioramento delle risorse umane, specie riguardo: alle esigenze della popolazione anziana; al livello di integrazione dei nuovi immigrati; all'abbattimento della povertà, specie infantile; all'aumento della solidarietà intergenerazionale,
- la crescita basata sulla conoscenza,
- lo sviluppo di una società partecipativa e creativa,
- lo sviluppo di un'economia competitiva, interconnessa, aperta al mercato sociale e verde.

3.2.2 Ed il documento programmatico della presidenza spagnola è ritenuto dal CESE in linea con questi concetti là dove, in coerenza con la Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, intende rafforzare l'obiettivo di garantire a tutti il diritto di cittadinanza e la difesa dei diritti fondamentali.

3.2.3 Questi obiettivi stimolano un'idea di riqualificazione urbana nella quale è forte l'interdipendenza fra qualità degli spazi e qualità dell'accoglienza, ossia una riqualificazione aperta a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro lingua, provenienza o religione.

⁽²⁾ Commissione delle Comunità europee, Documento di lavoro della Commissione consultazione sulla futura strategia «UE 2020», Bruxelles, 2009 e *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Secretaría de Estado para la Unión Europea, Programme for the Spanish Presidency of the Council of the European Union 1 January - 30 June 2010: «Innovating Europe»*, *Imprenta Nacional Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2010.

4. Alcune questioni urbane

4.1 In coerenza con i principi enunciati dai predetti documenti l'idea di riqualificazione deve confrontarsi con un sistema di cambiamenti importanti nella forma e nella natura della città ⁽³⁾:

- il diffondersi dello *urban sprawl* o della «città diffusa» con i suoi alti consumi di suoli e le sue diseconomie di scala,
- il declino dell'articolazione funzionale della città, con la crisi del centro storico, delle periferie degradate, e delle aree produttive,
- il prevalere di risposte alla crisi sostanzialmente conservative, ossia poco immaginative e creative, ma soprattutto poco aderenti ad un mondo globalizzato,
- la sostituzione del sistema delle «funzioni» con il sistema dei «contenitori», che, sono da considerare luoghi complessi e altamente deperibili, in territori metropolitani indifferenziati,
- la perdita del senso di confine, che conserva il suo carattere amministrativo, ma che tende a perdere il suo senso geografico, simbolico e politico,
- l'erosione delle aree verdi che circondano le città, con gravi perdite per la produzione biotica,
- l'aumento dei tempi di pendolarismo, che incide negativamente sulla qualità della vita,

— gli spazi urbani, anche quelli tradizionali, tendono, oggi, a configurarsi come spazi chiusi e specializzati: (il quartiere «residenziale» e basta; i parchi tematici dedicati al divertimento; l'istruzione limitata alle scuole o nei campus; la cultura nei musei e nei teatri, ecc.). Lo spazio chiuso esalta la supremazia del privato (sia come stile di vita, sia come concezione e pratica del diritto) a scapito del bisogno di comunità.

4.2 Alla logica dello spazio chiuso si deve contrapporre quella dello spazio infinito, rappresentato dalle relazioni immateriali, per cui la nozione di tempo tende a sostituire quella di distanza fisica.

⁽³⁾ Una brillante trattazione dei principali problemi di trasformazione urbana si trova in: Massimo Cacciari, *La città*, Pazzini Stampatore Editore, Villa Verucchio (RN), 2004.

4.3 La riqualificazione degli spazi urbani deve così coniugare la tradizionale riconversione degli spazi fisici con la dematerializzazione, che trova nelle tecnologie di TLC la massima espressione. Il problema, infatti, da risolvere è il dilemma fra la mente, che ormai ragiona in termini di ubiquità ed il corpo che non può essere continuamente mobile e sradicato, ma chiede di essere organizzato in luoghi e spazi di qualità.

4.4 Il processo di riqualificazione sarà quindi il risultato della sinergia e l'integrazione di tre dimensioni della città:

- la città agorà: incentrata sull'uomo con una totale armonia tra gli insediamenti e lo spazio urbano, tra la coesione sociale e lo sviluppo economico,
- la città «glocale» (globale/locale): esito di un maggiore equilibrio tra i processi di globalizzazione e la capacità di valorizzare le risorse locali e le diverse specificità ed attitudini,
- la città sostenibile: dovrebbe essere in grado di risolvere al proprio interno i problemi che genera da se stessa, senza trasferirli ad altri o alle future generazioni.

5. Un modello olistico per la riqualificazione urbana

5.1 Il Comitato auspica che si avvii un «nuovo rinascimento urbano»⁽⁴⁾, caratterizzato da:

- crescita della coesione sociale,
- rinnovamento culturale,
- revisione dell'economia della base economica urbana, per far fronte alla rilevante recessione in atto,
- rivalutazione del patrimonio naturale, grazie ai processi di dematerializzazione e alla crescita della biodiversità.

5.2 Una politica basata sul concetto di «nuovo rinascimento urbano» amplia il significato del Piano europeo di ripresa economica nelle regioni e nelle città (EERP)⁽⁵⁾ interpretando il ruolo importante degli enti locali nel superamento della crisi

⁽⁴⁾ Richard Rogers, *Toward an Urban Renaissance*, Urban Task Force, Londra, 2005. Scaricabile da: www.urbantaskforce.org.

⁽⁵⁾ Unione europea - Comitato delle regioni, *Il piano europeo di ripresa economica nelle regioni e nelle città*, Bruxelles, 2008. Scaricabile da: <http://portal.cor.europa.eu/europa2020/Pages/Library.aspx>.

come fatto strutturale, destinato ad incidere non solo rispetto alla crisi economica, ma rispetto alla rivalutazione di tutte le risorse delle nostre comunità.

5.3 Prenderebbe così corpo un modello integrato di riqualificazione urbana, configurabile come articolazione spaziale del **green new deal**⁽⁶⁾, in cui il sistema olistico degli interventi, riguardanti risorse umane, naturali e fisiche, dovrebbe avere come riferimento importante una rinnovata definizione di ricchezza basata non solo sull'accumulazione, ma soprattutto sul risparmio di risorse e sull'aumento del livello di benessere dei cittadini⁽⁷⁾.

Questo modello implica un esercizio di leadership delle autorità locali che faciliti l'attivo coinvolgimento dei cittadini e dell'economia del proprio territorio per accelerare lo sviluppo dei mercati e delle *green technology*. La proposta di un Gruppo di alto livello per lo sviluppo sostenibile può facilitare la promozione e la crescita di reti tematiche fra città, anche medio - piccolo, per il raggiungimento di questi obiettivi.

6. Il sistema olistico degli interventi di riqualificazione urbana comprende:

6.1 Risorse umane

6.1.1 Occorre armonicamente coniugare l'obiettivo della strategia di Lisbona «costruire una società più competitiva grazie all'aumento delle conoscenze e della creatività» con l'obiettivo del documento programmatico Europa 2020 là dove sottolinea l'importanza di stimolare processi di coesione attraverso politiche di sostegno alle fasce deboli, specie gli anziani, aumento del livello di integrazione, specie dei nuovi immigrati, l'abbattimento della povertà, aumento della solidarietà intergenerazionale.

6.1.2 L'UE ha dato spazio culturale e pratico:

- allo sviluppo del *community building*, per dare accesso nella progettazione urbana ad ogni forma di portatori di interesse: organizzazioni tecnico-professionali (urbanisti, architetti, ingegneri, ecc.), imprenditoriali e dell'alloggio,

⁽⁶⁾ I documenti proposti sono: *A green new deal for Europe* proposto dal Wuppertal Institut, *Rethinking the Economic Recovery: A Global Green New Deal* dell'ONU-Environmental Programme, *A green new-deal* dell'inglese New economic foundation, *Toward a Transatlantic Green New Deal: Tackling the Climate and Economic Crises* curato dal Worldwatch Institute per la Heinrich Böll Foundation.

⁽⁷⁾ Si darebbe così piena applicazione a livello locale alle raccomandazioni contenute nella *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Non solo PIL: misurare il progresso in un mondo in cambiamento* (COM(2009) 433 definitivo), scaricabile da: <http://www.beyond-gdp.eu/>. Esse si basano sul rapporto elaborato da Stiglitz, Fitoussi e Sen, promosso dall'UE su sollecitazione del governo francese. Rapporto scaricabile da: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

— allo sviluppo di nuovi saperi e al principio della creatività con la promozione di nuove forme di ricerca, di istruzione coinvolgendo le università, e stimolando forme di progettazione creativa delle città⁽⁸⁾. Il modo migliore per aumentare l'efficacia di queste aperture è quello di promuovere forme di partenariato pubblico-privato.

6.1.3 Queste politiche devono essere ripensate per:

— promuovere pratiche di «buon governo» delle città, comprese le aree periurbane e rurali, con lo scopo di aumentare, oltre che il benessere economico, il benessere psicologico, spirituale e sociale,

— avviare nuova occupazione, specie per giovani e immigrati, oltre che la riconversione degli storici *blue* e *white collars* falcidiati dalla crisi in corso. In questa direzione il CESE suggerisce di promuovere una *carbon army*, legata alla riconversione sostenibile delle città.

6.1.4 Le previsioni demografiche indicano che al 2060 più della metà della popolazione supererà i 48 anni, si consolideranno i nuovi flussi migratori, particolarmente di giovani verso le città, continuerà il declino di regioni rurali e svantaggiate. In questo scenario devono essere prese in considerazione le seguenti azioni a livello locale:

— lo sviluppo di una cultura che generi sinergie fra imprenditorialità pubblica e privata, faccia crescere la PMI e stimoli una comunità urbana basata su partecipazione e creatività,

— lo sviluppo di meccanismi che rafforzino il dialogo e le consultazioni con le comunità urbane, comprendendo donne, giovani e i soggetti più a rischio di esclusione,

— il miglioramento dello standard di vita grazie a soluzioni innovative per *housing* sociale sostenibile, assistenza sanitaria e sistema educativo.

6.1.5 La nuova occupazione che si creerebbe con il *new green deal* e con l'abbattimento delle emissioni richiedono politiche di formazione e divulgazione. Occorre fare sforzi per:

— facilitare l'accesso alle piattaforme informative dell'UE (sull'ambiente, l'uso efficiente dell'energia, i trasporti, l'economia, ...),

⁽⁸⁾ Jan Jacob Trip, *Creative city development in the Lisbon strategy*, TU Delft, 2009. Xavier Vives, Lluís Torrens, *The strategies of European metropolitan areas in the context of the European Union enlargement*, Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, 2005.

— connettersi al programma *Knowledge and Innovation Communities* (KIC) dell'EIT (Istituto europeo di innovazione e tecnologia) per assicurare un rapido trasferimento a livello locale delle nuove tecnologie,

— sviluppare una forte strategia di divulgazione delle *best practice* riguardo l'integrazione delle tecnologie verdi nelle comunità urbane.

6.2 Risorse naturali

6.2.1 La supremazia delle risorse naturali rispetto alle fisiche rende centrale lo studio del **metabolismo urbano** per avviare processi di riconversione basati sul risparmio di materie prime e sull'eliminazione dei rifiuti.

6.2.2 **La conoscenza del metabolismo urbano** è uno strumento importante per il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della qualità dell'ambiente urbano definiti dalle convenzioni internazionali e finalizzate alla conservazione dell'ambiente (Kyoto, biodiversità, acqua, ecc.) per contrastare il cambiamento climatico⁽⁹⁾.

6.3 Risorse fisiche

6.3.1 La riconversione urbana in relazione ai processi di trasformazione in atto dovrà essere **sempre meno caratterizzata da interventi separati, definiti, delimitati**, e sempre più orientata verso processi di sviluppo dei contesti polivalenti, caratterizzati dalla qualità e dalla varietà degli spazi e dall'interazione di diversi elementi: elasticità, «deformabilità», capacità di «accoglienza».

6.3.2 Il CESE ritiene che la riqualificazione di edifici ed infrastrutture non potrà prescindere dal peso crescente dei limiti ambientali, dai processi di integrazione, dal ruolo crescente dell'interattività.

6.4 Risorse immateriali

6.4.1 Il Consiglio europeo, attraverso il programma *e-Europe* (1999), la Convenzione di Lisbona (2000), i programmi operativi i-2010, indica nella *e-society* il fattore di sviluppo primario dell'UE. In conseguenza di ciò il Consiglio UE intende promuovere progetti per accelerare il processo evolutivo di una società capace di cogliere le opportunità dell'elettronica e dell'interattività. A questo fine vengono individuati provvedimenti per consentire a tutti i cittadini europei di entrare nell'era digitale e di disporre di un collegamento on-line allo scopo di creare una società aperta, inclusiva, collaborativa.

⁽⁹⁾ Rudolf de Groot, *Function-analysis and valuation as a tool to assess land use conflicts in planning for sustainable, multi-functional landscapes*, Landscape and Urban Planning 75 (2006) pagg. 175-186.

6.4.2 Affida quindi alla città il compito di attrarre saperi, rinnovare il sistema di relazioni fra pubblica amministrazione e cittadini, stimolare la riconversione degli apparati di produzione ⁽¹⁰⁾.

6.4.3 È indubbio che gli investimenti in innovazione tecnologica urbana devono essere rapidi e massicci, visto che il livello di competizione a cui ci sottopone l'Oriente è molto elevato ⁽¹¹⁾.

7. Verso un *new deal* verde per la città

7.1 La questione della riqualificazione urbana è complessa, ma deve essere ricondotta a strategia per essere efficace.

7.2 Quella più urgente probabilmente riguarda la stretta connessione fra riqualificazione della città, del suo ambiente ed il problema della crisi economica. I processi di riqualificazione urbana, secondo il CESE, vanno letti in coerenza con i principi della *green economy* e come opportunità per un *new deal* verde europeo ⁽¹²⁾, il cui palinsesto potrebbe essere costituito dall'integrazione delle diverse morfologie urbane: la città biotica, la città della materia, la città dei bit, tutte finalizzate al rafforzamento della città solidale.

In quest'ottica occorre rivalutare il ruolo dell'ambiente naturale quale produttore di beni e servizi essenziali alla vita umana.

8. La città biotica

8.1 Potenziamento della rete ecologica

8.1.1 Il Comitato ritiene particolarmente importante lo studio della città come ecosistema e la rilevazione del valore patrimoniale delle infrastrutture naturali (in quanto forniscono ad es. acqua ed aria pulite, protezione dai venti, fertilità dei suoli, impollinazione) che sono difficilmente sostituibili con soluzioni

⁽¹⁰⁾ World economic forum, *The Lisbon review 2002-2006*, scaricabile da: www.weforum.org/pdf/gcr/lisbonreview/report2006.pdf, Commissione europea, *i2010: la società dell'informazione e i media al servizio della crescita e dell'occupazione*, scaricabile da: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/c11328_it.htm, Fondazione Ugo Bordoni, *Dossier EU i 2010*, scaricabile da: <http://www.fub.it/osservatorio/dossieruei2010/liniziativai2010>.

⁽¹¹⁾ Le esperienze di u-city si trovano in: MIT: <http://web.mit.edu/cre/research/ncc/casestudies.html>; Milla digital: <http://www.milladigital.org/ingles/home.php>; Tokyo: <http://www.tokyo-ubinavi.jp/en/about.html>; Singapore: <http://www.itu.int/ubiquitous>; Hong Kong: <http://www.info.gov.hk/digital21/eng/strategy/2008/Foreword.htm>; Arabianranta (Helsinki): https://www.taik.fi/en/about_taik/arabianranta.html.

⁽¹²⁾ Il capitolo si ricollega a *New economic foundation, A green new-deal*, Londra, 2009, scaricabile da: www.neweconomics.org/projects/green-new-deal.

tecnologiche, se non a costi molto elevati e con efficienza non comparabile a quella dei sistemi biotici.

8.1.2 Si stima che entro il 2050 in Europa si realizzerà un'ulteriore perdita dell'11 % delle risorse naturali esistenti al 2000 ⁽¹³⁾ occorre di conseguenza che le istituzioni pubbliche prestino particolare focus alle conseguenze del fenomeno ed incrementino gli investimenti per la protezione degli ecosistemi, con attenzione anche a quelli urbani.

8.2 Produzione di energia da fonti rinnovabili

8.2.1 **La città è un elemento strategico per lo sviluppo di energie rinnovabili.** Infatti, il miglioramento e rinnovo tecnologico degli impianti di riscaldamento e raffrescamento, **che rappresentano il 40-50 % della domanda globale di energia** è al centro della politica europea del 20-20-20 di miglioramento delle prestazioni energetiche (riduzione dei gas a effetto serra del 20 %, dei consumi energetici del 20 %, aumento dell'utilizzo di energie rinnovabili del 20 %).

8.2.2 La crescita di energia prodotta da fonti rinnovabili, programmata dal Piano SET (*Strategic Energy Technology*), è molto importante per le sue implicazioni occupazionali. Quindi le comunità urbane dovrebbero essere le prime acquirenti delle nuove tecnologie, a questo fine sono molto opportune le decisioni del Consiglio e del Parlamento UE di finanziare il Piano SET.

9. La città della materia

9.1 Aumento dell'efficienza energetica degli edifici

9.1.1 **L'incremento dell'efficienza energetica di edifici e infrastrutture è un fattore strategico della riconversione urbana dell'UE.** Grazie alle nuove tecnologie il potenziale aumento dell'efficienza è enorme ed entro il 2050 si potrebbe ridurre la domanda di energia primaria di circa 300 exajoule per una diminuzione annuale di 20-25 gigatonnellate di CO₂. Nell'UE attualmente gli investimenti annuali in tecnologie per aumentare l'efficienza energetica sono di circa € 60 miliardi annui.

9.1.2 Nel 2005 uno studio della Commissione europea ha stimato che gli investimenti necessari per risparmiare il 20 % di energia avrebbero portato alla creazione di un milione di posti di lavoro (diretti e indiretti). I settori su cui si concentrerà il risparmio saranno l'illuminazione degli edifici, gli impianti degli uffici, le apparecchiature domestiche, la cogenerazione.

⁽¹³⁾ Commissione europea *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)*. Scaricabile da: <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/>.

9.1.3 Il CESE auspica che l'obiettivo non si limiti al risparmio energetico ma punti alla trasformazione di ogni edificio in un generatore di energia (*every building a power station*).

9.1.4 Esso implicherà nei prossimi anni notevoli investimenti in ricerca e sarà destinato a trasformare il modo di costruire la città ottimizzandone il metabolismo grazie all'impiego di materiali innovativi e all'applicazione di soluzioni logistiche di cantiere sempre più raffinate.

9.1.5 Il rinnovo del patrimonio edilizio richiede sinergie a livello finanziario e politiche di cooperazione a livello globale, in quanto:

- una sua perdita di competitività avrebbe conseguenze negative per l'occupazione,
- deve competere con i sistemi internazionali, specie quelli asiatici in forte espansione, **per cui gli interventi di riqualificazione devono essere visti anche come base d'esportazione,**
- **bisogna coinvolgere in questo processo i paesi europei a più basso reddito,**
- **non deve essere disgiunto dal problema dell'alloggio sociale, che riguarda milioni di cittadini europei.**

9.2 Sistema integrato delle infrastrutture

9.2.1 I documenti dell'UE sulla coesione sociale sottolineano l'importanza dell'integrazione fra ogni tipo di infrastruttura, un concetto che va oltre l'assicurare buoni collegamenti ai territori. In Europa sono previsti per l'ammodernamento delle reti investimenti per 600 milioni di euro entro il 2020, di cui 90 dedicati alle infrastrutture «intelligenti».

9.2.2 Anche il concetto di infrastruttura integrata deve rappresentare un obiettivo importante della riqualificazione urbana e deve coinvolgere l'accesso:

- ai servizi, come l'assistenza sanitaria, l'istruzione e l'energia sostenibile, che, grazie alle reti di TLC divengono interattivi, come nel caso della telemedicina e della teledidattica,
- ai sistemi di trasporti, la cui integrazione sostenibile comporta il potenziamento dei collegamenti su ferro, delle vie navigabili, dell'accesso agli aeroporti, oltre che lo sviluppo di catene di trasporti intermodali, di sistemi avanzati di gestione del traffico, del potenziamento di vie ciclabili e pedonali. Il sistema integrato dei trasporti è di supporto a una politica urbanistica tesa ad evitare la dispersione insediativa, per diminuire i costi energetici e sociali del pendolarismo e delle transazioni commerciali,

— un sistema di trasporti sostenibile coniugato con un efficiente sistema energetico è il cemento di una politica di riqualificazione urbana dell'UE che dovrebbe prioritariamente finanziare reti di trasporti sostenibili ed energetiche funzionali alle periferie da riqualificare,

— alla rete dell'energia. La crescita del settore dei trasporti a trazione elettrica (vedi *Renewable Energy Directive*), delle TLC e dei computer genereranno una crescita esponenziale dei consumi di energia; a questo fine è necessario predisporre una rete intelligente di distribuzione che minimizzi le perdite, aumenti l'efficienza, sia adattabile all'evoluzione dei bisogni ed in grado di assorbire l'eccesso di produzione da energia solare. È da stimolare, inoltre, la realizzazione di una rete urbana di ricariche elettriche e idrogeno, alimentata da fonti rinnovabili prodotte localmente,

— alle reti telematiche, specie Internet a banda larga, ormai essenziale per le imprese e le famiglie.

10. La città dei bit

10.1 Le piattaforme urbane ad alta interattività in corso di realizzazione con le tecnologie di comunicazione di nuova generazione sono destinate ad accelerare i processi di riconversione urbana e ad introdurre fattori innovativi di qualche rilievo nella direzione di:

- superare la centralità delle infrastrutture stradali, a favore della sinergia fra strada, GPS, computer, creando una rete, che permette la realizzazione di sistemi logistici interattivi, collegare le residenze con il mondo, allargando il loro ruolo, trasformandole, in relazione alla connessione, in luogo di lavoro, di svago, di cura, ecc.,
- integrare l'offerta dei servizi pubblici con quelli privati. Questo dà luogo a processi di riconversione delle «piattaforme» della pubblica amministrazione (licenze edilizie, catasto, fisco, ...) per renderle accessibili in modo interattivo alle imprese, alle residenze o ai *personal digital device* dei cittadini,
- realizzare radicali progressi nell'erogazione dei servizi della sanità, accompagnati da forte abbattimento dei costi. Le nuove tecnologie di rete, la miniaturizzazione e portabilità degli apparati rendono possibile il monitoraggio a domicilio delle più importanti funzioni vitali e le procedure di cura on-line,
- ridurre l'asimmetria di relazioni fra cittadini e detentori dei saperi (tecnici, medici, politici, ecc.) con il risultato di evolvere le storiche strutture di relazione *top-down* verso nuove strutture collaborative,

— monitorare attivamente l'intero ciclo di vita urbano, al fine di realizzare consistenti risparmi nella gestione delle risorse della città.

11. La città solidale

11.1 I fattori fin qui considerati, sono momenti importanti, ma strumentali, ad un processo di riqualificazione urbana il cui scopo fondamentale è l'aumento della coesione sociale, nel rispetto del principio fondativo della nostra comunità europea, più volte ricordato.

11.2 L'aumento della coesione sociale richiede il rinnovo dei sistemi gestionali a tutti i livelli, da quelli comunitari fino a quelli locali, per far fronte alla complessità e diversità delle relazioni che caratterizzano la nostra società. Questo sta rinnovando la catena di relazioni in termini di: approccio collaborativo - riduzione delle asimmetrie - evoluzione del concetto di leadership.

11.3 Approccio collaborativo: è una pratica fondativa della gestione sostenibile, tesa a dare accesso alle scelte ad ogni portatore di interesse. È iniziata con l'attivazione dei forum civici, ha aumentato le sue potenzialità grazie all'evoluzione dei supporti tecnologici interattivi. Questo approccio è sintetizzato nello slogan della *National Academy of Public Administration* statunitense: «Non chiedeteci cosa possiamo fare per voi. Chiediamoci cosa possiamo fare insieme»⁽¹⁴⁾.

11.4 Riduzione delle asimmetrie: la possibilità di accedere in tempo reale a sistemi di conoscenza sempre più efficienti e la possibilità di dialogare in tempo reale riduce la distanza fra chi detiene il sapere e quelli che un tempo ne erano fruitori passivi; questo modifica le relazioni fra uomini ma anche il significato degli spazi urbani, che diventano catalizzatori di nuove relazioni (es. gli ambulatori/pronto soccorso che si stanno spostando dagli ospedali alle stazioni del metro, agli ipermercati, ecc.).

11.5 Evoluzione del concetto di leadership: la destrutturazione dei sistemi di relazione e il dilatarsi delle opportunità collaborative sollecitano nuovi ruoli per i pubblici rappresentanti che sono chiamati ad esprimere contemporaneamente capacità di leadership e di facilitatori.

11.6 Il sostanziale modificarsi del sistema di relazioni apre l'opportunità di profondi cambiamenti nei modelli organizzativi, specie delle amministrazioni locali, in un trend che si può definire: passaggio dalle azioni, tipiche dei piani strategici, all'attivazione di piattaforme condivise, tipiche della gestione ispirata alla sostenibilità. Il modello della piattaforma, già sperimentato dall'UE per l'organizzazione dei settori produttivi e del sapere, sarebbe ampliato al fine di costruire una rete fitta di relazioni destinate a coinvolgere la generalità dei portatori di interessi delle comunità urbane, favorendo politiche di sussidiarietà fra comunità deboli e forti. Si può parlare così di:

- piattaforma *community building*, destinata ad accogliere il più ampio spettro di portatori di interesse e di consorzi di comunità locali,
- piattaforma sapere: destinata a sviluppare politiche innovative per la conoscenza e la ricerca, oltre che stimolare la riconversione creativa della città,
- piattaforma tecnologica: destinata a fornire i diversi know-how indispensabili ad attivare e gestire i processi innovativi,
- piattaforma risorse per:
 - sviluppare strumenti finanziari innovativi, frutto della collaborazione fra pubblico e privato, sul modello dei programmi Jessica e Jasper,
 - attuare politiche finanziarie che incidano positivamente sui livelli di equità favorendo i cittadini a basso reddito e rendendoli partecipi delle strategie complessive di rinnovamento urbano,
 - sviluppare politiche contabili di determinazione del valore economico dei beni e dei servizi che ne consideri il costo in termini di prelievo di risorse naturali e di smaltimento. Questo per avviare una politica fiscale tesa a scoraggiare lo spreco di risorse primarie. Il gettito che deriverebbe dovrebbe essere destinato agli investimenti rivolti alle fasce sociali deboli.

Bruxelles, 26 maggio 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹⁴⁾ Scaricabile da: <http://www.collaborationproject.org/display/home/Home>.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Iniziative collettive della società civile per lo sviluppo sostenibile» (parere d'iniziativa)

(2011/C 21/02)

Relatore: HENCKS

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:

Iniziative collettive della società civile per lo sviluppo sostenibile.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 6 maggio 2010.

Alla sua 463^a sessione plenaria, dei giorni 26 e 27 maggio 2010 (seduta del 26 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 146 voti favorevoli, 5 voti contrari e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Le sfide che dobbiamo affrontare in materia di sviluppo sostenibile, accentuate dalla crisi delle finanze pubbliche, sono abbastanza preoccupanti perché la società civile si mobiliti per sostenere i responsabili politici, accompagnare i necessari cambiamenti economici e sociali e il ritorno all'equilibrio dei conti pubblici.

1.2 Al di là delle considerazioni scientifiche, il successo delle decisioni politiche dipende in larga misura dalla loro accettabilità per la società civile che, all'insegna di una maggiore trasparenza sulle scelte finali e sulle responsabilità in gioco, dovrà essere strettamente associata a tutte le fasi dell'attuazione delle politiche per lo sviluppo sostenibile.

1.3 La partecipazione della società civile all'elaborazione di una politica ambiziosa di sviluppo sostenibile dovrà essere correttamente strutturata, per essere realmente efficace ed evitare di degenerare in uno strumento populista.

1.4 Alla luce delle riflessioni e dei suggerimenti formulati di seguito, il CESE chiede che la partecipazione dei cittadini e la condivisione delle conoscenze siano integrate nella revisione della strategia di sviluppo sostenibile nel 2011. Questa integrazione deve essere realizzata in particolare attraverso un piano d'azione, degli incentivi finanziari e la pubblicazione delle migliori pratiche di iniziative collettive della società civile.

1.5 Il CESE ritiene inoltre che lo sviluppo sostenibile dovrà avere un posto di primissimo piano nella strategia Europa 2020 dell'UE.

2. Oggetto del parere d'iniziativa

2.1 «Il mondo non l'abbiamo ereditato dai nostri genitori, ma preso in prestito dai nostri figli». Questa massima, frutto della saggezza del popolo nativo canadese degli Haida, illustra perfettamente la sfida che si pone alla generazione attuale: cam-

biare il nostro stile di vita e definire nuove vie per uno sviluppo economico efficace, socialmente equo ed ecologicamente sostenibile, tale da assicurare una giusta redistribuzione della ricchezza e da garantire a tutti i cittadini la possibilità di accedere a una vita dignitosa.

2.2 Alcuni di questi cambiamenti implicano iniziative «dal'alto verso il basso» quali disposizioni legislative, programmi d'investimento pubblici e/o privati, ecc. Altri invece impongono iniziative che vengono «dal basso», da parte dei cittadini coscienti dell'importanza di dare ciascuno il suo contributo personale. Contributo che si manifesta, in particolare, con una modifica dei comportamenti e dei modi di consumo, nonché con il sostegno o la partecipazione alle iniziative e alle azioni delle collettività a favore dello sviluppo sostenibile.

2.3 I governi nazionali e l'UE devono riconoscere che queste iniziative che vengono «dal basso» sono indispensabili non solo per il passaggio a un'economia più sostenibile, ma anche per realizzare gli obiettivi che le autorità politiche si sono poste in materia di sviluppo sostenibile. Un'iniziativa a livello europeo potrebbe sicuramente apportare un grande valore aggiunto, in particolare attraverso la pubblicazione delle migliori pratiche in materia di impegno e di iniziative dei cittadini e delle collettività a favore dello sviluppo sostenibile.

2.4 Il presente parere si propone quindi di elaborare raccomandazioni su ciò che l'Europa potrebbe fare per rafforzare l'efficacia e accrescere il numero delle iniziative collettive lanciate da organismi istituzionali, imprese, sindacati, ONG, altre organizzazioni o esponenti della società civile allo scopo di favorire il progresso in materia di sviluppo sostenibile.

2.5 Nel presente parere il CESE sviluppa alcune riflessioni su come far sì che tutta la società civile presti un contributo più attivo allo sviluppo sostenibile, e sul tipo di strutture quadro che l'Europa dovrebbe creare per accompagnare le iniziative in materia e ottimizzarne l'efficacia.

3. La sfida per la società civile: diventare un motore della promozione dello sviluppo sostenibile

3.1 La questione centrale oggi è quella del cambiamento climatico, che rappresenta indubbiamente una minaccia dalle conseguenze potenzialmente catastrofiche a lungo termine. Non si tratta però dell'unico fenomeno che ostacola uno sviluppo sostenibile delle nostre società: la perdita di biodiversità, la deforestazione, il degrado del suolo, i rifiuti tossici, i metalli pesanti, gli inquinanti organici, l'urbanizzazione incontrollata, le disuguaglianze e le ingiustizie sociali, ecc., costituiscono anch'essi gravi problemi per l'umanità.

3.2 Al fine di pervenire a uno stile di vita ecologicamente e socialmente sostenibile, sarà necessario prendere le distanze da un atteggiamento che consiste nel volere sempre più crescita non sostenibile, e passare dall'era dei consumi eccessivi e degli sprechi a quella di un benessere basato sullo sviluppo umano e sociale. Come ha scritto il Consiglio economico, sociale e ambientale francese, è importante considerare *l'essere umano come essere biologico e sociale, fatto di natura e di cultura, come persona*.

3.3 Il comportamento poco sostenibile non è tuttavia un fenomeno esclusivamente contemporaneo. Da sempre l'uomo tratta l'ambiente in maniera «poco sostenibile». Ciò che è cambiato è l'ampiezza e la rapidità del degrado degli ecosistemi, dovute ai modi di produzione e di consumo.

3.4 Un'altra cosa che è cambiata è che attualmente, fatte le debite proporzioni, le conoscenze scientifiche sul funzionamento degli ecosistemi consentono di dimostrare e di comprendere la gravità della situazione e di mettere in risalto numerosi comportamenti non sostenibili tipici delle nostre società. Pare tuttavia che i pur evidenti segnali d'allarme non siano sufficienti affinché le società prendano adeguatamente coscienza dei propri atti e adottino comportamenti più sostenibili e socialmente responsabili.

3.5 Originariamente, il concetto di sviluppo sostenibile si concentrava essenzialmente sulle risorse naturali (esaurimento delle riserve di idrocarburi fossili) e sull'inquinamento (distruzione dell'ozono della stratosfera), stabilendo norme di emissione per i prodotti nocivi e limiti di estrazione delle risorse. In seguito questo concetto è diventato più generale, e ha integrato restrizioni legate alla crescita economica e alla coesione sociale. Lo sviluppo sostenibile, quindi, associa la preoccupazione di uno sviluppo equo delle società, e in particolare della lotta alla povertà, con quella della trasmissione di un ambiente sano, ricco e diversificato alle generazioni future.

3.6 Il concetto di sviluppo sostenibile si è così venuto generalizzando nel corso degli anni. In origine erano soprattutto i movimenti ecologisti nati un po' in tutto il mondo occidentale a

preoccuparsi della protezione degli ecosistemi. Oggi tutti i partiti politici si sono appropriati del tema della protezione dell'ambiente, che si è allargato fino ad abbracciare lo sviluppo sostenibile.

3.7 Va tuttavia riconosciuto che la società civile non è rimasta inattiva. Già oggi molti cittadini, sia a titolo personale o nel quadro di azioni collettive, sono impegnati per il passaggio a uno stile di vita più sostenibile. Per fare alcuni esempi:

- sul luogo di lavoro, imprese e dipendenti si danno da fare per consumare meno energia, per ridurre i rifiuti e per sviluppare mezzi di produzione più sostenibili,
- nel commercio all'ingrosso e al dettaglio, i commercianti e i clienti collaborano per determinare il modo migliore di promuovere prodotti più sostenibili,
- in casa loro, i cittadini fanno il possibile per migliorare la performance energetica delle loro abitazioni, evitare gli sprechi, ridurre il consumo d'acqua e promuovere il riciclaggio,
- nei sistemi nazionali di istruzione di alcuni Stati membri, gli studenti sono sensibilizzati in merito al rispetto dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile fin dalla più giovane età.

3.8 Analogamente, a livello regionale si sono costituiti organizzazioni professionali o associative o gruppi di cittadini per discutere delle questioni riguardanti lo sviluppo sostenibile, esprimere pareri e lanciare azioni.

3.9 Tuttavia, nonostante la fortissima visibilità mediatica avuta in occasione della recente conferenza di Copenaghen, lo sviluppo sostenibile subisce una grave perdita di interesse. Questo fenomeno si può spiegare con il fatto che la lotta al cambiamento climatico, che è solo una parte, per quanto importante, dello sviluppo sostenibile, a volte mette in ombra gli altri elementi essenziali. Alla disillusione dei cittadini, che si aspettavano un impegno formale del potere politico, va ad aggiungersi un certo scetticismo riguardo ai reali rischi legati al cambiamento climatico. Lo scetticismo è predicato da alcuni scienziati ed esponenti politici, che mettono in dubbio la gravità della situazione, e ciò, se da un lato amplifica un certo calo dell'entusiasmo, dall'altro alimenta un movimento di protesta.

3.10 La risoluzione del CESE *Indietro non si torna* del 23 novembre 2009, indirizzata alla conferenza di Copenaghen, assume oggi una nuova importanza e si rivolge all'intera società civile: imprese, sindacati e altre organizzazioni della società civile. Tutti dovranno compiere sforzi per mitigare gli effetti di tali cambiamenti e adattarsi ad essi.

3.11 Effettivamente, alla luce dei deludenti risultati della conferenza di Copenaghen, e del rischio che ne possa risultare un diffuso senso di indifferenza, la società civile è chiamata più che mai a mobilitarsi. Come suggerito dal CESE, essa dovrà insistere perché l'Unione europea non ceda alla tentazione di addurre a pretesto il fallimento di Copenaghen per ridimensionare le sue ambizioni o per ridurre il suo impegno, e intensifichi invece i propri sforzi per poter giungere a un modello di sviluppo a basse emissioni di carbonio e rispettoso delle risorse naturali, la cui competitività sia fondata sulla capacità di rendere più coerenti fra loro l'innovazione, gli investimenti produttivi e il capitale umano.

3.12 È infatti innegabile che esistano interazioni tra il settore ambientale, economico, sociale e culturale. Ciò rende indispensabile un approccio interdisciplinare in grado di riunire attori dalle competenze e dagli interessi molto differenziati, chiamati ad andare oltre le barriere istituzionali e settoriali e a coniugare le loro competenze e il loro buon senso. È infatti importante evitare che diverse componenti della società si neutralizzino a vicenda e che alla fine la decisione venga presa dai politici eletti o dai gruppi d'interesse meglio organizzati.

3.13 Le iniziative della società civile in questo campo possono effettivamente essere il motore delle decisioni politiche. La società civile ha la capacità di riunire gli attori e i decisori politici, di sensibilizzare tutte le componenti della società incoraggiandole a rivedere il loro modo di vita, di consumo e di produzione e a lanciare iniziative e azioni ambiziose.

4. Il dibattito pubblico sullo sviluppo sostenibile - cronistoria

4.1 In seguito alle iniziative della società civile organizzata, la dichiarazione della Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo (UNCED), svoltasi a Rio nel 1992, ha introdotto per la prima volta la società civile, a titolo ufficiale, nel dibattito sullo sviluppo sostenibile. I 27 principi di applicazione dello sviluppo sostenibile stabiliti nella dichiarazione affermano, in particolare, che il pubblico deve essere coinvolto nelle decisioni, e che le donne, i giovani, le comunità locali e le minoranze devono svolgere un ruolo più importante rispetto ad oggi.

4.2 Il capitolo 28 dell'Agenda 21 (il programma di applicazione dello sviluppo sostenibile elaborato al vertice di Rio) invita le collettività locali a integrare lo sviluppo sostenibile nei loro programmi d'azione, sulla base di un meccanismo di consultazione della popolazione.

4.3 È stata così riconosciuta l'importanza di coinvolgere la società civile nell'analisi delle conseguenze dell'azione pubblica sulle scelte finali e sulle responsabilità in materia di sviluppo sostenibile. Di conseguenza tutte le parti interessate (alcune delle

quali, ad esempio la generazione futura, sono ovviamente assenti) dovranno essere strettamente coinvolte nell'elaborazione e nell'esecuzione dei progetti.

4.4 Da allora le organizzazioni non governative, seguite dalle imprese, dai sindacati, dagli enti territoriali o locali e da altre strutture associative rivendicano un ruolo nel dibattito accanto agli attori istituzionali e politici. Questi attori sono all'origine di numerose azioni, iniziative e raccomandazioni intese a favorire comportamenti sostenibili.

5. Le azioni della società civile

5.1 Sono anni ormai che il CESE, come rappresentante istituzionale della società civile organizzata in seno all'Unione europea, si preoccupa dello sviluppo sostenibile. Nel 2006 ha creato l'Osservatorio dello sviluppo sostenibile, che ha il fine di agevolare il contributo della società civile alla definizione della politica in materia conciliando gli interessi ambientali, economici e sociali. In questo quadro, il CESE ha elaborato numerosi pareri e raccomandazioni su questioni essenziali in materia di sostenibilità, e continuerà a proporre soluzioni pratiche, per esempio con il parere *Costruire un'economia sostenibile trasformando il nostro modello di consumo* (INT/497).

5.2 È evidente tuttavia che il peso degli attori istituzionali e politici resta molto superiore rispetto a quello della società civile. D'altronde alcune azioni, destinate in apparenza a promuovere lo sviluppo sostenibile, sono in realtà influenzate da interessi che sono più di tipo politico, finanziario o ideologico che ambientale, e dipendono dalla volontà dell'uno o dell'altro gruppo. Si rischia così che lo sviluppo sostenibile diventi strumento e proprietà di gruppi di pressione che difendono questioni che magari hanno ben poco a che vedere con i temi iniziali.

5.3 Riuscire a coinvolgere tutte le parti è molto raro. Spesso una parte della società civile si manifesta solo quando la risoluzione dei problemi diventa pressante. Al di fuori delle situazioni di urgenza, invece, il campo viene piuttosto lasciato a gruppi di pressione e di contestazione.

5.4 Si tratterà dunque di andare al di là delle semplici azioni d'informazione, e di trovare gli strumenti per pervenire a una democrazia partecipativa nella quale le strutture di concertazione tocchino tutta la società civile e restino rappresentative e attive nel tempo, integrando gli interessi ambientali, sociali ed economici nelle azioni locali e globali. Parallelamente a queste ultime, è essenziale, in questo contesto, promuovere iniziative locali nelle quali deve essere coinvolta la società civile. Questo è infatti il modo migliore perché nelle iniziative adottate possano identificarsi tutti quelli che sono, in definitiva, i destinatari delle suddette azioni.

6. Una società civile rappresentativa e attiva nel tempo

6.1 In un sistema di *governance* multilivello come quello applicato nell'Unione europea, non è opportuno ricorrere esclusivamente alle istituzioni rappresentative elette democraticamente per essere certi della partecipazione dei cittadini ai dibattiti e al processo decisionale.

6.2 La Convenzione di Aarhus, negoziata in seno alla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE), afferma i principi della partecipazione effettiva dei cittadini alle decisioni in materia di ambiente. La Convenzione riguarda in particolare il diritto di accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia, il tutto in campo ambientale.

6.3 La Convenzione stabilisce in particolare l'obbligo, per qualsiasi autorità pubblica, di rendere disponibili tutte le informazioni di cui dispone in materia di ambiente a qualsiasi persona ne faccia richiesta, senza che quest'ultima debba dichiarare la propria identità o il motivo della richiesta. Nel suo parere in merito alla direttiva 2003/4/CE, il CESE aveva criticato il fatto che il recepimento della Convenzione non fosse conforme, su certi punti, al disposto della stessa, tra l'altro a proposito del concetto di «soggetto abilitato» ad accedere alle informazioni. Il CESE ritiene che sia necessaria e urgente una revisione della suddetta direttiva, e si rammarica dell'assenza di un bilancio dell'applicazione della Convenzione nell'UE, quando gli Stati che l'hanno ratificata hanno l'obbligo di presentare una relazione sulla sua applicazione.

6.4 In primo luogo, è opportuno definire la popolazione destinataria, che sarà chiamata a partecipare all'elaborazione e alla formulazione delle politiche di sviluppo sostenibile. In questa fase, è opportuno inoltre decidere sulle procedure di reclutamento dei volontari, fissare obiettivi concreti e stabilire la metodologia e le procedure di valutazione e di divulgazione dei risultati.

6.5 Lo sviluppo sostenibile interessa direttamente tutti i cittadini, senza eccezioni. Per questo motivo la popolazione che si esprime potrà essere rappresentativa soltanto se coprirà un ampio spettro di caratteristiche socio-demografiche e una grande varietà di competenze e di opinioni.

6.6 È dunque importante individuare chiaramente i problemi e definire gli obiettivi prioritari concreti da raggiungere a breve e medio termine, sempre tenendo conto delle dimensioni sociali e culturali dei problemi, che dovranno essere vicine agli interessi reali dei cittadini. Ciò significa stabilire una gerarchia dei problemi e trattarli secondo il loro grado di priorità, secondo la gravità dei loro effetti e danni inerenti e secondo quanto costa risolverli.

6.7 I cittadini devono poter percepire la partecipazione come una azione di responsabilizzazione. Ciò significa che essi devono essere associati alle iniziative fin dall'inizio, dalla fase di elaborazione della strategia e dei progetti, e avere un ruolo attivo in tutte le fasi del processo.

6.8 Per ciascuna fase del dibattito e della ricerca di soluzioni consensuali, dovrebbe essere designata, a livello locale, regionale o nazionale, una persona, un «mediatore dello sviluppo sostenibile», dotato di competenze specifiche nella gestione dei dibattiti, una personalità indipendente da ogni gruppo d'interesse. Questi dovrebbe occuparsi dell'informazione, della motivazione e del reclutamento di tutti i cittadini interessati e desiderosi di partecipare. Dovrebbe inoltre assicurare il coordinamento centrale delle azioni e garantire che tutte le opinioni si possano manifestare e che tutti i partecipanti abbiano la possibilità di contribuire al dibattito, evitando nel contempo qualsiasi forma di deriva.

6.9 Questo mediatore dovrà inoltre fungere da interfaccia e da portavoce presso l'opinione pubblica e i media, per far sentire la voce dei difensori dello sviluppo sostenibile, assicurarsi della correttezza delle informazioni ed evitare che la stampa monopolizzi l'attenzione del pubblico in maniera parziale. Dovrebbe inoltre collaborare strettamente con i responsabili dell'istruzione per generalizzare la sensibilizzazione allo sviluppo sostenibile fin dalla più tenera età.

6.10 Al fine di poter motivare il maggior numero possibile di cittadini a partecipare attivamente al processo decisionale in materia di sviluppo sostenibile, sarà opportuno analizzare e combattere le ragioni per cui buona parte della società si mostra esitante e adotta un atteggiamento passivo.

7. Abbattere gli ostacoli alla partecipazione attiva della società civile

7.1 Le misure che si oppongono al degrado degli ecosistemi e favoriscono i cambiamenti di stile di vita sono oggi oggetto di una programmazione di lungo periodo, e non costituiscono una realtà operativa a breve termine. Le sfide sono percepite come problemi ambientali la cui evoluzione verso dimensioni catastrofiche è lenta, trascurabile nell'immediato ma drammatica nel lungo periodo. Si tratta di una visione «utilitaristica», la cui sensibilità ambientale è limitata alla vita quotidiana e agli effetti e alle difficoltà visibili, mentre trascura i rischi potenziali impercettibili o che non si sono ancora concretizzati.

7.2 Affinché tutti i cittadini comprendano i motivi per cui è importante cambiare i comportamenti, sarà necessario informarli e spiegare i suddetti motivi con un linguaggio chiaro, evitando la terminologia specialistica e sofisticata. È fondamentale tuttavia evitare di cadere negli slogan e di sostituire le argomentazioni scientifiche con quelle emotive.

7.3 Una migliore comunicazione che si avvalga di diversi tipi di media e utilizzi messaggi chiari e comprensibili permetterebbe sicuramente ai cittadini di riconoscersi più pienamente nei problemi che li riguardano e di identificarsi di più con le iniziative da intraprendere.

7.4 È inoltre necessario che i messaggi siano obiettivi. Sconvolgere i cittadini con cifre secche, presentate come verità inconfutabili mentre invece sono poco credibili, è controproducente. Si pensi, all'affermazione di un ex-vicepresidente degli Stati Uniti secondo il quale entro cinque anni l'Artico sarebbe stato completamente privo di ghiaccio nel periodo estivo. Dichiarazioni di questo tipo finiscono per creare sfiducia dei confronti dei responsabili politici e per provocare indifferenza ai problemi reali.

7.5 Il profetismo esagerato che annuncia catastrofi drammatiche immediate e inesorabili crea un clima di paura cronica che genera egocentrismo e serve da pretesto per giustificare comportamenti cosiddetti NIMBY (da *not in my backyard*, ossia non dietro casa mia), nefasti per la coesione sociale e lo sviluppo sostenibile. Le iniziative locali contro l'installazione di centrali eoliche perché deturpano il paesaggio o l'incenerimento selvaggio dei rifiuti per evitare di pagare una tassa per la raccolta collettiva rappresentano esempi rivelatori di questo atteggiamento di chiusura.

7.6 Questa indifferenza è grave perché, anche se le conseguenze non sono probabilmente drammatiche quanto alcuni vogliono far credere, esistono problemi che richiedono una soluzione rapida. Conformemente al principio di precauzione, è preferibile reagire a situazioni potenzialmente pericolose senza aspettare che il pericolo sia dimostrato scientificamente.

7.7 Sarà necessario assicurarsi che i risultati e i successi della partecipazione dei cittadini siano documentati e divulgati al di fuori della comunità degli specialisti, sapendo che gli esempi di migliori pratiche sono uno strumento privilegiato per condividere i progressi.

7.8 Per assicurare che l'impegno della società civile si protragga nel tempo, si dovranno mettere in risalto e pubblicizzare i casi di proposte presentate dai cittadini che sono state anche solo parzialmente messe in pratica.

7.9 Sarà infine necessario intensificare gli sforzi nella ricerca di metodi che consentano di cambiare i comportamenti delle persone. Uno strumento certamente molto utile è l'inserimento dell'educazione allo sviluppo sostenibile nei sistemi scolastici nazionali, al fine di sensibilizzare i cittadini a questi problemi fin dalla più giovane età. È proprio in quest'ottica, peraltro, che il CESE ha lanciato un dibattito sulla fattibilità di una rete europea di forum nazionali di istruzione e formazione in materia di energia pulita.

8. La valutazione delle azioni

8.1 La molteplicità degli attori crea una grande eterogeneità, sia nella forma che nella sostanza, tra azioni che non sono comparabili, e che raramente consentono di mettere in rilievo un quadro di riferimento comune. È pertanto indispensabile procedere regolarmente a una valutazione delle azioni nel quadro dello sviluppo sostenibile.

8.2 Inoltre, la strumentalizzazione dello sviluppo sostenibile da un lato, e una regolamentazione a volte troppo severa dall'altro, impongono una valutazione permanente, basata su indicatori dello stato di avanzamento dei progetti.

9. Gli indicatori di valutazione

9.1 Secondo il programma d'azione adottato a Rio nel 1992, gli Stati dovranno adottare un sistema comune per monitorare e valutare i progressi compiuti in materia di sviluppo sostenibile in generale, e dalle agende locali in particolare. Sono inoltre tenuti a mettere a punto indicatori accettati da tutti in materia economica, sociale e ambientale, sulla base dei quali si possano prendere decisioni a tutti i livelli. Questi indicatori devono essere consensuali e dare un'immagine rappresentativa delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile.

9.2 La valutazione si basa su una diagnosi, un'analisi e delle raccomandazioni, ed è chiamata a esprimere un giudizio sul valore di una politica, di un programma o di un'azione. Si deve comunque riconoscere che le componenti ambientale, umana e sociale sono spesso difficili da valutare. È però necessario compiere questo sforzo perché il predominio del PIL, che finora è stato il principale valore di riferimento in materia di benessere e di qualità della vita, può indurre i politici a prendere decisioni nefaste per la coesione sociale e l'ambiente e a trascurare le necessità delle generazioni future⁽¹⁾.

9.3 Nella valutazione dello sviluppo sostenibile vanno individuate le tendenze in due ambiti principali: la valutazione della capacità di assorbimento da un lato e la valutazione dello sviluppo della gestione delle comunità umane dall'altro.

9.4 In un suo recente parere (CESE 647/2010 - *Non solo PIL: misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, relatore: ZBORIL), il CESE si compiace dello sforzo della Commissione inteso ad estendere i conti nazionali ai temi dell'ambiente e alle questioni sociali. Nel 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⁾ GU C 100 del 30.4.2009.

10. Metodo di valutazione

10.1 La varietà di programmi e azioni posti in essere dalle autorità nazionali, regionali e locali per promuovere un comportamento e un modo di vita sostenibili rende necessaria una valutazione che tenga conto delle varie componenti, nella consapevolezza che l'accettabilità di una valutazione varia fortemente in funzione delle aree, dei metodi e dei criteri applicati.

10.2 Inoltre, la valutazione a livello di Stati membri dovrà essere pluralista e coinvolgere tutti gli attori e le persone interessate: autorità responsabili della concezione e dell'attuazione delle azioni, responsabili della regolamentazione, fornitori di servizi, rappresentanti dei consumatori, dei sindacati e della società civile ecc. I sondaggi dell'opinione pubblica, pur essendo a volte di difficile interpretazione, fanno parte di una politica di informazione, sensibilizzazione e partecipazione dei cittadini e delle imprese, e consentono loro di comunicare con le istanze di valutazione e di presentare loro le proprie rimostranze.

10.3 Oltre a essere condotta con spirito pluralista, la valutazione dovrà essere indipendente e basarsi sul principio del contraddittorio, dato che le diverse parti in causa non condividono tutte gli stessi interessi; anzi, in alcuni casi presentano interessi opposti e non dispongono di informazioni e competenze equivalenti.

10.4 La valutazione dell'efficacia delle diverse azioni a favore dello sviluppo sostenibile sul piano ambientale, economico e sociale non può essere basata su un unico criterio, ma piuttosto su una serie di criteri.

10.5 La valutazione ha senso solo se rapportata agli obiettivi e ai compiti assegnati, che rientrano tra i tre pilastri della strategia di Lisbona (crescita economica, coesione sociale e protezione dell'ambiente). Deve quindi basarsi su un insieme di criteri.

10.6 Secondo quanto proposto dal CESE per i servizi di interesse generale ⁽²⁾, il sistema di valutazione dovrà fondarsi su relazioni periodiche, elaborate a livello nazionale o locale da organismi incaricati della valutazione istituiti dagli Stati membri in base ai principi illustrati sopra.

10.7 A livello di UE sarà necessario definire le modalità di scambio, di confronto, di comparazione e di coordinamento. Spetterà quindi all'Unione dare impulso al processo di valutazione indipendente, elaborando, di concerto con i rappresentanti delle parti interessate, un metodo di valutazione armonizzato su scala europea sulla base di indicatori comuni. Essa dovrà inoltre dotarsi degli strumenti atti a garantirne il funzionamento.

10.8 Affinché la valutazione risulti utile e pertinente è opportuno creare un comitato direttivo pluralista, rappresentativo di tutte le parti interessate. Si tratta di un compito che rientrerebbe perfettamente tra le competenze dell'Osservatorio dello sviluppo sostenibile del CESE.

10.9 Il comitato direttivo dovrebbe svolgere i seguenti compiti:

- la definizione di indicatori pertinenti,
- la definizione del metodo di valutazione,
- l'elaborazione dei capitolati d'onere degli studi da condurre,
- l'affidamento di tali studi, da basare su un ampio ventaglio di competenze e consulenze, e il raffronto con risultati ottenuti altrove,
- il vaglio critico delle relazioni,
- l'estrapolazione di buone pratiche e approcci innovativi,
- l'elaborazione di raccomandazioni,
- la divulgazione dei risultati.

10.10 I dibattiti con tutte le parti interessate a proposito dei rapporti di valutazione potrebbero assumere la forma di una conferenza annuale sui risultati delle azioni intraprese a favore dello sviluppo sostenibile, durante la quale siano presentati esempi di buone pratiche.

Bruxelles, 26 maggio 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽²⁾ GU C 162 del 25.6.2008, pag. 42.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Commercio internazionale e cambiamento climatico»

(2011/C 21/03)

Relatrice: **PICHENOT**

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

Commercio internazionale e cambiamento climatico.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 maggio 2010.

Alla sua 463a sessione plenaria, dei giorni 26 e 27 maggio 2010 (seduta del 26 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 154 voti favorevoli, 4 voti contrari e 7 astensioni.

1. Raccomandazioni

1.1 Nel quadro della strategia Europa 2020 una nuova politica commerciale dovrà dare delle risposte alle preoccupazioni ambientali, evitando all'Europa di cadere nella tentazione di ripiegarsi su sé stessa attraverso misure protezionistiche. Essa deve essere finalizzata a garantire un mercato più innovativo e rispettoso dell'ambiente, favorendo al tempo stesso il benessere sociale. Per realizzare questa ambizione l'UE può dare l'esempio, orientando la crescita verso un modello nuovo a basse emissioni di CO₂ e conservando in tal modo la propria leadership nella lotta al riscaldamento climatico. L'impatto della crescita economica, dei trasporti e della diffusione delle tecnologie fanno del commercio internazionale un elemento imprescindibile dei dibattiti sul cambiamento climatico e della transizione verso un'economia verde.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) auspica fortemente che il raggiungimento di una conclusione globale dei negoziati di Doha, nel quadro dell'OMC, renda più facile il commercio dei beni e servizi ambientali attraverso una sensibile riduzione degli ostacoli tariffari e non. È inoltre del parere che l'UE debba continuare a dare l'esempio favorendo la diffusione delle tecnologie «verdi» nell'ambito dei suoi accordi commerciali bilaterali e regionali.

1.3 Nell'ottica di una futura strategia commerciale, il CESE raccomanda di portare avanti ulteriori studi sulla dimensione ambientale e sociale dei cambiamenti climatici, anche per quanto riguarda la gestione degli aspetti relativi alle risorse idriche. Invita le società civili d'Europa e dei paesi terzi a partecipare, sin dalle prime fasi dei negoziati commerciali bilaterali e regionali, all'elaborazione delle analisi d'impatto, in particolare sul capitolo riguardante lo sviluppo sostenibile.

1.4 In materia di trasporti, il CESE sostiene l'adozione degli obiettivi globali fissati dall'UNFCCC, che prevedono una riduzione delle emissioni del 10 % per il trasporto aereo e del 20 % per il trasporto marittimo. La decisione di condividere gli sforzi di riduzione riguarderà anche il settore dei trasporti, dato che il trasporto aereo sarà progressivamente integrato nell'ETS (sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra) a partire dal 2012. Un'iniziativa europea volta a definire

obiettivi ambiziosi di efficienza energetica per i trasporti in alto mare darebbe un ulteriore contributo in proposito.

1.5 Dinanzi all'incertezza dell'Accordo di Copenaghen sui cambiamenti climatici del dicembre 2009 e delle sue possibili conseguenze, il pacchetto Clima-energia prevede che nel giugno 2010 sia adottata, in codecisione con il Parlamento europeo, una relazione contenente «proposte adeguate» per i settori soggetti al rischio di «fuga» del carbonio a causa dell'esposizione alla concorrenza internazionale e/o dell'aumento dei costi imposto dal prezzo comunitario del CO₂. Anche se il fenomeno della fuga di carbonio non si è ancora verificato, a partire dal 2013 tale rischio non può essere escluso, anzi dovrebbe aumentare mano a mano che l'UE incrementerà il volume delle quote messe all'asta e i paesi terzi grandi produttori di emissioni registreranno ritardi nella creazione di un mercato per lo scambio di quote di emissione o nell'istituzione di una tassa interna.

1.6 A breve termine, per contenere il rischio di fuga ci si dovrà basare prioritariamente su una maggiore assegnazione gratuita delle quote di emissione, la cui portata dipenderà dai progressi e dai risultati raggiunti nell'ambito dei negoziati multilaterali sui cambiamenti climatici. Tale assegnazione, orientata ai settori sensibili, stabilita in funzione dei migliori risultati e infine condizionata al rispetto del duplice criterio della liberalizzazione commerciale e dell'aumento dei costi del CO₂, dovrà avere carattere transitorio, essere giustificata dal punto di vista empirico, ottemperare alle regole del commercio internazionale e allinearsi ad un modello a basse emissioni di carbonio.

1.7 L'adeguamento alle frontiere non sarà giustificato in sede di OMC fintantoché l'UE privilegerà l'assegnazione gratuita: l'ETS può essere infatti assimilato ad una tassa (e quindi adeguabile alle frontiere) solo nel caso in cui le quote siano integralmente messe all'asta. La scelta più opportuna consisterebbe nel richiedere tali adeguamenti in via transitoria per una serie di linee tariffarie in base ai rischi accertati di fuga del carbonio, una volta esaurito il ricorso all'assegnazione gratuita. Solo degli adeguamenti molto mirati e motivati potrebbero essere sostenuti dinanzi all'organo di conciliazione dell'OMC nell'unica prospettiva, che è proprio il principale *acquis* di Copenaghen, di contenere l'aumento della temperatura al di sotto dei 2 °C.

1.8 Stando agli sviluppi lenti ed incerti dei progetti di creazione di un mercato globale per lo scambio di quote di emissione, gli Stati membri dell'UE rischiano ancora per alcuni anni di essere fra i pochi paesi che assegnano un prezzo al CO₂. Di fronte al rischio, imminente, di una «fuga» di carbonio in alcuni settori europei sottoposti all'ETS, il CESE raccomanda anche di aumentare notevolmente gli investimenti a lungo termine per il passaggio ad un'economia a basso consumo di CO₂ e di creare un quadro di incentivi prevedibile e stabile a favore dell'innovazione, della ricerca e dello sviluppo nel campo delle tecnologie pulite non ancora commercializzabili.

1.9 Per sviluppare un'economia verde e conservare la propria leadership in questo campo, l'Europa dovrebbe pertanto, nel suo stesso interesse e in quello del clima, continuare a prefiggersi l'ambizioso obiettivo di una riduzione progressiva che raggiunga l'80 % nel 2050, fissando ad esempio un obiettivo intermedio del 25-40 % tra il 2020 e il 2030. Il Comitato propone di elaborare delle analisi d'impatto (ambientale, occupazionale e sullo sviluppo) per anticipare le transizioni tra il 2020 e il 2050.

1.10 Per lottare contro i cambiamenti climatici è necessaria una forte azione collettiva e pubblica a livello sia nazionale che europeo. Accanto alle pressioni del mercato (ETS), è indispensabile che i poteri pubblici adottino rapidamente degli incentivi finanziari e fiscali mirati e rafforzino gli investimenti per la ricerca e lo sviluppo di tecnologie e servizi «puliti». Gli enti territoriali possono sostenere lo sviluppo di tecnologie pulite nel quadro dei bandi di gara per gli appalti pubblici.

1.11 Accanto ai «produttori» di CO₂, anche il singolo consumatore è chiamato a partecipare alla lotta contro le emissioni di gas serra direttamente collegate al commercio. Il Comitato invita ad armonizzare e a consolidare la metodologia di misurazione del CO₂ nei prodotti, dalla fase della concezione sino a quella della distribuzione. A tal fine raccomanda di migliorare le analisi del ciclo di vita (ACV) e di approfondire gli studi sulle questioni metodologiche riguardanti la contabilità del carbonio. Anche se la definizione di norme e l'etichettatura del contenuto di CO₂ devono restare un'iniziativa privata e decentrata all'interno dell'UE, l'elaborazione di un quadro comune di misurazione e di valutazione è un'operazione indispensabile che spetta alla Commissione o ad un'apposita agenzia.

1.12 Il CESE raccomanda di precisare, in previsione della futura giurisprudenza dell'organo di conciliazione dell'OMC, fino a che punto i processi e i metodi di produzione (PMP) possano giustificare una restrizione degli scambi in base all'eccezione ambientale (¹). Invita pertanto ad estendere il mandato del comitato per il commercio e l'ambiente dell'OMC al fine di chiarire le conseguenze giuridiche della controversia Stati Uniti - importazione di gamberetti.

(¹) Articolo XX dell'OMC: l'articolo XX dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT) prevede la possibilità di esenzione dalle norme di libero scambio se le misure sono giustificate dalla tutela dell'ambiente.

2. Globalizzazione e clima

2.1 Negli ultimi decenni si è assistito ad un'espansione senza precedenti del commercio internazionale (pari al 21 % del PIL mondiale nel 2007, commercio intraeuropeo escluso), con l'eccezione del 2009 che ha fatto registrare una diminuzione del 12 % dovuta alla crisi. L'impatto della crescita economica, dei trasporti e della diffusione delle tecnologie fa del commercio internazionale un elemento imprescindibile dei dibattiti sul cambiamento climatico.

2.2 A tutt'oggi, nessun quadro teorico completo stabilisce né espone nei dettagli la totalità delle interferenze e delle relazioni causa-effetto che collegano il commercio al clima (²). Nel quadro delle ricerche in materia, la misurazione dell'impatto del commercio sul clima e sull'ambiente in generale viene formalizzata ricorrendo a tre variabili interrelate. La prima è una variabile di scala: il commercio contribuisce all'aumento dell'attività economica e di conseguenza, a tecnologia costante, aumenta le emissioni. La seconda è una variabile di composizione: la riorganizzazione geografica sulla base dei vantaggi comparativi può accompagnarsi ad un aumento o ad una diminuzione delle emissioni in funzione del carattere più o meno inquinante delle produzioni nelle quali si specializzano i paesi con l'avanzare della globalizzazione. Vi è infine una variabile tecnica: sotto la pressione esercitata dalle società civili, con il contributo delle imprese e con l'azione dei pubblici poteri, nascono delle tecnologie più pulite che riducono le emissioni. Le imprese europee sottoposte all'ETS hanno contribuito a far sì che l'UE raggiungesse gli obiettivi previsti dal protocollo di Kyoto.

2.3 La somma di questi tre effetti del commercio sulle emissioni di CO₂ dà un risultato negativo a causa della preponderanza del volume degli scambi, che non è bilanciata, per il momento, dalla diffusione delle tecnologie pulite. La distanza tra i diversi luoghi di produzione e quelli del consumo finale non è l'unico fattore da prendere in considerazione né è quello sempre determinante nel bilancio relativo al CO₂.

2.4 Un collegamento specifico con il clima si può tuttavia individuare nell'impatto del commercio sui trasporti (³) e, in ultima analisi, sulle emissioni. Il petrolio rappresenta oggi il 95 % dell'energia utilizzata dai trasporti nel mondo, facendo sì che il settore dei trasporti nazionali ed internazionali contribuisca all'emissione di gas a effetto serra (poco meno del 15 % delle emissioni totali).

2.5 La maggior parte degli scambi internazionali vengono effettuati per via marittima (il 90 % del peso). Benché questo tipo di trasporto resti fra i meno inquinanti in termini di emissioni di CO₂ per chilometro e per tonnellata trasportata, occorre tuttavia prendere in considerazione le previsioni di crescita. Secondo l'Organizzazione marittima internazionale (OMI), infatti, le emissioni del trasporto marittimo potrebbero triplicare entro il 2050, in particolare a causa dell'intensificarsi degli scambi Sud-Sud.

(²) *Commercio e cambiamento climatico*, OMC e UNEP, giugno 2009.

(³) CESE 461/2010, non ancora pubblicato nella GU.

2.6 Infine, il rischio di una crisi delle risorse idriche costituisce un'altra grave conseguenza del riscaldamento climatico. Se non si interviene in via preventiva, entro il 2020 la metà della popolazione mondiale potrebbe essere esposta al rischio di siccità. Già ora, più di 1,5 miliardi di abitanti del pianeta non hanno accesso all'acqua potabile e ai servizi sanitari di base. Inoltre, in alcune regioni del mondo anche l'agricoltura subirà gli effetti della carenza idrica, e di conseguenza il commercio diventerà un elemento strategico per il perseguimento degli interessi nazionali in materia di sicurezza energetica, climatica ed alimentare. Contribuendo ad una distribuzione efficace delle risorse rare, il commercio internazionale potrebbe limitare la pressione globale sulle risorse idriche.

3. Ruolo potenziale del commercio nella diffusione delle tecnologie di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici

3.1 Il gruppo intergovernativo di esperti sui cambiamenti climatici (IPCC) ha individuato una serie di tecnologie di mitigazione e adattamento che possono aiutare a superare i problemi legati ai cambiamenti climatici. Molte di queste tecnologie sono state menzionate nel quadro dei negoziati in corso all'OMC riguardo ai beni e ai servizi ambientali, come ad esempio le turbine eoliche e idroelettriche, le caldaie a energia solare, le cellule fotovoltaiche o le attrezzature necessarie al funzionamento degli impianti e delle tecnologie che utilizzano energie rinnovabili.

3.2 I negoziati sui beni e servizi ambientali condotti nel quadro di Doha possono contribuire a migliorare l'accesso a beni e tecnologie rispettosi del clima. Tuttavia, i vantaggi climatici immediati che ci si possono aspettare dalla liberalizzazione del commercio sono limitati. Infatti, per un'ampia gamma di prodotti, come in particolare le energie rinnovabili, le attuali barriere tariffarie sono già deboli o moderate (il 2 % in media nei paesi ricchi, il 6 % in media nei paesi in via di sviluppo). In compenso, gli ostacoli agli investimenti e le barriere non tariffarie continuano a frenarne notevolmente la diffusione (in particolare le norme tecniche e industriali, gli obblighi amministrativi, la presenza commerciale obbligatoria dei fornitori di servizi nel paese importatore, la limitazione delle attività per le imprese straniere).

3.3 Nell'ottica di una futura strategia commerciale, prevista dalla Commissione per il 2020, il CESE ritiene che il presente parere fornisca già di per sé una serie di elementi di valutazione in relazione all'obiettivo preannunciato, vale a dire la ricerca di «iniziative di apertura commerciale per i settori del futuro, come prodotti e tecnologie "verdi" e prodotti e servizi ad alta tecnologia, così come per la standardizzazione internazionale, specialmente nei settori di crescita». In particolare, il CESE raccomanda di portare avanti ulteriori studi sulla dimensione ambientale e sociale dei cambiamenti climatici, anche per quanto riguarda la gestione degli aspetti relativi alle risorse idriche. Invita le società civili d'Europa e dei paesi terzi a partecipare, sin dalle prime fasi dei negoziati commerciali bilaterali e regionali, alla elaborazione delle analisi d'impatto, in particolare sul capitolo riguardante lo sviluppo sostenibile.

3.4 Per quanto riguarda l'acqua potabile, il commercio internazionale può intervenire nell'ambito del trasferimento di tecnologia (impianti di dissalazione dell'acqua di mare, riutilizzo delle acque reflue e tecniche di risanamento). È quindi opportuno integrare quest'aspetto in qualsiasi negoziato distinto rac-

comandato dal CESE nell'ambito del commercio dei beni e servizi ambientali.

3.5 In materia di trasporti, il CESE sostiene l'adozione degli obiettivi globali fissati dall'UNFCCC, che prevedono una riduzione delle emissioni del 10 % per il trasporto aereo e del 20 % per il trasporto marittimo. La decisione di condividere gli sforzi di riduzione riguarderà anche il settore dei trasporti, dato che il trasporto aereo sarà progressivamente integrato nell'ETS a partire dal 2012. Un'iniziativa europea volta a definire obiettivi ambiziosi di efficienza energetica nei trasporti in alto mare darebbe un ulteriore contributo in proposito.

3.6 Fra gli ostacoli alla diffusione delle tecnologie pulite e dei servizi ad esse collegati figura in molti casi la protezione rafforzata della proprietà intellettuale. Una serie di studi ha dimostrato che i diritti di proprietà intellettuale, soprattutto nel campo dei brevetti, hanno registrato un sensibile aumento dalla fine degli anni '90. Se è vero che i brevetti, in particolare, permettono al loro detentore di limitare la disponibilità, l'impiego e lo sviluppo delle tecnologie utili per lottare contro il cambiamento climatico, questi studi recenti mostrano che la proprietà intellettuale è una questione chiave per gli investimenti a lungo termine e per lo sviluppo di tecnologie non ancora disponibili, mentre non sembra costituire, nel breve periodo, l'ostacolo maggiore alla diffusione delle tecnologie pulite. Attualmente, il costo medio dei brevetti per la commercializzazione di queste tecnologie è ancora piuttosto contenuto. È più importante, invece, rimediare ai problemi concernenti la scarsa esecuzione e rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, che rappresentano ancora un deterrente ad esportare verso alcuni paesi.

3.7 Per lottare contro i cambiamenti climatici è necessaria una forte azione collettiva e pubblica a livello sia nazionale che europeo. Accanto alle pressioni del mercato (ETS), è indispensabile che i poteri pubblici adottino rapidamente degli incentivi finanziari e fiscali mirati e rafforzino gli investimenti per la ricerca e lo sviluppo di tecnologie e servizi «puliti» non ancora commercializzabili. Gli enti territoriali possono sostenere lo sviluppo di tecnologie pulite nel quadro dei bandi di gara per gli appalti pubblici.

3.8 Il rapporto di causalità reciproca tra apertura commerciale e crescita lascia aperta la questione della responsabilità delle imprese e dei consumatori dei paesi importatori per quanto riguarda le emissioni. L'Europa e gli Stati Uniti assorbono la metà delle esportazioni provenienti dalla Cina. Si pone quindi la questione di una «contabilità del carbonio» che non si limiti alle fonti primarie di emissione e alla fase a monte dei diversi settori di produzione, ma si estenda alla totalità delle componenti di tali filiere, dalla concezione fino alla distribuzione.

3.9 Il CESE constata che, attualmente, la dispersione e la forte mobilità geografica dei settori globalizzati rendono difficile misurare in modo esatto e costante il tenore in carbonio di un prodotto. Questa difficoltà, legata alla messa in concorrenza di un maggior numero di attività e di compiti, non facilita la messa a punto di politiche commerciali intese ad informare e sensibilizzare i consumatori, come le iniziative private di etichettatura, di rilascio di un marchio di qualità ecologica e di certificazione. L'evoluzione dei comportamenti e delle scelte individuali in tempo di crisi mostra che questi meccanismi devono essere incoraggiati, ma per il CESE essi non possono sostituirsi ad un'azione normativa da parte dei pubblici poteri

che preveda la tassazione delle emissioni alla fonte. Il CESE raccomanda di migliorare le analisi del ciclo di vita (ACV) e di approfondire gli studi sulle questioni metodologiche più complesse, riguardanti in particolare la contabilità del carbonio ma anche gli aspetti finanziari legati ad una definizione disaggregata di quest'ultima per tutti gli operatori che si succedono in una determinata filiera di produzione.

3.10 Qualsiasi politica ambientale efficace deve poter operare una distinzione tra i vari prodotti in funzione dei loro processi e metodi di produzione (PMP). Il passaggio ad un'economia a basse emissioni di CO₂ avverrà solo se sarà possibile distinguere i prodotti fabbricati con metodi che comportano basse emissioni di gas ad effetto serra. Si tratta pertanto di privilegiare talune tecniche rispetto ad altre. Se, grazie ad una speciale etichettatura, i consumatori riuscissero a distinguere i prodotti in funzione del metodo (ecologico o no) con cui sono stati fabbricati, il rapporto di concorrenza verrebbe modificato, permettendo di dedurre la non similarità di due prodotti fabbricati in maniera diversa.

3.11 In un mondo in cui il prezzo del CO₂ è differenziato, la questione della similarità dei prodotti (concetto fondamentale nell'ambito dell'OMC) è un elemento imprescindibile dei dibattiti su commercio e clima. Il CESE raccomanda di precisare, in previsione della futura giurisprudenza dell'organo di conciliazione dell'OMC, fino a che punto i PMP possano giustificare una restrizione degli scambi in base all'eccezione ambientale⁽⁴⁾. Invita pertanto ad estendere il mandato del comitato per il commercio e l'ambiente dell'OMC al fine di chiarire le conseguenze giuridiche della controversia Stati Uniti - importazione di gamberetti.

4. Collegamenti tra competitività e clima

4.1 I negoziati commerciali e climatici si iscrivono in due ambiti temporali diversi: i primi richiedono politiche e misure con effetti a lunghissimo termine, mentre i secondi impongono interventi più immediati. La complessità delle relazioni tra politiche commerciali e climatiche risiede in questo sfasamento temporale. Le misure climatiche, infatti, possono avere effetti commerciali a breve termine, mentre le misure commerciali avranno un impatto sul clima soltanto in un lontano futuro.

4.2 In un mondo ideale, il CO₂ avrebbe un prezzo unico, il che indirizzerebbe le economie mondiali verso percorsi di crescita con minori emissioni di gas a effetto serra, senza creare discriminazioni o distorsioni della concorrenza tra i diversi paesi. Dallo stato attuale delle discussioni sul cambiamento climatico si evince però che questo mondo non si realizzerà nel prossimo futuro. Ancora per molti anni, infatti, il prezzo del CO₂ non sarà lo stesso in tutto il mondo: esso varia infatti da 20 a 30 euro la tonnellata, secondo il suo livello medio previsto, nell'ambito dello spazio europeo, ed è invece pari a zero nella stragrande maggioranza degli altri paesi o regioni.

⁽⁴⁾ Cfr. nota 16.

4.3 Il CESE riconosce che, in questo mondo imperfetto, i rischi di perdite di competitività e di «fughe» di carbonio (migrazioni di industrie che emettono gas ad effetto serra al di fuori dei paesi e regioni dove il CO₂ è maggiormente tassato) riguardano in primo luogo il gruppo di paesi più attivi in materia di tassazione delle emissioni di CO₂, ossia l'Europa. L'elaborazione e l'attuazione di accordi settoriali internazionali sono, da più di dieci anni, oggetto di un dibattito aperto. Per mancanza di un consenso, tale iniziativa non ha dato risultati, ma resta una strada da esplorare per le industrie ad elevato consumo di energia. Anche lo sviluppo di energie rinnovabili a basso costo e le reti intelligenti contribuiranno a limitare i rischi di perdita di competitività.

4.4 Il CESE condivide la proposta della Commissione⁽⁵⁾, conforme alla dichiarazione del marzo 2010, secondo cui le imprese dell'UE devono poter operare in «condizioni di parità» rispetto ai concorrenti esterni. Nell'immediato, i settori esposti a un rischio di fuga dovrebbero ricevere, in funzione dei negoziati multilaterali sui cambiamenti climatici, un maggior numero di assegnazioni gratuite che potrebbero raggiungere il 100 % all'inizio del periodo post-Kyoto (2013-2014).

4.5 A breve scadenza, nella fase di messa all'asta completa nel corso della quale il prezzo delle quote potrà essere assimilato ad una tassa, delle misure di adeguamento alle frontiere potrebbero correggere i problemi di perdita di competitività causati dagli sforzi di riduzione delle emissioni, molto superiori in Europa rispetto ai suoi partner commerciali. Che si tratti di tasse all'importazione, di un meccanismo d'inclusione del carbonio alle frontiere oppure di un obbligo, imposto agli importatori europei, di acquistare crediti di emissione nell'ambito del sistema di scambio di quote d'emissione (ETS) - detto anche «mercato europeo del carbonio» -, tali meccanismi rappresenterebbero delle risposte all'internalizzazione dei costi climatici dell'attività economica dei settori sottoposti all'ETS.

4.6 Alcuni studi hanno dimostrato che non sembrano esservi state perdite di competitività e «fughe» di carbonio significative nelle prime due fasi di attuazione dell'ETS. Per il periodo tra il 2005 e il 2012 le assegnazioni di quote di emissione sono generose e sostanzialmente gratuite⁽⁶⁾. In assenza di un mercato globale del carbonio, che costituirebbe sempre la soluzione

⁽⁵⁾ Direttiva 2009/29/CE, GU L 140 del 5.6.2009, pag. 63.

⁽⁶⁾ La prima fase dell'ETS (2005-2007) è stata una fase pilota sperimentale che ha permesso di fissare il prezzo del carbonio, il libero scambio delle quote di emissione in tutta l'UE e le infrastrutture necessarie per sorvegliare, dichiarare e verificare le emissioni reali delle imprese interessate. La seconda fase (2008-2012) coincide con il primo periodo d'impegno del protocollo di Kyoto: si tratta di un periodo di cinque anni durante il quale l'UE e gli Stati membri devono conseguire gli obiettivi di emissione definiti dal protocollo. Un'assegnazione di quote in eccesso durante la prima fase ha determinato un crollo delle quotazioni del CO₂ all'inizio della seconda fase. Nella seconda fase persiste l'assegnazione di quote in eccesso in alcuni settori.

ideale, il CESE è favorevole alla creazione di vari sistemi di «limitazione e scambio» dei diritti d'emissione, basati sul sistema europeo o su altri sistemi di limitazione e scambio altrettanto efficaci. Raccomanda di esaminare tutte le difficoltà e le possibili soluzioni per armonizzare tali sistemi basandosi sulle integrazioni regionali e di tenere conto delle fluttuazioni del sistema monetario dei cambi.

4.7 Esistono invece rischi di perdita di competitività e di «fughe» per la terza fase dell'ETS (2013-2020), durante la quale è prevista un'assegnazione progressiva tramite aste e una riduzione annuale delle quote di emissione disponibili per raggiungere l'obiettivo, nel 2020, di una diminuzione delle emissioni pari al 20 % rispetto al 1990. Infine, nel 2025 il 100 % delle quote sarà messo all'asta con un obiettivo intermedio del 70 % da raggiungere nel 2020. Qualora venisse adottata una riduzione delle emissioni del 30 %, sarebbe opportuno riesaminare gli obiettivi intermedi di vendita all'asta al fine di modularli in funzione dei risultati conseguiti dagli altri paesi impegnati nell'Accordo di Copenaghen.

5. La risposta europea: il pacchetto Clima-energia e le sue implicazioni per il commercio

5.1 Di fronte ai rischi di perdite di competitività e di «fughe» di carbonio derivanti dalla vendita all'asta progressiva delle quote e dalla limitazione delle emissioni nel 2020, nel pacchetto Clima-energia la Commissione ha proposto una risposta in due tappe. La prima consiste nell'individuare i settori a rischio in base a due criteri: l'intensità commerciale (apertura agli scambi con paesi terzi) e l'impatto del costo del CO₂. Un primo elenco dei settori «sensibili» è stato redatto nel dicembre 2009 e sarà riveduto ogni 5 anni. La Commissione ha esaminato fra 200 e 300 settori (7). Il CESE raccomanda che solo i settori rispondenti ai criteri cumulati di costo del CO₂ e intensità commerciale possano beneficiare, a partire dal 2013, del 100 % di assegnazioni gratuite di CO₂ sulla base dei parametri comuni di riferi-

(7) A norma dell'articolo 10 bis, paragrafo 15, della direttiva 2003/87/CE, «un settore o sottosettore è ritenuto esposto a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio se la somma dei costi aggiuntivi diretti e indiretti generati dall'attuazione della suddetta direttiva può comportare un aumento sensibile dei costi di produzione, calcolati come percentuale del valore aggiunto lordo, di almeno il 5 % e se l'intensità degli scambi con paesi terzi, intesa come il rapporto tra la somma del valore delle esportazioni verso paesi terzi e del valore delle importazioni da tali paesi e il volume complessivo del mercato per l'Unione (volume d'affari annuo più importazioni totali dai paesi terzi), è superiore al 10 %». Si tratta dei seguenti settori: fabbricazione di amido e di prodotti amidacei, fabbricazione di zucchero, produzione di altre bevande fermentate non distillate, fabbricazione di alcol etilico di fermentazione, fabbricazione della carta e del cartone, fabbricazione di prodotti petroliferi raffinati, fabbricazione di vetro piano, fabbricazione di vetro cavo, fabbricazione di piastrelle in ceramica per pavimenti e rivestimenti, fabbricazione di tubi di ghisa, produzione di zinco, piombo e stagno. Se a questi due criteri si aggiunge quello di un aumento particolarmente elevato dei costi di produzione, pari almeno al 30 %, o di un'intensità degli scambi con paesi terzi superiore al 30 %, l'elenco si estende ad altri 16 settori, per un totale di 27.

mento in materia di risultati. Da un primo esame sembrerebbe corrispondere a tali criteri soltanto una manciata di settori. Conformemente a tale esigenza, il Comitato sottolinea che solo 11 settori (8) rispondono ai criteri cumulati di costo del CO₂ e intensità commerciale.

5.2 Non vincolante e poco ambizioso, l'Accordo di Copenaghen resta molto al di sotto del risultato auspicato dal CESE nella sua dichiarazione del novembre 2009. Per giunta tale accordo, concepito sotto forma di dichiarazione e sprovvisto del valore giuridico di un trattato, lascia irrisolta la questione del futuro del protocollo di Kyoto. Ha però il vantaggio di fornire una prima base per registrare e confrontare gli sforzi nazionali di mitigazione. L'allegato di Copenaghen prevede che, ai sensi dell'accordo, l'Europa mantenga la sua offerta condizionale di ridurre del 30 % le emissioni di gas serra «se gli altri paesi industrializzati si impegnano a realizzare sforzi analoghi».

5.3 Considerata la situazione attuale in termini di impegno degli altri paesi industrializzati, l'Europa potrebbe attenersi all'obiettivo del - 20 %, scegliendo così di limitare i problemi di perdita della competitività e di «fuga» di carbonio cui sarebbero esposti i settori europei sottoposti al sistema europeo di scambio di quote di emissione. Ciò nonostante, una scelta del genere non eliminerebbe del tutto il problema della fuga di CO₂, per due ragioni:

— la prima è che gli obiettivi e impegni di riduzione degli altri paesi figurano soltanto nell'allegato dell'Accordo di Copenaghen. Non è stato chiaramente definito nessun meccanismo giuridico di raffronto delle emissioni tra paesi.

— La seconda è che, nonostante l'annuncio della creazione di mercati del carbonio in alcune regioni del mondo (in Canada nel 2010, in Australia nel 2011 e negli Stati Uniti nel 2012), le date fissate continuano ad essere spostate in avanti. I prezzi del CO₂ previsti su tali mercati, ancora molto limitati, restano al di sotto del prezzo medio comunitario.

5.4 Subordinando l'offerta di riduzione delle emissioni del 30 % nel 2020 agli sforzi ed impegni degli altri paesi, l'Europa si è resa dipendente da un ipotetico accordo multilaterale per realizzare un'effettiva svolta nel suo percorso di sviluppo in direzione di un modello a basso consumo di carbonio e pervenire così a ridurre di quattro volte le sue emissioni nel 2050. Indipendentemente da ogni condizione e obiettivo di questo tipo, nello spazio americano e cinese la «decarbonizzazione» progressiva dell'economia è invece concepita in una logica unilaterale, dal basso verso l'alto, di investimenti e innovazione. In un certo senso l'Accordo di Copenaghen è una scommessa sulla tecnologia, su cui anche l'Europa deve puntare.

(8) Decisione della Commissione del 24 dicembre 2009, notificata con il numero C(2009) 10251 (1), GU L 1 del 5.1.2010, pagg. 10-18.

5.5 Per sviluppare un'economia verde e conservare la propria leadership in questo campo, l'Europa dovrebbe pertanto, nel suo stesso interesse e in quello del clima, continuare a prefiggersi l'ambizioso obiettivo di una riduzione progressiva che raggiunga l'80 % nel 2050, fissando ad esempio un obiettivo intermedio del 25-40 % tra il 2020 e il 2030. Il Comitato propone di elaborare delle analisi d'impatto (ambientale, occupazionale e sullo sviluppo) per anticipare le transizioni tra il 2020 e il 2050.

5.6 La fissazione di tale obiettivo intermedio deve essere accompagnata da misure normative e fiscali volte a favorire un aumento degli investimenti nella ricerca e nello sviluppo di tecnologie «pulite». Come sottolineato dalla Commissione nella comunicazione Europa 2020 ⁽⁹⁾, la spesa europea per la R&S è inferiore al 2 %, contro il 2,6 % degli Stati Uniti e il 3,4 % del Giappone, soprattutto a causa dei livelli più bassi di investimenti privati. Tali livelli di spesa per la R&S non sono in linea con gli obiettivi dell'UE (3 %) e le sfide climatiche. Per concretizzare tale percorso, il Comitato propone di elaborare delle analisi d'impatto (ambientale, occupazionale e sullo sviluppo) al fine di anticipare il passaggio alla prossima fase (2020) e a quelle successive (2030, 2040, 2050).

5.7 In entrambi i casi (opzione timida oppure opzione ambiziosa) gli Stati membri dell'UE rischiano, ancora per alcuni anni, di essere fra i pochi paesi che assegnano un prezzo al CO₂ (a un livello non irrisorio) attraverso un mercato di scambio di quote d'emissione. Senza rinunciare alle proprie elevate ambizioni multilaterali per le prossime conferenze delle parti (COP) che si terranno in Messico (2010) e in India (2011), l'Europa non deve correre il rischio di trascurare le politiche «dal basso verso l'alto» in materia di ricerca, innovazione e investimenti. Puntando tutto sull'effetto del mercato del CO₂,

inoltre, l'UE rischia di non attribuire la dovuta importanza ad altre politiche utili per favorire la ricerca, l'innovazione e gli investimenti. I piani di rilancio elaborati in Europa hanno già fallito in questo campo, contrariamente a quanto avvenuto in Asia e in America.

5.8 Con le dovute cautele, il CESE raccomanda di dare prova di pragmatismo nell'affrontare il problema delle fughe di carbonio. In linea con le scelte strategiche dell'Unione, occorre continuare a dare la preferenza all'assegnazione gratuita delle quote, che è già molto diffusa. L'adeguamento alle frontiere non sarà giustificato in sede di OMC fintantoché l'UE privilegerà l'assegnazione gratuita: l'ETS può essere infatti assimilato ad una tassa (e quindi adeguabile alle frontiere) solo nel caso in cui le quote siano integralmente messe all'asta. La scelta più opportuna consisterebbe nel richiedere tali adeguamenti in via transitoria per una serie di linee tariffarie in base ai rischi accertati di fuga del carbonio, una volta esaurito il ricorso all'assegnazione gratuita. Solo degli adeguamenti molto mirati e motivati potrebbero essere sostenuti dinanzi all'organo di conciliazione dell'OMC nell'unica prospettiva, che è proprio il principale *acquis* di Copenaghen, di contenere l'aumento della temperatura al di sotto dei 2 °C.

5.9 A medio termine, una scelta del genere presuppone dei finanziamenti adeguati a favore di una politica europea di mitigazione. Tale politica prende il via attraverso progetti pilota sulla cattura e lo stoccaggio del CO₂ e prevede un comitato di monitoraggio sugli investimenti e la condivisione della proprietà intellettuale. Affinché l'abbandono delle misure temporanee di adeguamento sia credibile, risultano necessarie politiche d'innovazione volte alla ricerca di soluzioni per uno sviluppo sostenibile.

Bruxelles, 26 maggio 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽⁹⁾ COM(2010) 2020 definitivo *Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Le relazioni UE-ASEAN»

(2011/C 21/04)

Relatore: **Claudio CAPPELLINI**

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:

Le relazioni UE-ASEAN.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 maggio 2010.

Alla sua 463^a sessione plenaria, dei giorni 26 e 27 maggio 2010 (seduta del 26 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 163 voti favorevoli e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sottolinea la centralità e la necessità di un rinnovato e più incisivo rapporto delle istituzioni comunitarie con l'ASEAN. Il presente parere si pone in questo senso in continuità con alcune precedenti iniziative del CESE sul tema ⁽¹⁾, le quali, oltre un decennio fa, già sottolineavano l'importanza di una maggiore proiezione dell'UE verso il Sud-Est asiatico ed evidenziavano il contributo fondamentale che l'UE avrebbe potuto apportare all'integrazione regionale asiatica.

1.2 Il CESE constata, tuttavia, che, a tutt'oggi, il partenariato UE-ASEAN non ha fatto i progressi auspicati. Nonostante gli sforzi intrapresi, anche finanziariamente, soprattutto negli ultimi anni, per favorire il dialogo strutturato UE-ASEAN in vari ambiti (politica, cooperazione, commercio, ecc.), i risultati concreti sono deboli ed il dialogo con e tra le società civili dimostra essere ancora al di sotto delle proprie potenzialità. Il decennio trascorso sembra aver rappresentato più un'occasione mancata che l'occasione per rafforzare la *partnership* con un'area considerata strategica per gli interessi dell'UE nel mondo ⁽²⁾. Emblematico il caso del negoziato commerciale. Mentre l'UE e l'ASEAN hanno concordato una pausa nei negoziati, l'ASEAN ha stretto accordi commerciali con le altre principali realtà geoeconomiche mondiali (Cina, India, Australia, e negoziati sono in corso con USA, Corea del Sud e Giappone).

1.3 Oggi, in un contesto internazionale profondamente mutato in cui, da un lato, sono aumentati i vincoli politici ed economici rispetto al decennio precedente, ma dall'altro sono emerse nuove opportunità di integrazione e di dialogo, il presente parere del CESE intende proporre riflessioni e proposte operative utili per il rilancio delle relazioni UE-ASEAN.

1.4 Il Comitato ribadisce che la garanzia di un lavoro dignitoso ed il rispetto delle otto Convenzioni ILO che rappresentano i *core labour standards* rimangono condizione imprescindibile per

progredire nel partenariato regionale. A ciò si aggiunge, nel caso del Myanmar, il problema della tutela dei diritti umani, che rappresenta un ostacolo insormontabile alla possibilità di avviare opzioni negoziali con tale paese, come efficacemente sottolineato anche dal Parlamento europeo nel gennaio 2008. Il CESE guarda, pertanto, con favore al fatto che i negoziati commerciali UE-ASEAN si pongano obiettivi più ambiziosi rispetto agli altri accordi commerciali firmati dall'ASEAN, specificamente riguardo ai temi degli standard del lavoro ed ambientali, ed al dialogo sociale ⁽³⁾. In quest'ottica, l'approccio bilaterale (cfr. punto 4.2.2) va visto come una premessa e non come una rinuncia ad accordi commerciali su scala regionale o multilaterale. Nell'aprile 2008, nel parere sul tema *I negoziati sui nuovi accordi commerciali* (CESE 773/2008), il Comitato ha chiarito che - in questi e in altri negoziati previsti nella sua comunicazione sul tema *Europa globale* - la Commissione deve fare delle 27 convenzioni elencate nell'ambito del sistema SPG Plus «la soglia minima di discussione del capitolo Sviluppo sostenibile nel caso dei negoziati avviati con i paesi asiatici», compresi i negoziati con l'ASEAN. Il parere riconosceva tuttavia l'esigenza di «applicare una valutazione differenziata» e sottolineava che il Comitato ritiene che gli accordi bilaterali (cfr. il punto 1.2) «vadano considerati compatibili con il multilateralismo e che anzi alla lunga lo rafforzeranno».

1.5 L'esperienza dimostra i vantaggi reciproci derivanti dalla cooperazione e dal dialogo con partner internazionali in varie parti del mondo. Esse consentono una migliore comprensione reciproca ed un più efficace approccio alle sfide ed ai problemi da risolvere. In tale ambito, il CESE sottolinea l'opportunità di un maggior coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile, sia a livello europeo, sia nei paesi terzi, nel processo di valutazione di impatto sulla sostenibilità socioeconomica degli accordi di libero scambio con i paesi ASEAN e sulla vulnerabilità dei gruppi sociali più esposti alla concorrenza e la necessità di favorire l'irrobustimento della società civile e lo sviluppo sostenibile nell'ambito del «dialogo strutturato» UE-ASEAN. Vale la pena sottolineare, a tal proposito, che nei paesi ASEAN in cui le organizzazioni della società civile sono più radicate (ad esempio in Indonesia, Thailandia

⁽¹⁾ EXT/132 del 1996; EXT/153 del 1997.

⁽²⁾ Cfr. la comunicazione del 2006 della Commissione *Global Europe: Competing in the World*.

⁽³⁾ Non è certamente possibile paragonare le due situazioni, ma il capitolo 13 dell'Accordo di libero scambio dell'UE con la Corea del Sud può essere considerato un utile modello di riferimento.

e Filippine) le relazioni con l'UE sono state maggiormente efficaci. La sfida attuale è quella di trovare modalità di collaborazione efficaci anche con le più deboli organizzazioni della società civile negli altri paesi della regione.

1.6 In quest'ambito, il CESE auspica e si rende disponibile a svolgere, in collaborazione con le altre istituzioni comunitarie, un ruolo di stimolo, di facilitatore e di *expertise* volto a rafforzare il dialogo con le società civili dei paesi aderenti all'ASEAN, in particolare per le realtà più vulnerabili. Ciò potrà essere sicuramente facilitato e rafforzato se realizzato in stretta collaborazione, ed integrazione, con il nuovo servizio diplomatico per le relazioni esterne dell'UE.

1.7 Il Comitato propone il lancio di una **piattaforma integrata ed inclusiva delle organizzazioni sociali UE-ASEAN** a supporto dei temi cardine del processo di integrazione interregionale, oltre che a supporto dell'irrobustimento delle organizzazioni che interpretano i bisogni della società civile locali, specialmente nei paesi ove tali organizzazioni sono più deboli. Tale nuovo strumento di cooperazione fra gli attori della società civile UE-ASEAN, favorirebbe una strategia integrata di *capacity building* tramite scambi di esperienze su specifici casi di studio e su vari aspetti del processo di integrazione: dialogo socioculturale, collaborazione scientifica e produttiva, servizi di interesse generale, gestione emergenze, ecc.

1.8 Il Comitato propone in quest'ottica di verificare la fattibilità di istituire, eventualmente anche con il coinvolgimento dell'*ASEAN Foundation* ⁽⁴⁾ e/o dell'*Asia-Europe Foundation* (ASEF) ⁽⁵⁾, una **fondazione europea** orientata specificamente al dialogo sociale, civile, professionale ed interculturale UE-ASEAN. Un realistico programma annuale di attività potrebbe poi consentire di svolgere una utile funzione di monitoraggio al servizio delle istituzioni comunitarie pubbliche interessate.

1.9 Il Comitato propone, inoltre, nel breve termine, l'istituzione di un **«Rapporto annuale» sullo stato dei modelli e sistemi partecipativi nell'ASEAN** per verificare i progressi compiuti, con specifici *focus* tematici, come ad esempio il settore della sicurezza alimentare, dell'acqua e della sanità, ecc. Il rapporto sarebbe un'occasione periodica di *screening* e monitoraggio delle attività messe concretamente in campo per la promozione del *volet* socioculturale e potrebbe favorire anche il confronto

⁽⁴⁾ L'*ASEAN Foundation* è stata istituita il 15 dicembre 1997 a Kuala Lumpur in occasione del 30° anniversario dell'Associazione. Essa persegue il miglioramento degli stili di vita e del benessere dei popoli del Sud-Est asiatico e promuove una maggiore consapevolezza circa i benefici del processo di integrazione regionale attraverso l'attivazione di contatti *people to people* e collaborazioni fra istituzioni sociali ed accademiche.

⁽⁵⁾ L'*Asia-Europe Foundation* (ASEF), fondata nel febbraio 1997 dai paesi ASEM, promuove il dialogo e la collaborazione fra le popolazioni asiatiche ed europee attraverso la promozione degli scambi culturali, intellettuali e *people to people* coinvolgendo le società civili dei paesi coinvolti e le collettività.

con modelli ed azioni similari messe in campo dai principali organismi internazionali, in primo luogo la FAO, ma anche da altri attori globali (come, ad esempio, USA, Giappone, ecc.).

1.10 Al fine di promuovere il dialogo e la cooperazione istituzionale fra le parti sociali, il Comitato suggerisce, infine, l'istituzione di un **dialogo permanente fra i funzionari ASEAN e i delegati presso il CESE**, promuovendo occasioni di confronto e collaborazione istituzionali, su base regolare, anche in connessione con i principali eventi della vita dell'organizzazione ed i principali momenti di confronto del dialogo strutturato UE-ASEAN e ASEM. Ad esempio, la Commissione dovrebbe promuovere un dialogo costante fra i rappresentanti dell'ASEAN, a tutti i livelli, ed i rappresentanti della società civile organizzata europea (e di quelle nazionali interessate) sulla base di un programma di attività condiviso e realistico (ad esempio, discussione dei pareri del CESE nei paesi aderenti all'ASEAN). I risultati di tale attività dovrebbero prevedere forme di valutazione qualitativa/quantitativa di facile comprensione nelle diverse lingue dell'UE e dei paesi ASEAN. Un forum UE-ASEAN promosso dal CESE in tale ambito potrebbe incontrare l'interesse di varie istituzioni ed enti pubblici e privati.

2. L'ASEAN: caratteristiche ed evoluzione

2.1 Dalla nascita ad oggi, l'ASEAN ha compiuto un lento e progressivo percorso di maturazione che l'ha portata ad assumere nel tempo una diversa e più complessa fisionomia. Nata all'interno delle logiche geopolitiche della guerra fredda, per esigenze di sicurezza territoriale, di legittimazione di Stati da poco giunti all'indipendenza e di promozione del multilateralismo, l'ASEAN ha progressivamente esteso il processo di integrazione regionale, inizialmente in campo economico e commerciale, per poi intraprendere, anche sulla spinta della crisi economica del '97, un processo più avanzato di integrazione di natura istituzionale, politico-economico e socio culturale.

2.2 L'UE ha rappresentato, sin dai Trattati istitutivi della Comunità europea, ma ancor più recentemente dopo la svolta della moneta unica e l'allargamento ad Est, una «fonte d'ispirazione naturale» per l'ASEAN, ed il «dialogo strutturato» UE-ASEAN ha certamente influenzato l'evoluzione più recente dell'integrazione del Sud-Est asiatico. La Carta ASEAN del 15 dicembre 2008 ⁽⁶⁾ ha dotato l'Associazione di personalità giuridica. In occasione del 14° vertice dei capi di Stato e di governo del 2009, l'ASEAN ha delineato una *roadmap* per realizzare un mercato comune entro il 2015. La comunità ASEAN si è quindi dotata di una struttura a tre pilastri: comunità economica (AEC), comunità politica e di sicurezza (APSC) e comunità socioculturale (ASCC) ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Cfr. *The ASEAN Charter*, Singapore, 20 novembre 2007. Questo trattato costituzionale fornisce l'architettura base dell'associazione. La Carta è composta di una premessa, 13 capitoli e 55 articoli.

⁽⁷⁾ Cfr. *ASEAN Economic Community (AEC) Blueprint* (Singapore, 20 novembre 2007); *ASEAN Political-Security Community (APSC) Blueprint* (Cha-Am, 1° marzo 2009) e *ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) Blueprint* (Cha-Am, 1° marzo 2009).

2.3 L'implementazione della comunità economica segue l'avvenuta liberalizzazione commerciale dell'accordo AFTA (ASEAN Free Trade Area) e la liberalizzazione in materia di investimenti intra-ASEAN, regolata dall'accordo AIA (ASEAN Investment Area); con una deroga di 5 anni per i paesi CLMV⁽⁸⁾. La Comunità politica e di sicurezza rimane essenzialmente legata al dialogo intergovernativo. La cooperazione socioculturale concerne, principalmente, la collaborazione in materia di istruzione, sviluppo delle risorse umane, I&CT, pubblico impiego, welfare, riduzione della povertà, sicurezza alimentare, prevenzione e monitoraggio delle malattie infettive, gestione dei disastri naturali, tutela dei diritti dei minori, delle donne e degli individui diversamente abili, tutela ambientale.

2.4 Il rafforzamento istituzionale dell'ASEAN si è accompagnato ad un maggior ruolo internazionale dell'Organizzazione. Il 1° gennaio 2010 sono entrati in vigore accordi di libero scambio con Australia e Nuova Zelanda, con la Cina e con l'India. L'accordo con Australia e Nuova Zelanda (ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area, AANZFTA) prevede la liberalizzazione del commercio di beni (99 % dei prodotti importati da Indonesia, Malesia, Filippine e Vietnam), servizi ed investimenti.

2.5 L'accordo con la Cina (China ASEAN Free Trade Area, CAFTA) comporta l'abolizione dei dazi doganali per 7.000 gruppi merceologici (circa il 90 % delle posizioni doganali), creando un mercato integrato di circa 1,9 miliardi di persone, caratterizzato da un volume di interscambio di circa 4,5 miliardi di dollari. Un periodo di transizione fino al 2015 è stato accordato ai paesi CLMV.

2.6 L'accordo con l'India (ASEAN-India Trade in Goods, TIG) prevede una graduale liberalizzazione tariffaria per oltre il 90 % dei prodotti scambiati, inclusi «prodotti speciali» come olio di palma, caffè, tè e pepe. Anche in questo caso, l'accordo vede la creazione di un unico mercato integrato costituito da oltre 1,8 miliardi di persone.

2.7 L'ASEAN intrattiene, inoltre, rapporti privilegiati di cooperazione politica ed economica con Corea del Sud, Giappone e Cina (blocco ASEAN+3) e con gli USA che, come è noto, mantengono interessi strategici nel Pacifico sud-orientale ed hanno già concluso un accordo di libero scambio con Singapore. Di particolare interesse strategico, la proposta del Presidente Obama (i negoziati sono in corso dallo scorso marzo) di espandere la *Trans-Pacific Partnership* - TPP (oggi composta da Brunei, Cile, Nuova Zelanda e Singapore) anche agli USA, oltre che ad Australia, Perù e Vietnam.

3. UE-ASEAN: lo stato dell'arte delle relazioni

3.1 La rilevanza dei rapporti UE-ASEAN emerge in tutta evidenza se si guarda alle relazioni commerciali e finanziarie tra le due realtà geoeconomiche. Nella comunicazione *Global*

Europe del 2006, la Commissione ha inserito l'ASEAN fra i mercati prioritari in considerazione del rilevante potenziale di crescita: fra il 2004 ed il 2008 il commercio fra UE-ASEAN di beni e servizi è cresciuto più del 25 % raggiungendo i 175 miliardi di euro nel 2008 (dati DG Trade).

3.2 L'ASEAN è attualmente il terzo *partner* commerciale dell'Europa comunitaria dopo USA e Cina, con un peso pari a circa il 7 % delle sue importazioni totali. La bilancia commerciale UE-ASEAN registra un disavanzo considerevole, pari a circa 25 miliardi di euro nel 2008 (dati Eurostat). L'UE importa prevalentemente macchinari (29,2 miliardi di euro nel 2008) e prodotti agricoli (12,4 miliardi di euro nel 2008), mentre registra un avanzo nella bilancia dei servizi (+2,6 miliardi di euro nel 2007, dati Eurostat).

3.3 Quanto agli investimenti, nel periodo 2005-2008, i flussi di capitale UE-ASEAN hanno registrato un incremento del 200 % in valore (raggiungendo un valore complessivo di 105,4 miliardi di euro, dati Eurostat). Gli investitori europei contribuiscono per circa il 27 % dei flussi di IDE complessivi verso l'ASEAN. La stragrande maggioranza di essi vanno a Singapore (65 %), seguono Malesia (9 %), Thailandia, Indonesia, Brunei e Vietnam (5-7 % ciascuno), mentre solo meno dell'1 % affluisce verso gli altri paesi. Nello stesso periodo si è assistito, tuttavia, anche ad un significativo incremento dei flussi ASEAN-UE passati da 29,7 a 43,6 miliardi di euro nel 2007 (dati Eurostat). L'85 % dei flussi in uscita dall'ASEAN provengono tuttavia da due soli paesi: Singapore e Malesia⁽⁹⁾.

3.4 Nonostante la crescita dei rapporti commerciali e finanziari, i mercati ASEAN mantengono rilevanti barriere tariffarie e non tariffarie. La rimozione di tali barriere, attraverso l'implementazione di un accordo di libero scambio UE-ASEAN, comporterebbe chiari benefici per l'Unione, soprattutto nel campo dei servizi, ma anche benefici per i paesi ASEAN i quali, pur godendo di effetti differenziati, mostrano una tendenza a godere di benefici maggiori in corrispondenza di livelli maggiori di approfondimento dell'integrazione (cfr. TSIA, DG TRADE)⁽¹⁰⁾.

3.5 I negoziati commerciali, lanciati nel luglio 2007 fra l'UE e 7 paesi ASEAN «non-LDC»⁽¹¹⁾, sono stati, tuttavia, bloccati consensualmente nel marzo 2009: la sostanziale eterogeneità dei partner ASEAN dal punto di vista economico (i paesi sono diversificati in termini di sviluppo umano, speranza di vita, livelli di povertà e priorità di spesa pubblica), la varietà delle politiche commerciali, ma anche profonde divergenze di natura politica (basti pensare alla dittatura militare ed alla questione dei diritti umani in Myanmar), si sono rivelati ostacoli insormontabili, anche per il negoziato commerciale. Su questo punto il Comitato conferma la medesima posizione del Parlamento europeo che, nel gennaio 2008, si è già espresso negativamente circa l'opportunità di firmare un accordo commerciale con il Myanmar, sotto l'attuale regime militare.

⁽⁸⁾ L'acronimo CLMV si riferisce ai membri più recenti dell'Organizzazione (Cambogia, Laos, Myanmar e Vietnam).

⁽⁹⁾ Tra le 18 multinazionali ASEAN che figurano fra le prime 100 a livello mondiale, 11 sono localizzate a Singapore e 6 in Malesia (dati UNCTAD).

⁽¹⁰⁾ DG TRADE, *Trade Sustainability Impact Assessment (TSIA) of the FTA between the EU and ASEAN*, giugno 2009, TRADE07/C1/C01 - Lot 2.

⁽¹¹⁾ Indonesia, Malaysia, Singapore, Brunei, Thailandia, Filippine, Vietnam.

3.6 All'affievolirsi dell'integrazione economica e commerciale ha corrisposto recentemente un graduale rafforzamento delle relazioni politico-istituzionali UE-ASEAN, ancorché esclusivamente di tipo intergovernativo. Vanno citati a tal proposito l'ASEAN-EU Programme for Regional Integration Support (fase I e fase II) ⁽¹²⁾; la Trans Regional EU-ASEAN Trade Initiative (TREATI) ⁽¹³⁾ ed il Regional EU-ASEAN Dialogue Instrument (READI) ⁽¹⁴⁾.

3.7 Oltre a tali accordi, recentemente le due organizzazioni hanno dato vita ad una dichiarazione congiunta sulla lotta al terrorismo (14° incontro ministeriale del 2003) ⁽¹⁵⁾ e, in occasione del 16° incontro ministeriale a Norimberga, il 15 marzo 2007, hanno adottato un piano d'azione comune (Piano d'azione di Norimberga per il periodo 2007-2012).

3.8 L'UE e l'ASEAN mantengono, inoltre, una cooperazione politica mediante incontri congiunti dei rispettivi ministri degli Esteri e alti funzionari. Il 27-28 maggio 2009, la 17a riunione dei ministri degli Esteri UE-ASEAN tenutasi a Phnom Penh (Cambogia) è stata l'occasione per stilare un bilancio dei primi due anni di implementazione del piano d'azione di Norimberga e per affrontare questioni emergenti (come la recessione globale ed il rischio di pandemia legata al virus A/H1N1). A conclusione è stato adottato un nuovo documento, la *Phnom Penh Agenda*, che fissa priorità ed obiettivi da perseguire nel biennio 2009-2010.

3.9 Da citare, anche se esterna al dialogo UE-ASEAN, la positiva esperienza ASEM (*Asia-Europe Meeting*), che rimane at-

⁽¹²⁾ L'ASEAN-EU Programme for Regional Integration Support (APRIS I), firmato a Giacarta nel settembre 2003 con uno stanziamento di 4,5 milioni di euro per il supporto al raggiungimento dei target previsti dal Piano d'azione di Vientiane, alla realizzazione della finestra unica ASEAN per l'armonizzazione delle procedure doganali, alla riduzione delle barriere tecniche al commercio, all'allineamento degli standard qualitativi nella regione e all'assistenza tecnica al segretariato ASEAN. Gli obiettivi principali dell'APRIS II (cfr. ASEAN-EU Programme for Regional Integration Support (APRIS) - Phase II, Giacarta, novembre 2006) sono invece: in ambito commerciale, favorire l'allineamento degli standard ASEAN a quelli internazionali; in materia di investimenti, favorire l'adozione di un piano d'azione per velocizzare la rimozione delle barriere all'afflusso e alla libera circolazione dei capitali nella regione; in ambito istituzionale, promuovere un rafforzamento del meccanismo ASEAN per la composizione delle controversie e fornire assistenza al segretariato ASEAN per garantire un efficiente adempimento delle sue funzioni. L'APRIS II vige per il triennio 2006-2009 e la sua copertura finanziaria è garantita da uno stanziamento iniziale da parte dell'UE di 8,4 milioni di euro. Nel 2007 è stato disposto un ulteriore stanziamento di 7,2 milioni di euro a sostegno delle iniziative previste dal piano APRIS II, con particolare riguardo al raggiungimento di standard comuni tra i paesi della regione nei settori agroalimentare, elettronico, cosmetico e nei prodotti in legno.

⁽¹³⁾ Programma di assistenza tecnica che l'Unione si impegna a fornire ai paesi del Sud-Est asiatico per accelerare il raggiungimento degli obiettivi di integrazione ASEAN nel campo degli standard dei prodotti agro-alimentari e industriali e in materia di barriere tecniche al commercio. Cfr. *Trans-Regional EU-ASEAN Trade Initiative*, Luang Prabang, 4 aprile 2003.

⁽¹⁴⁾ Il READI riguarda tutti i temi di cooperazione non commerciale e promuove il dialogo politico in settori di comune interesse come, ad esempio, la società dell'informazione; il cambiamento climatico; la sicurezza nell'aviazione civile; occupazione ed affari sociali; energia, scienza e tecnologia.

⁽¹⁵⁾ Cfr. *Joint Declaration on Cooperation to Combat Terrorism*, Bruxelles, 27-28 gennaio 2003.

tualmente il principale canale di collegamento multilaterale fra Europa ed Asia. ⁽¹⁶⁾ L'ASEM affianca alla realizzazione di summit bilaterali biennali di natura intergovernativa ⁽¹⁷⁾, l'*Asia-Europe People's Forum*; l'*Asia-Europe Parliamentary Partnership* e l'*Asia-Europe Business Forum*, oltre ad una piattaforma di rete per favorire la collaborazione scientifica dell'istruzione e della ricerca: la *Trans-Eurasia Information Network* (TEIN) ⁽¹⁸⁾.

4. I temi principali delle relazioni UE-ASEAN

4.1 Senza alcuna pretesa di esaustività, il Comitato ritiene utile concentrare l'attenzione su alcuni temi prioritari e criticità, considerati strategici per l'evoluzione futura delle relazioni UE-ASEAN, al fine di fornire linee di indirizzo e opzioni di intervento concrete.

4.2 Come già sottolineato, i negoziati commerciali UE-ASEAN sono attualmente sospesi. Al fine di mantenere l'impegno nella regione, l'UE ha avviato negoziati per accordi commerciali di libero scambio di natura bilaterale con alcuni Stati membri dell'ASEAN (iniziando con Singapore e Vietnam).

4.2.1 È innegabile che i paesi ASEAN rimangono realtà eterogenee, sia da un punto di vista politico-istituzionale (nell'ASEAN convivono regimi democratici e regimi autoritari, oltre che vere e proprie dittature militari come nel caso del Myanmar), sia da un punto di vista economico (esiste, ad esempio, un chiaro divario, per tutti gli indicatori di sviluppo socio-economico, fra le cosiddette economie ASEAN-6 ed i 4 nuovi CLMV). Inoltre, le istituzioni ASEAN (segretariato e presidenza) non hanno mandato negoziale. C'è, inoltre, cautela circa i costi sociali di un'integrazione economica profonda per i CLMV ⁽¹⁹⁾.

4.2.2 Tuttavia, l'opzione bilaterale rimane una tipica opzione di *second best* e l'esclusione di alcuni paesi dal negoziato (Myanmar, Cambogia e Laos) è stata aspramente criticata dagli stessi paesi ASEAN. Inoltre, la necessità di favorire un vero e proprio negoziato su base regionale è fondamentale per rafforzare la presenza europea nell'area e per favorire anche un maggior dialogo con la Cina, visti gli stretti legami fra le economie della regione. In quest'ottica, l'avvio di trattati bilaterali con i paesi ASEAN deve essere visto esclusivamente come primo passo verso un'intesa più ampia di partenariato politico-economico di natura regionale, sia per la centralità dell'area asiatica nell'ambito degli equilibri politico-economici internazionale e,

⁽¹⁶⁾ Gli attuali 45 membri dell'ASEM rappresentano circa la metà del PIL mondiale, circa il 60 % della popolazione mondiale e circa il 60 % del commercio mondiale (dati Commissione europea).

⁽¹⁷⁾ L'ottavo summit si svolgerà a Bruxelles in ottobre e si focalizzerà sul tema *migliorare la qualità di vita*.

⁽¹⁸⁾ Il progetto TEIN3 (<http://www.tein3.net/>) offre un portale per favorire la collaborazione scientifica a circa 8 000 centri di ricerca ed istituzioni accademiche della regione dell'Asia Pacifico, e la loro partecipazione a progetti con i loro pari in Europa. La collaborazione telematica della ricerca fra Europa ed Asia è assicurata dalla connettività con il GÉANT network.

⁽¹⁹⁾ In conformità al «trattamento speciale e differenziato» adottato in sede OMC, l'UE è disponibile a tenere in considerazione l'eterogeneità dei livelli di sviluppo dei paesi partner. Da tener presente che le esportazioni di Laos e Cambogia già beneficiano di un accesso preferenziale sul mercato UE grazie all'iniziativa *Everything but Arms*.

indirettamente, le relazioni UE-Cina, sia in considerazione della volontà dei paesi dell'area sud-est asiatica di creare un mercato comune entro il 2015, obiettivo che l'UE sostiene tecnicamente e finanziariamente.

4.3 L'UE sta negoziando con i paesi ASEAN specifici accordi di cooperazione allargata (*Partner and Cooperation Agreements - PCAs*) e supporta l'*Iniziativa ASEAN per l'integrazione (IAI)*, così come le iniziative riguardanti le aree di crescita subregionale⁽²⁰⁾. È stata inoltre rafforzata la collaborazione nel settore dell'istruzione e della formazione professionale i cui obiettivi principali sono l'innalzamento degli standard di insegnamento, la promozione dell'apprendimento linguistico e l'uso delle moderne tecnologie di informazione e comunicazione⁽²¹⁾.

4.3.1 In considerazione della delicatezza della questione della sicurezza alimentare, l'UE intende inoltre rafforzare la collaborazione con la FAO nell'area. La FAO ha già elaborato, in collaborazione con l'ASEAN, un *ASEAN Integrated Food Security Framework (AIFS)* ed il relativo piano d'azione strategico, *Strategic Plan of Action for Food Security (SPA-FS)*, e sta attualmente realizzando 10 studi paese sugli effetti della crisi in termini di sicurezza alimentare nella regione. La FAO sta inoltre lavorando ad un *Memorandum of Understanding* con l'ASEAN per formalizzare le relazioni reciproche e facilitare le azioni di assistenza tecnica in tema di sicurezza alimentare nella regione.

4.3.2 In considerazione della vulnerabilità socioeconomica della regione agli *shock* esterni e dei probabili effetti aggiuntivi che la realizzazione di accordi di liberalizzazione commerciale avrà sulla vulnerabilità di alcuni paesi membri e su alcuni gruppi sociali maggiormente esposti alla concorrenza, è auspicabile una maggiore attenzione a tali aspetti della cooperazione economica, anche in tema di *knowledge sharing* con altre istituzioni internazionali e centri di ricerca.

4.4 La cooperazione politica tra Unione ed ASEAN rimane prettamente di natura intergovernativa e si sviluppa tramite incontri periodici (biennali) tra i rispettivi ministri degli Esteri ed alti funzionari. Tali riunioni ministeriali hanno, tuttavia, favorito una crescente convergenza delle posizioni reciproche in tema di politica estera. L'UE, ad esempio, ha fatto richiesta di accesso all'*ASEAN Treaty of Amity and Cooperation* e l'ASEAN ha, a tal fine, accettato di estendere il Trattato ad entità giuridiche sovranazionali.

4.4.1 Per quanto riguarda la cooperazione socioculturale, essa è regolata, per il biennio 2009-2010, dall'Agenda di Phnom Penh, che fissa obiettivi comuni da perseguire in diversi settori: dalla sicurezza sanitaria alla scienza e tecnologia, alla formazione professionale, alla tutela del patrimonio artistico e culturale. Anche nell'ambito della cooperazione sociale, tuttavia, il coinvolgimento della società civile rimane paradossalmente modesto. Mancano infatti, allo stato attuale, sedi che consentano una piena espressione delle diverse esigenze e aspettative delle parti sociali e degli altri cittadini in merito alla situazione attuale ed alle prospettive future della collaborazione UE-ASEAN⁽²²⁾.

4.4.2 Infine, in tema di diritti umani, non può non essere accolta con soddisfazione la recente istituzione (avvenuta con l'entrata in vigore della Carta ASEAN) di una Commissione intergovernativa sui diritti umani. Pur trattandosi di un ente privo (almeno per ora) di poteri coercitivi e sanzionatori, con un compito quindi di promozione più che di tutela degli stessi, si tratta senza dubbio di un primo passo verso una più completa protezione dei diritti umani che l'organizzazione sarà chiamata a raggiungere nei prossimi anni. Il Comitato ribadisce, tuttavia, che stante l'attuale situazione in tema di diritti umani, non è possibile progredire nei negoziati con l'attuale dittatura militare in Myanmar.

Bruxelles, 26 maggio 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽²⁰⁾ Al momento ci sono 5 progetti comuni in fase di realizzazione per un budget complessivo di 55,5 milioni di euro.

⁽²¹⁾ Priorità ai progetti in materia di formazione professionale, trasporti, energia e sviluppo sostenibile. Cfr. *Regional EU-ASEAN Dialogue Instrument*, Kuala Lumpur, 2005.

⁽²²⁾ L'unica (parziale) eccezione è rappresentata dalla *ASEAN-EU Business Network*, con sede a Bruxelles, istituita nel 2001 allo scopo di favorire le relazioni commerciali tra le parti.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il 28° regime — un'alternativa per legiferare meno a livello comunitario» (parere d'iniziativa)

(2011/C 21/05)

Relatore: PEGADO LIZ

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

Il 28° regime - un'alternativa che consente di legiferare meno a livello comunitario.

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 463a sessione plenaria, dei giorni 26 e 27 maggio 2010 (seduta del 27 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 124 voti favorevoli, 8 voti contrari e 20 astensioni.

1. Osservazioni e raccomandazioni

1.1 Di recente, in molte occasioni e nel corso di numerosi eventi, diverse voci della società civile hanno sollevato la questione se un regime facoltativo possa essere adottato come alternativa alla maniera tradizionale di armonizzare le normative in settori specifici, assicurando in tal modo la piena regolamentazione di determinati tipi di rapporti giuridici, come ad esempio i contratti di diritto civile.

1.2 Inoltre, in vari documenti, la Commissione e il Parlamento europeo hanno iniziato a fare riferimento alla possibilità di ricorrere a un meccanismo denominato «28° regime», soprattutto in ambiti importanti per i quali si prevedeva che l'auspicata piena armonizzazione non sarebbe stata facile o anche solo realizzabile.

1.3 Dal canto suo il CESE, in diversi pareri, si è dichiarato favorevole a un esame approfondito di questo meccanismo ai fini di una sua eventuale applicazione in settori specifici.

1.4 A parte l'iniziativa lanciata dal CESE con il parere di iniziativa sul tema *Il contratto di assicurazione europeo* ⁽¹⁾ e portata avanti dal gruppo di progetto per la ridefinizione (*restatement*) del diritto contrattuale assicurativo europeo con la recente pubblicazione dei «Principi di diritto contrattuale assicurativo europeo» (*Principles of European Insurance Contract Law - PEICL*) nell'ambito del quadro comune di riferimento (QCR), solo in alcune occasioni il legislatore europeo ha adottato un approccio di questo tipo nel settore del diritto societario, del diritto della proprietà intellettuale e del diritto internazionale.

1.5 Finora, tuttavia, non è stato condotto alcun dibattito approfondito sulla natura, l'oggetto, il quadro giuridico, gli ambiti di applicazione, i vantaggi e gli svantaggi di uno strumento di questo tipo e sul suo potenziale contributo al completamento del mercato unico.

1.6 Per questo fine specifico, e in linea con il parere sul tema *L'approccio proattivo al diritto: un altro passo verso una migliore regolamentazione a livello dell'UE* ⁽²⁾, il CESE ha deciso di elaborare

il presente parere di iniziativa e di accompagnarlo con un'audizione pubblica, nel corso della quale rappresentanti dei soggetti direttamente interessati ed esponenti del mondo accademico, funzionari pubblici di diversi Stati membri e rappresentanti della Commissione hanno avuto l'opportunità di esprimere i loro punti di vista.

1.7 Tenendo conto di gran parte della letteratura esistente in materia nonché delle posizioni espresse negli ultimi anni e in particolare di quelle emerse nel corso dell'audizione, il CESE riconosce la necessità di prendere in considerazione alcuni parametri fondamentali nel definire e progettare un regime facoltativo che contribuisca a «legiferare meglio» e a rendere il contesto normativo più semplice, maneggevole e comprensibile.

1.8 Il regime facoltativo dovrebbe quindi:

- a) essere concepito come un «secondo regime» in ciascuno Stato membro, offrendo così alle parti la scelta tra due regimi di diritto contrattuale interno;
- b) essere definito a livello dell'UE e adottato tramite regolamenti dell'UE;
- c) agevolare l'interazione tra le parti nel processo di redazione;
- d) contenere disposizioni inderogabili che garantiscano un livello elevato di tutela della parte più debole, equivalente almeno a quello garantito dal diritto dell'UE o da altre norme inderogabili di diritto interno, applicabili laddove necessario;
- e) limitare la possibilità di scelta delle parti allo strumento nella sua interezza, evitando così il rischio che esse scelgano soltanto le disposizioni per loro più convenienti (*cherry-picking*).

1.9 Il CESE ha proposto alcuni nuovi percorsi per un futuro dibattito sulla possibile base giuridica per l'adozione di questo meccanismo legislativo, tenendo presente che la scelta di tale base può dipendere dal campo di applicazione.

⁽¹⁾ GU C 157 del 28.6.2005, pag. 1.

⁽²⁾ GU C 175 del 28.7.2009, pag. 26.

1.10 Il CESE ha approfondito i diversi vantaggi che possono derivare dall'impiego di questo strumento; ad esempio:

- a) esso consentirebbe alle parti contraenti di effettuare transazioni in tutta l'Unione europea sulla base di un unico regime di diritto contrattuale. In questo modo verrebbero automaticamente superati ostacoli al mercato unico quali i rischi e gli oneri giuridici determinati dalle differenze tra gli ordinamenti giuridici interni;
- b) esso lascerebbe al mercato la decisione in merito alla sua applicazione e verrebbe quindi scelto soltanto nei casi in cui le parti contraenti lo considerino vantaggioso;
- c) non intaccherebbe la cultura giuridica propria di ciascuno Stato membro e quindi sarebbe più accettabile sul piano politico;
- d) se ben progettato e adottato tramite regolamenti dell'UE, esso potrebbe essere utilizzato dalle parti anche nei casi di rilievo puramente nazionale;
- e) i giudici non potrebbero trattarlo alla stregua di una legge «straniera» scelta dalle parti. Pertanto, principi come quello per cui *iura novit curia* («il giudice conosce le leggi») manterrebbero la loro validità, e l'accesso alle corti supreme dei singoli Stati membri e alla Corte di giustizia europea sarebbe illimitato, il che spesso non avviene quando si applicano una legge straniera o principi generali del diritto. Allo stesso modo, le istituzioni che offrono meccanismi di reclamo e ricorso extragiudiziale non potrebbero rifiutarsi di esaminare una causa adducendo l'argomento che essa sarebbe sottoposta ad una legge straniera.

1.11 Tuttavia, il CESE è ben consapevole di alcune difficoltà che potrebbero presentarsi nell'attuazione di tale strumento:

- a) l'interrelazione tra lo strumento facoltativo e il diritto privato internazionale europeo, non da ultimo per quanto riguarda le norme interne di ordine pubblico (articolo 21 del regolamento (CE) n. 593/2008 («regolamento Roma I»));
- b) anche uno strumento settoriale facoltativo richiede la definizione di una serie di principi generali di diritto privato;
- c) uno strumento facoltativo che copre soltanto questioni di diritto privato non può essere applicato a problemi di diritto tributario;
- d) i consumatori devono essere adeguatamente informati in merito alla natura, ai vantaggi e agli svantaggi di uno strumento facoltativo;
- e) il «28° regime» non dovrà essere applicato al diritto del lavoro o al diritto del contratto di lavoro in vigore negli Stati membri.

1.12 Il CESE è quindi convinto della necessità di portare avanti la discussione su questo tema in modo più approfondito a diversi livelli - mondo accademico, soggetti direttamente interessati (professionisti, consumatori, ecc.), istituti di ricerca e istituzioni dell'UE, principalmente nel quadro dell'iniziativa «Legiferare meglio» - al fine di contribuire al completamento del mercato unico.

1.13 Pertanto il CESE chiede alla Commissione di portare avanti lo studio di questo tema a livello sia teorico che pratico, con l'obiettivo di definire le condizioni della sua realizzabilità e utilità.

1.14 Il CESE raccomanda altresì che, nelle loro valutazioni d'impatto ex ante, la Commissione o il Parlamento europeo considerino, per ogni nuova iniziativa legislativa, la possibilità di adottare un 28° regime; la stessa valutazione dovrebbe essere effettuata per le proposte già in preparazione, a partire dalla revisione in corso della direttiva sui viaggi «tutto compreso». In questo contesto si dovrebbe esaminare attentamente l'impatto potenziale della legislazione facoltativa sulle norme inderogabili di diritto interno, nonché valutare il rischio che il nuovo dispositivo venga utilizzato per aggirare le suddette norme interne a detrimento della parte più debole.

2. Introduzione - Scopo del parere

2.1 Legiferare meglio - e, laddove possibile, legiferare meno - costituisce uno degli obiettivi del mercato unico. Tutte le iniziative del progetto «Legiferare meglio», messe a punto dalla Commissione e dal Parlamento europeo e pienamente sostenute dal CESE in diversi pareri, erano intese a trovare i modi migliori per rendere il contesto normativo più maneggevole e comprensibile per le imprese, i lavoratori e i consumatori.

2.2 Un'idea relativamente nuova su come regolamentare meglio e in modo più coerente le questioni importanti a livello dell'UE è stata illustrata per la prima volta nel parere del CESE sul tema *Il contratto di assicurazione europeo* ⁽³⁾. In tale parere si proponeva che la legislazione sul contratto di assicurazione europeo fosse basata su un sistema facoltativo da introdurre come alternativa all'armonizzazione delle diverse normative nazionali.

2.3 Nel quadro del QCR (quadro comune di riferimento), il gruppo di progetto per la ridefinizione (*restatement*) del diritto contrattuale assicurativo europeo ha messo a punto e presentato alla Commissione quella che finora è l'unica proposta strutturata di un modello di strumento facoltativo nell'UE.

2.4 Negli ultimi anni, in numerose occasioni si sono espressi a favore di tale metodo operatori del diritto, accademici ed alcuni esponenti della società civile, sostenendo che esso potrebbe costituire una valida alternativa al metodo tradizionale dell'armonizzazione in settori specifici quali il sistema pensionistico o i servizi finanziari.

⁽³⁾ GU C 157 del 28.6.2005, pag. 1.

2.5 La Commissione ha gradualmente iniziato a fare riferimento alla possibilità di utilizzare il metodo cosiddetto del «28° regime» in diversi settori, e il CESE si è pronunciato a favore di questa scelta in numerosi pareri⁽⁴⁾.

2.6 Questo concetto, la sua natura e il suo quadro applicativo devono tuttavia essere ancora definiti in modo adeguato. È particolarmente importante dimostrare che tale metodo non solo è realizzabile, ma offre anche dei vantaggi ai fini di «legiferare meglio» e di creare un ambiente normativo semplificato, comprensibile e maneggevole. Questo è appunto l'obiettivo del presente parere d'iniziativa.

3. Il concetto di «28° regime»

3.1 Natura e caratteristiche

3.1.1 I termini «28° regime» e «strumento facoltativo», spesso utilizzati come sinonimi, tentano di dare un'immagine chiara di un diritto contrattuale o privato europeo che, senza scavalcare le normative nazionali, sarebbe alternativo ad esse poiché la sua applicazione verrebbe lasciata alla discrezione delle parti contraenti.

3.1.2 Benché comunemente utilizzata in diversi documenti delle istituzioni UE e nella maggior parte degli articoli pubblicati sul tema, l'espressione «28° regime» può tuttavia risultare in una certa misura fuorviante: tale regime, infatti, potrebbe essere considerato come un regime di diritto «straniero» in contrapposizione ai 27 diritti contrattuali «nazionali» degli Stati membri, che potrebbero essere considerati come altrettanti regimi nazionali.

3.1.3 Sembra quindi più opportuno parlare di un «2° regime»⁽⁵⁾ di diritto privato in tutti gli Stati membri. Da questo termine si evince chiaramente, infatti, che lo strumento facoltativo europeo penetrerebbe negli ordinamenti giuridici interni dei singoli Stati membri come qualsiasi altra fonte del diritto dell'UE. In breve: un «2° regime» consentirebbe alle parti di scegliere tra due regimi di diritto contrattuale nazionale, uno introdotto dal legislatore nazionale, l'altro dal legislatore europeo.

3.1.4 Un «2° regime» di questo tipo potrebbe essere utilizzato dalle parti per effettuare transazioni commerciali in tutta l'Unione europea. In tal modo, le parti contraenti non dovrebbero tenere conto dei regimi normativi interni dei 27 Stati membri, ma potrebbero basare le loro transazioni su un regime comune europeo di diritto privato. Ciò sarebbe utile poiché nessuna delle due parti contraenti si vedrebbe costretta ad accettare l'applicazione di una normativa che giudichi «straniera».

3.1.5 Un «2° regime» sarebbe particolarmente utile nei settori in cui il diritto internazionale privato (Roma I) vieta o limita l'esercizio del diritto delle parti alla libera scelta della legge applicabile, come nel caso dei contratti in materia di trasporti (articolo 5, Roma I), dei contratti conclusi da consumatori (articolo 6, Roma I), dei contratti di assicurazione (articolo 7, Roma I) e dei contratti di lavoro (articolo 8, Roma I). Lo strumento facoltativo potrebbe essere applicato persino alle norme di applicazione necessaria a livello internazionale (articolo 9, Roma I), a condizione che tenga sufficientemente conto dell'interesse generale da esse tutelato⁽⁶⁾. Tuttavia, questo «2° regime» non dovrà essere applicabile al diritto del lavoro o al diritto del contratto di lavoro in vigore negli Stati membri dell'Unione europea.

3.1.6 Pertanto, l'introduzione di un «2° regime» consentirebbe di basare le transazioni commerciali nell'intera Unione europea su un unico regime di diritto contrattuale, anche nei settori in cui il diritto internazionale privato dispone l'applicazione necessaria delle norme che tutelano la parte più debole.

3.1.7 Uno strumento facoltativo di questo tipo viene menzionato nel considerando n. 14 del regolamento Roma I, il quale recita: «Qualora la Comunità dovesse adottare in un idoneo strumento giuridico norme di diritto sostanziale dei contratti, (...) tale strumento può prevedere la possibilità per le parti di scegliere l'applicazione di tali norme».

3.1.8 Dato che uno strumento facoltativo si configurerebbe come un 2° regime di diritto contrattuale nell'ordinamento di ciascuno Stato membro, la scelta di tale strumento dovrebbe essere consentita anche nei «casi di rilievo puramente nazionale». Di conseguenza, gli imprenditori potrebbero basare tutte le loro transazioni - sia nazionali che internazionali - sul 2° regime, il che contribuirebbe a ridurre ulteriormente gli oneri giuridici.

3.1.9 Un altro effetto dell'introduzione di un «2° regime» consisterebbe nel fatto che i giudici non potrebbero trattare lo strumento facoltativo alla stregua di una legge «straniera» scelta dalle parti. Pertanto, principi come quello per cui *iura novit curia* manterrebbero la loro validità e l'accesso alle corti supreme nazionali sarebbe illimitato, il che spesso non avviene quando si applicano una legge straniera o principi generali del diritto. Allo stesso modo, le istituzioni che offrono meccanismi di reclamo e ricorso extragiudiziale non potrebbero rifiutarsi di esaminare una causa adducendo l'argomento che essa sarebbe sottoposta ad una legge straniera. Per esempio, l'ombudsman assicurativo tedesco può rifiutare di esaminare un ricorso, ai sensi del pertinente codice di procedura, se la decisione deve essere adottata in base ad una legge straniera⁽⁷⁾. Uno strumento facoltativo europeo, invece, costituirebbe un «2° regime» di diritto contrattuale in ciascuno Stato membro, e quindi non potrebbe essere considerato una legge «straniera» dall'ombudsman assicurativo tedesco.

⁽⁴⁾ GU C 157 del 28.6.2005, pag. 1, relatore: PEGADO LIZ; GU C 318 del 23.12.2006, pag. 200, relatore: VON FÜRSTENWERTH; GU C 65 del 17.3.2006, pag. 134, relatore: RAVOET; GU C 309 del 16.12.2006, pag. 26, relatore: IOZIA; GU C 65 del 17.3.2006, pag. 3, relatore: BURANI; GU C 27 del 3.2.2009, pag. 18, relatore: GRASSO; GU C 151 del 17.6.2008, pag. 1, relatore: IOZIA; GU C 175 del 28.7.2009, pag. 26, relatore: PEGADO LIZ.

⁽⁵⁾ In merito alla percezione di uno strumento facoltativo come «2° regime», vedi l'introduzione di Heiss al volume Basedow, Birds, Clarke, Cousy e Heiss (a cura di), *Principles of European Insurance Contract Law* («Principi di diritto contrattuale assicurativo europeo»), 2009, I 45.

⁽⁶⁾ L'Assemblea nazionale francese ha recentemente adottato una relazione informativa sui diritti dei consumatori (relatrice: Karamanli) in cui si propone di sperimentare un 28° regime giuridico europeo nel quadro del regolamento Roma I.

⁽⁷⁾ Cfr. l'introduzione di Heiss a Basedow, Birds, Clarke, Cousy e Heiss (a cura di), *Principles of European Insurance Contract Law*, 2009, I 47.

3.1.10 Non da ultimo va sottolineato che uno strumento facoltativo introdotto dal legislatore europeo sarebbe soggetto alle procedure di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea, il che garantirebbe un'applicazione uniforme di tale strumento da parte dei giudici nazionali all'interno dell'UE⁽⁸⁾.

3.2 Diritto contrattuale facoltativo e tutela della parte più debole

3.2.1 Un «2° regime» come quello descritto sopra consentirebbe una scelta che non sarebbe limitata dalle norme inderogabili di diritto nazionale, a condizione che tenga sufficientemente conto dell'interesse generale da esse tutelato. Ciò comporta la necessità di evitare che la tutela della parte più debole (specialmente dei consumatori) risulti indebolita⁽⁹⁾ e che tale dispositivo venga utilizzato per aggirare norme inderogabili di diritto interno.

3.2.2 Questo risultato può essere ottenuto in tre modi:

- a) in primo luogo, il «2° regime» dovrebbe stabilire esso stesso delle norme inderogabili e assicurare un elevato livello di tutela della parte più debole⁽¹⁰⁾;
- b) in secondo luogo, occorre impedire qualsiasi esclusione convenzionale di specifiche disposizioni del «2° regime», onde vietare la possibilità di realizzare un «mix» di legge nazionale e «2° regime» scegliendo le norme meno rigide da ciascuno dei due regimi giuridici;
- c) infine, i consumatori devono essere informati in merito agli strumenti facoltativi sia mediante informazioni generali fornite dalle organizzazioni di consumatori sia in ragione del dovere precontrattuale dell'imprenditore di comunicare al consumatore che il contratto offerto è soggetto allo strumento facoltativo.

3.2.3 In questo modo, l'ammissibilità del «2° regime» non incoraggierebbe la parte più forte a proporre alla controparte contrattuale una norma meno protettiva. Invece, l'incentivo a scegliere il «2° regime» consisterebbe nella possibilità di applicare clausole di contratto in tutta l'Unione europea senza alcun adattamento alle leggi nazionali bensì sulla base del «2° regime»

⁽⁸⁾ *Ibidem*.

⁽⁹⁾ Secondo il prof. Hesselink dell'Università di Amsterdam, in termini di giustizia sociale «[...] si può optare per il 28° regime cliccando su un «tasto blu» [...]. Se il progetto di QCR diventasse uno strumento facoltativo valido per i contratti B2C, ciò non darebbe luogo a dumping sociale [...]. La possibilità di scegliere il regime giuridico previsto nel PQCR, qualora fosse autorizzata dal legislatore europeo, potrebbe creare una situazione vantaggiosa per tutti nel quadro dei contratti B2C.»

⁽¹⁰⁾ Cfr. Heiss e Downes, *Non-Optional Elements in an Optional European Contract Law: Reflections from a Private International Law Perspective* («Elementi non facoltativi in un diritto contrattuale europeo facoltativo: riflessioni dal punto di vista del diritto internazionale privato»), *European Review of Private Law* (ERPL) 13, 2005, 693 (699).

stesso, il che assicurerebbe già di per sé un livello di tutela della parte debole più elevato rispetto a quello assicurato in media dalla normativa interna degli Stati membri.

3.2.4 Uno strumento facoltativo che introduca un livello elevato di protezione dei consumatori sarà vantaggioso per questi ultimi in quanto faciliterà il confronto tra i prodotti immessi sul mercato europeo sulla base dello strumento stesso. Di fatto, quindi, esso potrebbe anche accrescere la trasparenza.

3.3 Base giuridica e forma di uno strumento facoltativo

3.3.1 Nel discutere la natura e le caratteristiche di tale regime facoltativo, continua ad essere fondamentale la questione se l'Unione europea abbia la competenza per adottare un siffatto strumento. Alcuni autori ritengono che il disposto dell'articolo 81 TFUE (ex articolo 61, lettera c), e articolo 65 TCE) potrebbe costituire la base giuridica di tale sistema, poiché, a loro avviso, l'unica questione pertinente attiene al conflitto tra leggi, e non al diritto sostanziale. Pertanto l'UE avrebbe bisogno soltanto di una base affidabile per consentire alle parti di scegliere tale strumento come legge applicabile, e dunque dovrebbe concentrarsi unicamente sulla compatibilità tra le norme di diritto internazionale privato degli Stati membri. In ogni caso, uno strumento basato sull'articolo 81 TFUE potrebbe coprire soltanto «le materie civili con implicazioni transnazionali» e non sarebbe vincolante per il Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca.

3.3.2 Altri ritengono invece che l'articolo 352 TFUE (ex articolo 308 TCE) rappresenti la base giuridica più adatta per conferire alla Comunità (oggi: all'Unione) europea la competenza a introdurre uno strumento facoltativo di questo tipo per conseguire uno degli obiettivi stabiliti dai Trattati, sulla base del fatto che, a loro avviso, questi ultimi non avevano «previsto i poteri di azione richiesti a tal fine»⁽¹¹⁾.

3.3.3 Tuttavia, non va esclusa la possibilità di invocare l'articolo 114 TFUE (ex articolo 95 TCE), poiché si tratta di un «ravvicinamento di leggi» che «incidono direttamente sull'istituzione e sul funzionamento del mercato comune» e sono intese alla «realizzazione degli obiettivi dell'articolo 26» (ex articolo 14 TCE). Inoltre, nei casi in cui il legislatore europeo ha persino il potere di ravvicinare, in base all'articolo 114 TFUE, le leggi nazionali in materia di contratti, esso dovrebbe avere altresì la possibilità di introdurre uno strumento facoltativo, che, dopotutto, esercita un minore impatto sui regimi nazionali e rappresenta quindi la scelta preferibile alla luce del principio di sussidiarietà.

3.3.4 Il nuovo articolo 118 TFUE offre una base giuridica specifica, ma il suo campo di applicazione è limitato ai diritti di proprietà intellettuale.

⁽¹¹⁾ Hesselink, Rutgers e de Booy, *The Legal Basis for an Optional Instrument on European Contract Law* («La base giuridica per uno strumento facoltativo in materia di diritto contrattuale europeo»), *Centre for the Study of European Contract Law*, documento di lavoro n. 2007/04.

3.3.5 Per garantire la massima uniformità, tale strumento dovrebbe essere adottato con un regolamento (articolo 288, secondo comma, TFUE). Come tale, infatti, esso entrerebbe a far parte del diritto sostanziale di ciascuno Stato membro e troverebbe quindi applicazione soltanto nel caso in cui la legge di uno Stato membro fosse applicabile al contratto in questione in base alle regole sul conflitto di leggi poste dal regolamento Roma I. Il regolamento dovrebbe consistere in una normativa esauriente e non limitarsi a fissare delle norme minime.

3.3.6 In ogni caso, andrebbe seriamente valutata la compatibilità di ogni nuovo strumento facoltativo con il principio di sussidiarietà.

3.4 Contenuto

3.4.1 Un futuro strumento facoltativo dovrebbe consistere in una parte generale, che disciplinerebbe la sua applicazione facoltativa, e in una parte speciale, contenente norme sostanziali per gli ambiti giuridici coperti dallo strumento stesso.

3.4.2 Uno strumento facoltativo potrebbe essere strutturato come segue:

Capo 1: Disposizioni generali

Nel Capo 1, che sarebbe composto solo da 4 o 5 articoli⁽¹²⁾, si determinerebbe il campo di applicazione dello strumento facoltativo e si enuncerebbero le opzioni disponibili per le parti; inoltre, in esso verrebbero stabilite in dettaglio le norme inderogabili (specialmente quelle a tutela della parte più debole). Infine, esso conterrebbe un divieto assoluto di ricorso ai diritti nazionali, imponendo invece di colmare le lacune tramite il ricorso ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri⁽¹³⁾.

Capo 2: Disposizioni speciali

Il Capo 2 stabilirebbe le norme sostanziali relative agli ambiti giuridici rientranti nel campo di applicazione dello strumento facoltativo.

3.5 Vantaggi e difficoltà

3.5.1 Uno strumento facoltativo permetterebbe innanzitutto alle parti contraenti di effettuare transazioni in tutta l'Unione europea sulla base di un unico regime di diritto contrattuale. In questo modo verrebbero superati gli ostacoli al mercato interno, quali i rischi legali e i costi per i consumatori o per le imprese,

⁽¹²⁾ La proposta qui presentata si basa sul modello dei «Principi di diritto contrattuale assicurativo europeo» (PEICL) e formerà oggetto di ulteriori discussioni.

⁽¹³⁾ Onde evitare ogni possibile confusione, è opportuno determinare tali principi generali o ricorrere alle norme generali, applicabili a tutti i tipi di contratto, contenute nei Libri I-III dei *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law - Draft Common Frame of Reference (DCFR), Outline Edition* («Principi, definizioni e modelli di regole di diritto privato europeo: progetto di quadro comune di riferimento, versione abbreviata») pubblicati nel 2009, se ed in quanto tali norme generali sono riconosciute o adottate da uno strumento giuridico dell'UE.

determinati dalle differenze tra gli ordinamenti giuridici nazionali⁽¹⁴⁾.

3.5.2 Uno strumento facoltativo, inoltre, offrirebbe una serie di vantaggi rispetto all'unificazione o all'armonizzazione dei diritti nazionali.

3.5.2.1 In primo luogo, uno strumento facoltativo lascia al mercato la decisione in merito alla sua applicazione. Esso garantisce che verrà applicato soltanto nei casi in cui le parti contraenti lo considerino vantaggioso. Si può prevedere che gli strumenti facoltativi saranno usati da operatori di mercato internazionali, mentre gli operatori locali risparmieranno sui costi di conformità, in particolare su quelli derivanti dalla riformulazione delle clausole contrattuali per adattarle ad un nuovo regime europeo.

3.5.2.2 In secondo luogo, non verrebbe intaccata la cultura giuridica propria di ciascuno Stato membro. Questo aspetto renderebbe lo strumento facoltativo maggiormente accettabile sul piano politico. Lo stesso argomento vale per i giuristi di ogni Stato membro, che probabilmente sarebbero contrari alla sostituzione delle normative «tradizionali» con un diritto contrattuale europeo, ma non avrebbero alcun motivo di opporsi ad uno strumento facoltativo che lascerebbe intatta la normativa nazionale.

3.5.3 Inoltre, dei «secondi» regimi esistono già (cfr. il punto 3.6.3), e ciò indica chiaramente che gli ordinamenti costituzionali nazionali non pongono alcun problema per quanto riguarda gli strumenti facoltativi.

3.5.4 L'introduzione di uno strumento facoltativo in materia di diritto contrattuale o in altri ambiti del diritto privato può, tuttavia, creare alcuni problemi tecnici. Indubbiamente non è facile definire le modalità di scelta e disciplinare le relazioni tra due regimi di diritto contrattuale destinati a convivere. Tuttavia, come si è visto nel corso della descrizione sommaria di un eventuale futuro strumento facoltativo, i problemi tecnici possono essere risolti.

3.6 Strumenti analoghi

3.6.1 Alcuni strumenti facoltativi esistono già, a livello sia internazionale sia europeo.

3.6.2 A livello internazionale, tra gli esempi al riguardo figurano la convenzione dell'ONU sui contratti di vendita internazionale di merci (1980)⁽¹⁵⁾ e le convenzioni Unidroit sul factoring internazionale⁽¹⁶⁾ e sul leasing finanziario internazionale⁽¹⁷⁾. Queste convenzioni seguono un modello di tipo *opt-out*⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Cfr., ad esempio, Basedow, *Ein optionales Europäisches Vertragsgesetz: Opt-in, opt-out, wozu überhaupt?* («Un diritto contrattuale europeo facoltativo: *opt-in*, *opt-out*, e a che pro?»), *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht* 2004, 1.

⁽¹⁵⁾ Il testo è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.uncitral.org>.

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁷⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁸⁾ Cfr. art. 6 della CISG; art. 3 della Convenzione sul factoring internazionale; art. 5 della Convenzione sul leasing finanziario internazionale.

3.6.3 A livello europeo esistono diversi strumenti facoltativi:

- i regolamenti che istituiscono le società europee, in particolare quello relativo allo statuto della Società europea (SE) ⁽¹⁹⁾, quello relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico ⁽²⁰⁾ e quello relativo allo statuto della Società cooperativa europea ⁽²¹⁾,
- i regolamenti che stabiliscono diritti di proprietà intellettuale europei, come il marchio comunitario ⁽²²⁾ e il brevetto comunitario ⁽²³⁾,
- i regolamenti che fissano delle procedure civili europee, come quello che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento ⁽²⁴⁾ e quello che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità ⁽²⁵⁾.

Sono stati proposti anche altri strumenti facoltativi, tra cui un certificato successorio europeo ⁽²⁶⁾. Questi regolamenti o proposte definiscono regimi giuridici europei che vanno ad aggiungersi a quelli offerti dai sistemi nazionali.

4. Il 28° regime e l'iniziativa «Legiferare meglio»

4.1 Il completamento del mercato unico

4.1.1 Uno strumento facoltativo contribuirebbe notevolmente al buon funzionamento del mercato unico e rappresenta anche la forma più adeguata di armonizzazione volontaria nel rispetto del principio di sussidiarietà.

⁽¹⁹⁾ Regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio, dell'8 ottobre 2001, relativo allo statuto della Società europea (SE), GU L 294 del 10.11.2001, pag. 1.

⁽²⁰⁾ Regolamento (CEE) n. 2137/85 del Consiglio del 25 luglio 1985 relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE), GU L 199 del 31.7.1985, pag. 1.

⁽²¹⁾ Regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativo allo statuto della Società cooperativa europea (SCE), GU L 207 del 18.8.2003, pag. 1.

⁽²²⁾ Regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio, del 26 febbraio 2009, sul marchio comunitario, GU L 78 del 24.3.2009, pag. 1.

⁽²³⁾ Il regolamento è stato adottato il 4 dicembre 2009 ma non è ancora stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale.

⁽²⁴⁾ Cfr. il considerando 10 del regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento, GU L 399 del 30.12.2006, pag. 1 modificato.

⁽²⁵⁾ Cfr. il considerando 8 del regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, GU L 199 del 31.7.2007, pag. 1.

⁽²⁶⁾ Cfr. il capo VI della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo (COM(2009) 154 def.).

4.1.2 Inoltre, uno strumento facoltativo faciliterà la libertà di movimento dei consumatori e rafforzerà la mobilità e la concorrenza transfrontaliera tra le imprese.

4.1.3 L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non cambia la situazione per quanto riguarda la creazione di un regime facoltativo.

4.2 Il diritto contrattuale europeo

4.2.1 La rete sui «principi comuni di diritto contrattuale europeo» (rete CoPECL) ha recentemente portato a termine il suo progetto di quadro comune di riferimento ⁽²⁷⁾ e lo ha presentato alla Commissione europea. Chiaramente, tali norme forniscono al legislatore europeo un modello che esso potrebbe utilizzare nell'adottare uno strumento facoltativo, come raccomandato dalla commissaria europea Reding ⁽²⁸⁾. Resta ancora da elaborare una norma sull'applicazione facoltativa del QCR/principi comuni in linea con la proposta già esistente di cui all'articolo 1:102 PEICL ⁽²⁹⁾.

4.3 Futuri ambiti di applicazione

4.3.1 L'adozione di uno strumento facoltativo è maggiormente necessaria nei settori del diritto contrattuale in cui predominano norme inderogabili di diritto interno che creano una barriera giuridica al funzionamento del mercato unico ⁽³⁰⁾. Questo punto è stato già fatto presente dalla Commissione per quanto riguarda i servizi finanziari, comprese le assicurazioni ⁽³¹⁾. Pertanto, quello dei servizi finanziari (bancari e assicurativi - purché in quest'ultimo caso lo strumento proposto sia messo a punto in accordo con il QCR) potrebbe essere uno dei settori che meglio si prestano alla futura applicazione di uno strumento facoltativo, sempre tenendo debito conto, in ogni circostanza, delle normative in materia di protezione dei consumatori.

⁽²⁷⁾ Cfr. von Bar, Clive, Schulte-Nölke et al. (a cura di), *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law - Draft Common Frame of Reference (DCFR). Outline Edition*, 2009; il progetto di QCR Assicurazioni è contenuto in Basedow, Birds, Clarke, Cousy e Heiss (a cura di), *Principles of European Insurance Contract Law*, 2009.

⁽²⁸⁾ Audizione di Viviane Reding, commissaria europea (all'epoca solo designata) per la Giustizia, diritti fondamentali e cittadinanza, tenutasi presso il Parlamento europeo il 7 gennaio 2010.

⁽²⁹⁾ L'articolo 1:102 dei «Principi di diritto contrattuale assicurativo europeo» (PEICL), relativo all'applicazione facoltativa di tali principi, recita come segue: «I PEICL si applicano quando le parti, nonostante tutte le restrizioni alla scelta della legge applicabile previste dal diritto internazionale privato, hanno deciso di comune accordo di sottoporre il contratto ai suddetti principi.» (Basedow, *The Optional Application of the Principles of European Insurance Contract Law* («L'applicazione facoltativa dei principi di diritto contrattuale assicurativo europeo»), in Fuchs (a cura di), *European Contract Law* («Diritto contrattuale europeo») - ERA Forum, numero speciale, 2008, vol. 9, pag. 111).

⁽³⁰⁾ Cfr. Heiss e Downes, *Non-Optional Elements in an Optional European Contract Law*, ERPL (2005) 693, 697 e segg.

⁽³¹⁾ Cfr., ad esempio, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 12 febbraio 2003, *Maggiore coerenza nel diritto contrattuale europeo - Un piano d'azione* (COM(2003) 68 def.), ai punti 47 e 48.

4.3.2 Un futuro «28° regime» potrebbe essere previsto anche per il settore delle vendite ai consumatori (in particolare quelle on line). Tuttavia, per quanto riguarda le vendite ai consumatori, l'eventuale strumento facoltativo andrebbe attentamente esaminato in relazione alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti dei consumatori ⁽³²⁾.

4.3.3 Strumenti facoltativi potrebbero essere introdotti anche in settori del diritto privato diversi dal diritto contrattuale: ad esempio, i diritti di garanzia sui beni mobili o immateriali si prestano chiaramente all'introduzione di un «28° regime». La proposta della Commissione relativa ad un certificato successorio europeo ⁽³³⁾ dimostra la possibilità di applicare strumenti facoltativi al diritto di successione, e anche il regime patrimoniale tra coniugi potrebbe costituire un settore in cui introdurre in futuro uno strumento facoltativo.

4.3.4 La necessità di uno strumento facoltativo riguarda, pur se con minore urgenza, anche il settore del diritto contrattuale generale. Il progetto di QCR, che copre il diritto contrattuale generale, non è in effetti concepito come uno strumento facoltativo. Tuttavia, nell'introduzione gli autori segnalano che esso potrebbe essere utilizzato come «base per uno o più strumenti facoltativi» ⁽³⁴⁾. Tale proposta potrebbe anche essere attuata in modo restrittivo, introducendo le disposizioni generali del PQCR in uno strumento facoltativo che si applichi soltanto ad alcuni ambiti specifici del diritto contrattuale. In tal modo si contribuirebbe a evitare le lacune normative che verrebbero inevitabilmente a crearsi se fossero adottate soltanto le disposizioni relative a particolari tipi di contratto.

5. Risultati dell'audizione pubblica svoltasi dinanzi all'Osservatorio del mercato unico il 6 gennaio 2010

5.1 Una serie di variazioni sul tema del 28° regime esistono già oppure sono state proposte nei settori del diritto societario, delle norme procedurali in materia di proprietà intellettuale e del diritto delle successioni. Tutti questi sistemi vanno al di là dei limiti nazionali, interferiscono in misura minore con le normative interne e creano nuove opportunità per gli operatori del mercato nel commercio transfrontaliero. Il 28° regime deve comunque rispettare norme severe in materia di protezione dei consumatori, essendo al tempo stesso più rigoroso dell'armonizzazione. Le pensioni rappresentano una questione centrale in materia di 28° regime, poiché circa 18 milioni di pensionati europei vivono in un altro Stato membro. In ultima analisi, il 28° regime dovrebbe concentrarsi su una buona informazione e sulla creazione di fiducia (ad esempio nel settore dei contratti) e condurre a una semplificazione dei servizi e dei prodotti offerti (in particolare i servizi finanziari). Nel settore dei servizi finanziari al dettaglio, bisogna dare la priorità all'adozione di una normativa più efficace per la protezione dei consumatori: dalla crisi è emersa la necessità di regolamentare tutti i servizi finanziari offerti al consumatore e di offrire servizi finanziari semplificati a tutti i consumatori che lo desiderino. Tuttavia, il raggiungimento del consenso politico necessario per introdurre uno strumento come il 28° regime e la sua base giuridica continua ad essere all'ordine del giorno. Nelle sue valutazioni d'impatto la Commissione dovrebbe sistematicamente esplorare la possibilità di adottare un «approccio facoltativo», ossia un 28° regime, ma esso potrebbe costituire solo una risposta a problemi specifici e non un'alternativa generale al diritto contrattuale.

Bruxelles, 27 maggio 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽³²⁾ COM(2008) 614 def.

⁽³³⁾ Cfr. COM(2009) 154 def., di cui sopra al punto 3.6.3.

⁽³⁴⁾ Cfr. von Bar/Beale/Clive/Schulte-Nölke in von Bar/Clive/Schulte-Nölke et al. (a cura di), *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law - Draft Common Frame of Reference (DCFR) Outline Edition* («Principi, definizioni e regole tipo di diritto privato europeo - edizione preliminare di progetto di quadro di riferimento comune») (2009) Introduzione, par. 79.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Prodotti finanziari socialmente responsabili» (parere d'iniziativa)

(2011/C 21/06)

Relatore: **Carlos TRÍAS PINTO**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 1^o ottobre 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

Prodotti finanziari socialmente responsabili.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 maggio 2010.

Alla sua 463^a sessione plenaria, dei giorni 26 e 27 maggio 2010 (seduta del 26 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 129 voti favorevoli, 3 voti contrari e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Con il termine «prodotti finanziari socialmente responsabili» si potrebbero intendere tutti i prodotti e servizi offerti dai settori bancario, assicurativo e di gestione degli investimenti. Tuttavia, il presente parere si occupa principalmente degli investimenti socialmente responsabili (ISR) offerti dai fondi di investimento collettivo sia agli investitori istituzionali che al pubblico. Per definizione i fondi di investimento collettivo effettuano investimenti. Per essere considerato «socialmente responsabile» un fondo deve selezionare con cura i suoi investimenti ricorrendo agli opportuni criteri. La maggior parte dei fondi investe nelle azioni di imprese e il problema principale è quello di saper individuare le imprese che soddisfano i criteri richiesti etici, sociali e di *governance* (ESG). Nei contesti ISR che hanno accumulato esperienza operano numerose organizzazioni che determinano in quale misura le singole imprese soddisfino i criteri ESG.

1.2 Esistono molti organismi consultivi in grado di fornire assistenza tecnica in materia di ISR. Indici di borsa internazionali come il Dow Jones Sustainability Index (DJSI) o il FTSE4Good forniscono informazioni pertinenti per creare e gestire fondi ISR su base generale o selettiva. Ad esempio, alcuni fondi possono essere concentrati su imprese consolidate che soddisfano standard elevati sul piano etico e del buon governo, mentre altri potrebbero rispondere a priorità di carattere ambientale o ecologico. Tutte queste varianti sono contemplate.

1.3 Nel contesto successivo alla crisi è necessario convogliare gli investimenti verso imprese con valori sociali ed etici, per ripristinare in questo modo la fiducia dei cittadini nei mercati finanziari. In effetti possiamo affermare che dopo questa crisi mai più sarà *Business as usual*.

1.4 Retrospectivamente possiamo constatare che in questi ultimi anni l'azione di numerosi enti finanziari è stata ben lontana dal rispetto degli standard sociali e di *governance* che si suppone siano osservati da imprese così importanti. Di conseguenza, il CESE chiede che i programmi di responsabilità sociale degli enti finanziari rispondano alle attese sociali e di

buon governo che emergono nell'Europa del ventunesimo secolo.

1.5 I risultati degli investimenti socialmente responsabili (ISR) mettono in evidenza il rapporto positivo esistente tra la valutazione sociale e quella finanziaria attribuita agli istituti che offrono fondi di investimento socialmente responsabili. Si può anzi affermare che la redditività di tali investimenti non è inferiore a quella degli investimenti tradizionali e che il livello di rischio che essi presentano non è superiore.

1.6 Gli organismi di investimento collettivo e gli enti pensionistici aziendali o professionali sono strumenti importanti per convogliare il risparmio verso gli investimenti produttivi. Ciononostante, bisognerà puntare a migliorare la consulenza in materia di investimenti, le tecniche di gestione e l'aspetto delle relazioni umane e della responsabilità sociale nel campo della comunicazione.

1.7 Il contributo dato dagli operatori professionali degli enti finanziari agli investimenti socialmente responsabili deve tener conto dei seguenti aspetti: visione a lungo termine, orientamento all'interesse generale, affidabilità e rigore delle analisi.

1.8 Il CESE invita la Commissione europea e gli Stati membri a promuovere lo sviluppo degli investimenti socialmente responsabili al fine di facilitare la «normalizzazione» e il consolidamento dei sistemi attuali di gestione di tali prodotti, promuovendo la trasparenza dell'informazione, la comparabilità nell'analisi degli investitori, la formazione tecnica e lo scambio di buone pratiche. Alcuni elementi inducono ad affermare che i mercati finanziari reagiscono positivamente all'applicazione dei sistemi di normalizzazione e all'ottenimento di certificazioni da parte di organismi ufficiali.

1.9 Un effetto positivo del filtraggio realizzato nel quadro degli ISR, tramite la regolamentazione oppure con l'ausilio di consulenti professionali, sarà la possibilità di esclusione di taluni titoli dal portafoglio d'investimenti, cosa che incoraggerà le imprese a comportarsi più correttamente sul piano ambientale, sociale e della *governance* (ASG).

1.10 Il CESE propone di sviluppare iniziative specifiche di diffusione di informazioni e di educazione in ambito finanziario, quali l'elaborazione di pubblicazioni, la formazione, la creazione di siti web specializzati e l'insegnamento delle materie finanziarie negli istituti d'istruzione.

1.11 Una delle finalità dei programmi di educazione finanziaria è quella di incoraggiare le famiglie a investire in modo responsabile, prudente e a lungo termine, in linea con il loro profilo di rischio, la loro situazione patrimoniale e i loro obiettivi specifici.

1.12 L'evoluzione sociodemografica impone di pensare ad un cambiamento di mentalità e di attività per gli investimenti a lungo termine. Per il CESE è necessario un sostegno da parte delle istituzioni pubbliche al fine di promuovere gli investimenti nei fondi socialmente responsabili attraverso regolamentazioni finanziarie e fiscali adeguate oppure mediante gli stessi appalti pubblici.

1.13 Le pubbliche amministrazioni svolgono, in definitiva, un ruolo importante nel promuovere gli investimenti responsabili dal lato sia della domanda (investitori individuali o istituzionali) sia dell'offerta (enti pensionistici e di commercializzazione). Le pubbliche amministrazioni possono esse stesse rendere dinamico il mercato attraverso la gestione degli investimenti dei fondi sovrani o dei fondi di riserva. La loro azione rappresenta non solo un esempio ma anche un elemento catalizzatore fondamentale con un forte effetto trainante.

1.14 Gli emittenti e le stesse imprese possono, dal canto loro, mobilitare la comunità degli investitori sulla base del messaggio che le politiche di sostenibilità da esse applicate sono un indice della qualità della loro gestione in termini di trasparenza e di inclusione di questi criteri nelle strategie di investimento.

2. La responsabilità sociale degli enti finanziari

2.1 Nel quadro della gestione (*management*) «l'impresa socialmente responsabile» offre opportunità agli enti finanziari che possono rispondere alle aspettative della società.

2.2 La pubblicazione del Libro verde della Commissione europea sulla promozione di un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese ⁽¹⁾ e, successivamente, del documento dell'OCSE *Responsabilità sociale delle imprese* ⁽²⁾, ha dato forza al modello socioeconomico dell'impresa responsabile nei confronti delle «parti interessate» ⁽³⁾.

2.3 Nell'ambito delle istituzioni finanziarie, le casse di risparmio si basano su una serie di principi fondamentali ⁽⁴⁾ che fanno di esse, insieme alle cooperative di credito e alle mutue

previdenziali, i precursori dell'attuale responsabilità sociale delle imprese (RSI). La dimensione sociale in quanto fattore di identità ⁽⁵⁾ assegna alle casse di risparmio obiettivi specifici che si avvicinano alla filosofia dell'«economia sociale», la quale rappresenta una forza economica e sociale crescente in tutto il mondo ⁽⁶⁾. Una dimostrazione di questo impegno è l'integrazione socioprofessionale delle persone con disabilità.

2.4 L'attuale crisi finanziaria nasce nell'ambito del settore bancario in cui i rischi eccessivi assunti dalle banche sono stati aggravati dal fallimento della vigilanza bancaria. Al centro di questa crisi si trovano i prodotti finanziari (mutui ipotecari per la casa, crediti al consumo, prodotti derivati e strutturati) e l'azzardo morale (*moral hazard*) nel processo di commercializzazione delle banche. In questo senso, il ruolo svolto dalle agenzie di rating, contrassegnato da manifesti conflitti di interesse, si è rivelato fondamentale nell'accentuare la gravità della crisi, accanto alle ben note lacune regolamentari.

2.5 La principale responsabilità degli enti finanziari è attualmente quella di gestire i loro affari con prudenza e rigore, concedendo inoltre prestiti per finanziare i progetti dell'economia produttiva e i consumi delle famiglie.

2.6 Nelle circostanze attuali caratterizzate dalla crisi finanziaria, le banche non devono venir meno al loro impegno nei confronti della società. Anzi, la stessa crisi è stata un esempio di irresponsabilità imprenditoriale e ha messo in evidenza la necessità di una maggiore e migliore responsabilità sociale delle imprese. La RSI è una questione di identità, impegno e strategia imprenditoriale.

2.7 Per tutti questi motivi, il CESE desidera definire linee d'azione strategiche nel settore finanziario per promuovere lo sviluppo degli ISR, favorire misure fiscali adeguate, definire sistemi di normalizzazione dei prodotti, migliorare la protezione degli investitori, introdurre buone pratiche bancarie e potenziare il mercato europeo con servizi finanziari responsabili e rilevanti.

3. I prodotti finanziari socialmente responsabili

3.1 Definizione e portata del parere

3.1.1 Esistono **prodotti di risparmio** (conti correnti, conti ad alto reddito, depositi di risparmio, depositi strutturati), **prodotti di investimento** (organismi d'investimento collettivo: fondi e società di investimento, pensioni e assicurazioni, piani e fondi di rendita vitalizia, piani pensionistici, assicurazioni sulla vita finanziarie o *unit linked*, fondi tematici), **strumenti di finanziamento del credito e mezzi di sostegno finanziario** (microcrediti, fondi di rotazione, fondi di garanzia reciproca e capitali di rischio), la cui concezione avviene **in conformità a criteri ambientali, sociali o di buon governo**, senza in alcun caso trascurare i necessari obiettivi in termini di rischio e di redditività finanziaria.

⁽¹⁾ COM(2001) 366 definitivo. Cfr. anche la comunicazione della Commissione *Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*, COM(2006) 136 definitivo.

⁽²⁾ *Corporate Social Responsibility: Partners for Progress*, OCSE, Parigi 2001.

⁽³⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *La dimensione etica delle istituzioni finanziarie europee*, GU C 100 del 30.4.2009, pag. 84.

⁽⁴⁾ Tali principi figurano nel documento 143/90 del Raggruppamento europeo delle casse di risparmio.

⁽⁵⁾ Castelló, E. (2005): *El liderazgo social de las Cajas de Ahorros*, Edizioni Funcas.

⁽⁶⁾ García, J. L. (2009): *Las cuentas de la economía social: magnitudes y financiación del tercer sector en España*, 2005. Civitas Ediciones. Cfr. anche la risoluzione del Parlamento europeo sul tema *Economia sociale*, relatrice: Patrizia TOIA.

3.1.2 Oggetto del presente parere sono i **prodotti d'investimento** esistenti sia sul mercato al dettaglio sia sul mercato istituzionale. A grandi linee si tratta di investire in quelle organizzazioni che adottano un migliore comportamento e favoriscono lo sviluppo sostenibile e che quindi intendono costituire uno strumento efficace per contribuire allo sviluppo globale della società, motivando le imprese a comportarsi in modo adeguato agli interessi degli investitori.

3.1.3 Non bisogna però confondere i fondi di investimento socialmente responsabili con i fondi di investimento solidale. Questi ultimi cedono solo una percentuale dei loro utili ad enti sociali, ma non sono tenuti a rispettare criteri socialmente responsabili quando devono selezionare i loro investimenti. Tuttavia, gli investimenti solidali e quelli socialmente responsabili possono essere inglobati nello stesso fondo.

3.2 Origine ed evoluzione

3.2.1 Gli investimenti socialmente responsabili hanno origine in motivazioni di carattere morale. Dagli anni '80, il fenomeno si è andato rafforzando, spinto dalla globalizzazione, da una maggiore coscienza ecologica e sociale e dallo sviluppo di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

3.2.2 Gli investimenti socialmente responsabili nascono nel mondo anglosassone ⁽⁷⁾. In ambito europeo ⁽⁸⁾, esistono mercati che registrano forti volumi di crescita, ad esempio il Regno Unito, i Paesi Bassi, la Norvegia, la Francia, la Svezia, il Belgio e, in misura minore, paesi come l'Italia, la Spagna e la Germania.

3.3 Precisazioni concettuali

3.3.1 I fondi ISR investono in imprese. Gli investimenti etici tradizionali si basavano su motivazioni essenzialmente morali, ideologiche o sociali, mentre attualmente si cerca di riunire in modo integrato aspetti economici, ambientali, sociali e di *governance* della performance delle imprese con prospettive a lungo termine.

3.3.2 Nelle decisioni relative agli investimenti si applicano criteri di responsabilità sociale (filtri), che si declinano nell'esclusione di determinati investimenti e nella scelta di quelli che presentano un migliore comportamento. In questo senso, la sfida degli ISR è quella di influenzare a lungo termine le strategie delle imprese e di allineare i valori dell'investitore con quelli dell'oggetto del suo investimento.

⁽⁷⁾ Eurosif (2008). Nel 2007, il patrimonio degli ISR ammontava, negli Stati Uniti, a 1 917 miliardi di euro.

⁽⁸⁾ Eurosif (2008). Nel 2007, il patrimonio degli ISR era, in Europa, di 2 665 miliardi di euro.

3.3.3 I consulenti utilizzano fino a 60 criteri. Alcuni dei criteri maggiormente utilizzati figurano nella tabella seguente ⁽⁹⁾:

Criteri di esclusione	Criteri di selezione
Armamenti	Pari opportunità
Sperimentazione su animali	Riciclaggio
Sfruttamento del Terzo mondo	Conservazione dell'energia e delle risorse naturali
Inquinamento	Trasparenza dell'informazione
Manipolazioni genetiche	Impegno alla solidarietà nei confronti della società
Pornografia, tabacco e alcol	Sostegno all'istruzione e alla formazione
Degrado ambientale	Normalizzazione dei prodotti

3.3.3.1 L'elencazione della tabella non comporta che le imprese che hanno attributi negativi siano effettivamente gestite in modo irresponsabile. È possibile, al contrario, che portino avanti i loro affari secondo i più elevati standard etici, anche se taluni investitori possano considerare un particolare settore, per esempio quello degli armamenti, moralmente riprovevole.

3.3.4 I criteri di sostenibilità utilizzati negli ISR devono essere considerati dinamici e rendere possibile l'introduzione di nuovi aspetti di rilievo nell'ambito della RSI. Ad esempio, nel quadro delle pari opportunità, sarebbe utile introdurre criteri di valutazione riferiti ai disabili, come indicatori sull'inserimento lavorativo o sull'accessibilità di ambienti di lavoro e di locali commerciali, nonché di prodotti e servizi.

3.3.5 Al fine di ottenere dati comparativi sullo sviluppo degli ISR su scala mondiale, la strategia di segmentazione del mercato ci consente di fare una distinzione tra il mercato istituzionale (composto essenzialmente dagli enti pensionistici aziendali o professionali) e il mercato al dettaglio (limitato ai fondi di investimento).

3.4 Nuove istituzioni

3.4.1 Gli enti del mercato finanziario hanno elaborato meccanismi per inserire la sostenibilità nell'ambito della loro gestione. Il dialogo con le parti interessate è pratica comune sia alle banche tradizionali sia alla cosiddetta «banca etica» ⁽¹⁰⁾ e può essere messo in atto sia attraverso riunioni sia mediante scambi su piattaforme elettroniche.

⁽⁹⁾ Muñoz et al (2004): *The social responsibility performance of ethical and solidarity funds: An approach to the case of Spain*. Business Ethics. A European Review. Vol. 13, numero 2/3, aprile, luglio.

⁽¹⁰⁾ L'aggettivo «etico» è un termine generalmente accettato ma che non esclude altri come ad esempio «civico», «alternativo», o «sociale». Cfr. Inverco (Commissione etica) (1999).

3.4.2 Lo sviluppo degli ISR ha portato alla creazione di nuove istituzioni o all'adeguamento di quelle tradizionali che intervengono nella configurazione e nella diffusione di indici borsistici internazionali (ad esempio il Dow Jones Sustainability Index, DJSI o il FTSE4Good), nella elaborazione e commercializzazione di banche dati, di agenzie di analisi della sostenibilità e di consulenza in materia di ISR, ecc.

3.4.3 Per promuovere lo sviluppo dei «Principi per l'investimento responsabile» (PRI) dell'ONU, è opportuno tener conto del lavoro attivo della Commissione europea; la creazione del *Social Investment Forum* (SIF) negli Stati Uniti o dell'*European Social Investment Forum* (Eurosif) in Europa contribuiscono al dialogo con le parti interessate⁽¹¹⁾.

3.5 Gestione di portafoglio

3.5.1 La creazione di modelli socioeconomici incorpora nei modelli finanziari classici misure della redditività sociale, superando il binomio redditività/rischio. Gli investimenti socialmente responsabili effettuano pertanto le loro scelte d'investimento basandosi su obiettivi che tengono conto dei criteri sociali, ambientali e di buona *governance* e non solo di quelli puramente finanziari.

3.5.2 Negli ultimi anni, è stata riconosciuta la necessità di introdurre un quadro di responsabilità sociale in ambito finanziario, che ha dato origine alla cosiddetta «finanza sostenibile» o «socialmente responsabile» (*Sustainable Finance*). Questa corrente si collega allo sviluppo della teoria della *Behavioural Finance* (finanza comportamentale) ed estende l'analisi del comportamento economico e psicologico degli agenti finanziari ai comportamenti sociali e ambientali⁽¹²⁾.

3.5.3 Sono le «agenzie di analisi della sostenibilità»⁽¹³⁾ ad aver sviluppato, più di altri, le tecniche di valutazione e qualificazione delle imprese in base al comportamento socialmente responsabile, utilizzando a tale scopo distinti metodi di valutazione. In concreto, i risultati di diversi studi effettuati in tale contesto indicano che «gli investimenti socialmente responsabili non presuppongono una minore redditività economica per l'investitore», sempre in una ottica di rendimenti a medio e lungo termine.

3.6 La normalizzazione di prodotti

3.6.1 Per valorizzare e introdurre i prodotti finanziari socialmente responsabili (siano essi di investimento, risparmio o finanziamento) è necessario innanzi tutto definire con la massima chiarezza i requisiti che essi devono soddisfare, garantendo in tal modo l'applicabilità dei principi di responsabilità sociale e delle procedure di monitoraggio, valutazione continua e trasparenza.

3.6.2 In concreto, la AENOR⁽¹⁴⁾ (Associazione spagnola di normalizzazione e certificazione) ha all'esame una norma per i prodotti finanziari socialmente responsabili (UNE 165001: 2002 EX, Strumenti finanziari etici) al fine di definire requisiti generali che servano di orientamento agli enti che intendono crearli o commercializzarli e garantire agli utenti la massima trasparenza e pubblicità di tali criteri etici.

3.6.3 Parallelamente, in diversi paesi dell'Unione europea, sono stati elaborati negli ultimi anni criteri di autoregolamentazione del settore⁽¹⁵⁾, spesso su richiesta degli organismi di vigilanza degli Stati membri, al fine di poter registrare i nuovi fondi di investimento socialmente responsabili, il cui numero si è recentemente moltiplicato. Un ulteriore controllo è esercitato dai revisori contabili e dai consulenti professionisti.

3.6.4 Va inoltre sottolineata l'iniziativa a favore della trasparenza nell'utilizzo di tali criteri, promossa da Eurosif e da vari SIF degli Stati membri. In questo modo, il consumatore dispone di informazioni sui criteri utilizzati e sulla loro applicazione, senza dover giudicare se i prodotti siano buoni o socialmente responsabili.

3.6.5 L'iniziativa di promuovere la comparabilità delle relazioni elaborate dalle istituzioni finanziarie e concernenti gli ISR è volta a creare un modello di documento standardizzato che dia una risposta alle esigenze d'informazione degli investitori in diversi paesi dell'UE.

4. Sistemi di protezione dei consumatori

4.1 La fiducia dei consumatori nei confronti delle imprese di servizi finanziari è diminuita a causa della crisi finanziaria. La moralità del settore è stata messa in discussione, ed è per tale motivo che gli enti finanziari hanno l'opportunità di promuovere azioni volte all'introduzione e al consolidamento dei prodotti finanziari socialmente responsabili.

4.2 Miglioramento dell'informazione al cliente

4.2.1 Uno degli effetti della crisi finanziaria è la crescente attenzione delle istituzioni regolatrici nei confronti dei risparmiatori e degli investitori. Questo comportamento ha dato luogo alla istituzione di collegi arbitrali, alla pubblicazione di opuscoli informativi e di guide, al controllo della pubblicità⁽¹⁶⁾ (che deve essere chiara, imparziale e non ingannevole) di tutti i prodotti finanziari, e infine alla creazione dei «servizi di reclamo» o della figura del «difensore civico» (Ombudsman).

⁽¹⁴⁾ AENOR (2008): *Ética. Sistema de gestión de la responsabilidad social de las empresas*.

⁽¹⁵⁾ Le commissioni di controllo degli enti pensionistici aziendali o professionali precisano se le loro decisioni di investimento si basano o no su criteri di responsabilità sociale.

⁽¹⁶⁾ Cfr. il parere del CESE in merito alla *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica delle direttive 2003/71/CE relativa al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari e 2004/109/CE sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato* (COM(2009) 491 definitivo - CESE 257/2010).

⁽¹¹⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *L'impatto dei fondi comuni di investimento sulle trasformazioni industriali in Europa*, GU C 128 del 18.5.2010, pag. 56.

⁽¹²⁾ In questo campo è importante il pionieristico lavoro di Amartya Sen (1970); *Collective choice and social welfare*, Holden-Day.

⁽¹³⁾ Tali agenzie offrono consulenza agli investitori e svolgono al tempo stesso una funzione di controllo.

4.2.2 Ciononostante, nella prassi bancaria non sempre ai clienti sono fornite informazioni adeguate alle loro necessità. Così, in un recente studio⁽¹⁷⁾, la Commissione denuncia le irregolarità riscontrate nelle operazioni delle banche in molti paesi europei, ad esempio la poca chiarezza e i prezzi elevati delle commissioni sui conti bancari, o ancora le difficoltà nel comparare le offerte delle diverse banche in modo da poter scegliere quella più vantaggiosa.

4.2.3 La trasparenza nei confronti dei clienti necessita di un'informazione chiara, precisa, comprensibile e comparabile. In concreto, i prodotti finanziari socialmente responsabili dovranno includere, per lo meno, la definizione di ISR applicata, i criteri pratici utilizzati (filtri degli ISR), la composizione del Comitato per gli ISR⁽¹⁸⁾, le commissioni di gestione, deposito, ecc., e prevedere la pubblicazione di relazioni periodiche indipendenti sul rispetto dei principi di responsabilità sociale del prodotto.

4.2.4 Ottenere informazioni attraverso il servizio di assistenza ai clienti contribuisce a migliorare costantemente il servizio (fattore chiave della sua qualità) e a garantire prestazioni «postvendita» responsabili relative all'intero ciclo di vita del prodotto o valide fino al momento in cui il cliente decide di ritirarsi.

4.3 Promuovere la cultura finanziaria

4.3.1 L'educazione finanziaria diventa, per il settore pubblico e quello privato, una responsabilità comune da prendere in considerazione per rispondere alla sfida di un ambiente finanziario sempre più complesso. Tale formazione, tuttavia, deve svolgersi in modo svincolato dagli interessi di commercializzazione di determinati prodotti finanziari.

4.3.2 Per promuovere la cultura finanziaria tra la popolazione, gli organismi di vigilanza e gli enti finanziari hanno dato vita ad una serie di iniziative denominate «Programmi di educazione finanziaria» destinate ad evitare in modo specifico casi di sovraindebitamento delle famiglie e a facilitare la scelta di prodotti adeguati al proprio profilo di rischio e alla propria situazione patrimoniale.

4.3.3 Le politiche intraprese nel campo dell'educazione finanziaria contribuiscono a creare fiducia nel sistema finanziario. La loro importanza è stata riconosciuta dall'Unione europea sia nella comunicazione della Commissione sull'educazione finanziaria⁽¹⁹⁾ sia nelle conclusioni del Consiglio Ecofin del 14 maggio 2008⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ *Data collection for prices of current accounts provided to consumers*, Commissione europea, 2009, http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/prices_current_accounts_report_en.pdf.

⁽¹⁸⁾ Organo collegiale di esperti che assiste l'ente finanziario, l'ente di gestione o l'organismo di vigilanza del prodotto allo scopo di vegliare alla corretta applicazione dei filtri etici e di esaminare attentamente le informazioni da fornire. Anche se questo non sempre avviene, per ciascun prodotto finanziario si dovrebbe avere un comitato specifico.

⁽¹⁹⁾ COM(2007) 808 definitivo.

⁽²⁰⁾ Comunicato stampa del Consiglio n. 8850/08 (Presse 113), pag. 14.

4.3.4 La promozione di studi sugli ISR e la formazione degli operatori del mercato permettono agli enti finanziari di adottare «buone pratiche» nelle loro politiche di sostenibilità. Il materiale didattico e i codici di condotta sono una buona base per lo sviluppo della formazione.

4.4 La consulenza da parte dei servizi finanziari

4.4.1 La direttiva europea MIFID⁽²¹⁾ impone alle istituzioni finanziarie di rafforzare la protezione degli investitori e di offrire ai clienti i prodotti più adeguati ai loro diversi profili. La direttiva però va oltre e chiede di stabilire un limite chiaro tra consulenza e commercializzazione imponendo ai mediatori finanziari una conoscenza particolarmente approfondita dei prodotti che vendono. In questo senso, nell'ambito del test di idoneità, bisognerebbe domandare al cliente, nel momento in cui gli vengono proposti o venduti (gestione di portafogli) i prodotti ISR più adeguati, se sia d'accordo con le politiche di ISR.

4.4.2 I prodotti finanziari socialmente responsabili dovranno in particolare includere procedure di controllo interno per individuare i rischi degli investimenti e per verificare l'esistenza di conflitti di interessi. Una relazione dovrà essere presentata regolarmente al Comitato per gli ISR (il quale dovrà essere composto in maggioranza da esperti esterni a garanzia dell'obiettività delle sue osservazioni).

5. Gli investimenti socialmente responsabili: prospettive future

5.1 Gli investimenti responsabili possono uscire rafforzati dalla situazione attuale, a condizione che gli investitori siano in grado di distinguere le imprese che puntano sulla responsabilità sociale a lungo termine da quelle che invece si servono di tale aspetto come semplice strumento di marketing.

5.2 Gli enti pensionistici aziendali o professionali rappresentano la grande scommessa per la crescita degli investimenti responsabili. Secondo il membro del PE Ramón JAUREGUI⁽²²⁾, in Spagna l'eventuale commercializzazione del 10 % del Fondo di riserva per la sicurezza sociale, basata su criteri sostenibili⁽²³⁾, favorirà lo sviluppo di una cultura della responsabilità sociale.

5.3 Un esempio di buona pratica che consente di mobilitare la comunità imprenditoriale e le autorità pubbliche è la *Medaglia della solidarietà sociale*, iniziativa condotta da una delle principali organizzazioni degli imprenditori esistenti in Polonia, il Business Centre Club. Si tratta di un premio speciale assegnato a coloro (anche amministratori delegati) che si attivano per diffondere l'idea della responsabilità sociale delle imprese. Le medaglie vengono consegnate alla presenza di centinaia di amministratori

⁽²¹⁾ Direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 relativa ai mercati degli strumenti finanziari.

⁽²²⁾ Parlamentare europeo, è membro dell'organizzazione Alternativa responsabile.

⁽²³⁾ Vari paesi dell'Unione europea hanno un fondo di questo tipo.

delegati, di ministri, diplomatici, del primo ministro o persino del Presidente polacco, del Presidente della Commissione europea o del Presidente del CESE.

5.4 Affinché gli investimenti socialmente responsabili raggiungano la loro piena maturità, il CESE raccomanda alle istituzioni pubbliche di attivarsi per facilitare la creazione di quadri giuridici adeguati, favorire investimenti basati su criteri di sostenibilità, contribuire a dare visibilità alle buone pratiche e incentivare investimenti in prodotti finanziari di questo tipo, ad esempio mediante politiche fiscali adeguate⁽²⁴⁾. Un modo molto efficace per rendere dinamico il mercato è quello di introdurre tali criteri nei loro stessi investimenti, sia a reddito fisso sia a reddito variabile, attraverso i fondi sovrani o il fondo

di riserva per la sicurezza sociale, come ad esempio in Francia. Sul piano normativo e in un'ottica di trasparenza, è opportuno sottolineare l'impatto della elaborazione di norme che incoraggino i gestori di fondi di investimenti o di fondi pensionistici aziendali o professionali ad indicare, come avviene nel Regno Unito, se le loro scelte di investimento si basino o no su criteri sociali e ambientali.

5.5 Il CESE sottolinea inoltre l'importanza dell'impegno da parte delle imprese e della gestione attiva degli intermediari del mercato finanziario. I gestori dei fondi pensionistici aziendali o professionali, i comitati ISR dei prodotti, le commissioni di controllo e i sindacati figurano fra gli elementi che rendono dinamico il mercato dei fondi socialmente responsabili.

Bruxelles, 26 maggio 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽²⁴⁾ Economistas sin Fronteras (2007): *Cómo fomentar la inversión socialmente responsable en España*, UNED.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La professionalizzazione del lavoro domestico» (supplemento di parere)

(2011/C 21/07)

Relatrice: **OUIIN**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 16 febbraio 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, lettera A), delle Modalità di applicazione del proprio Regolamento interno, di elaborare un supplemento di parere sul tema:

La professionalizzazione del lavoro domestico.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 maggio 2010.

Alla sua 463^a sessione plenaria dei giorni 26 e 27 maggio 2010 (seduta del 26 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli, 7 voti contrari e 11 astensioni.

1. Raccomandazioni

Alla sua 301^a sessione (marzo 2008), il consiglio di amministrazione dell'Ufficio internazionale del lavoro (UIL/BIT) ha deciso di inserire il tema del *lavoro dignitoso per i lavoratori domestici* nell'ordine del giorno della 99^a sessione della Conferenza internazionale del lavoro (giugno 2010), allo scopo di assicurare un doppio dibattito in proposito e individuare conseguentemente il metodo migliore per tutelare i diritti di questa categoria di lavoratori e garantire loro condizioni di lavoro adeguate. L'UIL/BIT ha già avviato il dibattito sullo strumento più idoneo in tal senso tra gli Stati aderenti all'organizzazione e le parti sociali. Il Comitato economico e sociale europeo auspica anch'esso che si riesca ad adottare uno strumento efficace e adeguato alle caratteristiche specifiche di questo tipo di lavoro. Invita inoltre gli attori europei, gli Stati membri e le parti sociali a intraprendere le seguenti azioni:

1.1 svolgere ulteriori ricerche per affinare i dati sulle disposizioni vigenti nei vari Stati membri dell'UE in materia di normative, condizioni di lavoro e di impiego, protezione sociale dei lavoratori domestici e loro applicazione. Gli studi oggi disponibili non sono esaustivi e non consentono una valutazione comparata delle situazioni estremamente diverse alle quali ci si trova confrontati a livello europeo in questo settore;

1.2 introdurre negli Stati membri misure normative, comprendenti disposizioni fiscali e in materia di protezione sociale nonché di diritto del lavoro e di diritto civile, che accrescano la motivazione dei datori di lavoro domestico ad assumere i lavoratori domestici in maniera formale e quella dei potenziali lavoratori domestici a iniziare a lavorare sulla base di un regolare contratto;

1.3 emettere suggerimenti e raccomandazioni - dandone ampia diffusione - rivolti a quei datori di lavoro che sono soggetti privati e ai loro collaboratori domestici; incoraggiare l'attività di informazione/formazione sugli obblighi e i diritti che competono agli uni e agli altri, soprattutto nel caso in cui siano previsti contributi o sgravi fiscali per i datori di lavoro;

1.4 ampliare le linee guida esistenti che descrivono i compiti, le responsabilità, le attitudini e le competenze che richiede un lavoro domestico e familiare di qualità, effettuare raffronti tra le diverse realtà nazionali e promuovere il dialogo settoriale europeo in merito a queste attività;

1.5 effettuare un confronto tra le diverse tipologie di organizzazione del lavoro domestico (servizi pubblici, imprese, associazioni, cooperative, occupazione diretta presso privati) sotto il profilo dei diritti dei lavoratori dipendenti e della qualità dei servizi prestati;

1.6 compiere passi in avanti verso un'organizzazione del lavoro che offra la possibilità di effettuare sostituzioni presso il domicilio dei datori di lavoro o dei clienti - in caso contrario i diritti di questi lavoratori (ferie, malattia, maternità, formazione) resteranno inapplicabili - e preveda la remunerazione dei tempi necessari per gli spostamenti tra due luoghi di lavoro. Occorre altresì garantire ai lavoratori e alle lavoratrici domestici la possibilità di associarsi per difendere i propri diritti, uscire dal loro isolamento e negoziare con i datori di lavoro la concessione degli stessi diritti dei lavoratori dipendenti di imprese e amministrazioni;

1.7 prevedere modalità di certificazione delle esperienze acquisite e l'apprendimento permanente, per un'autentica valorizzazione di questo tipo di lavoro e per fornire ai datori di lavoro o ai clienti delle garanzie sulle capacità professionali dei lavoratori e delle lavoratrici domestici;

1.8 promuovere l'innovazione nell'organizzazione di questo settore offrendo un sostegno alla sperimentazione di idee innovative e all'elaborazione di nuove forme di organizzazione e di partenariato ai fini di un'accresciuta efficacia e validità della realizzazione di tali idee;

1.9 individuare, ridurre e prevenire i rischi professionali tipici del lavoro domestico, garantire condizioni non meno favorevoli rispetto ai lavoratori dipendenti di altri settori per quanto riguarda la sicurezza e la salute sul lavoro e la previdenza sociale, comprese le garanzie relative a maternità e pensione;

1.10 lottare contro il lavoro non dichiarato (o «nero»), largamente diffuso nel settore, e tutelare le lavoratrici migranti irregolari e vittime di abusi: eliminare la «doppia sofferenza» che queste donne subiscono quando, denunciando alle autorità di polizia le violenze e perfino gli abusi sessuali di cui sono state vittime, oppure il mancato pagamento da parte dei datori di lavoro, finiscono invece per essere rimpatriate. Le convenzioni internazionali in vigore devono essere applicate e offrire loro la protezione necessaria ⁽¹⁾.

2. Osservazioni generali

2.1 Contesto

2.1.1 Donne delle pulizie o domestiche a ore, bambinaie, badanti (assistenti familiari), collaboratrici domestiche... tutte queste forme di occupazione, esclusivamente femminili, non sono ancora riconosciute come professioni a pieno titolo, anche perché si tratta di lavori che le casalinghe svolgono del tutto gratuitamente. Mentre l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sta studiando come garantire un «impiego dignitoso per i lavoratori domestici», il Comitato economico e sociale europeo, da parte sua, ha manifestato l'intenzione di approfondire gli orientamenti contenuti nel parere adottato nell'ottobre 2009 sul tema *Il legame tra la parità fra uomini e donne, la crescita economica e il tasso di occupazione* ⁽²⁾, in cui poneva in risalto l'importanza della professionalizzazione delle attività di servizio alla persona, non solo per l'uguaglianza tra uomini e donne ma anche per la crescita economica.

2.1.2 Gli Stati membri dell'Unione considerano i servizi alla persona come una fonte di occupazione non delocalizzabile: molti governi hanno infatti introdotto esenzioni fiscali o contributi destinati a favorire l'emersione del lavoro nero e ad incentivare la creazione di nuovi posti di lavoro offrendo un aiuto ai beneficiari per trovare un miglior equilibrio tra vita familiare e vita professionale.

2.1.3 Secondo il rapporto elaborato dall'OIL in previsione della conferenza del giugno 2010 ⁽³⁾, nei paesi industrializzati il lavoro domestico rappresenta tra il 5 e il 9 % dell'occupazione totale. Nell'introduzione al rapporto si legge che «in molti paesi il lavoro domestico retribuito rimane una forma di occupazione virtualmente invisibile. Esso non si svolge in una fabbrica o in un ufficio, ma nelle case di soggetti privati. I lavoratori retribuiti per effettuarlo non sono uomini che si guadagnano il pane per sostenere la famiglia, ma in stragrande maggioranza donne che non lavorano accanto ad altre colleghe, ma in isolamento dietro la porta chiusa di un domicilio privato. Il loro lavoro non mira a produrre valore aggiunto, ma a fornire servizi e assistenza a milioni di famiglie. Il lavoro domestico quasi sempre prevede mansioni equiparabili a quelle, non remunerate, che le donne svolgono tradizionalmente nelle loro case, il che spiega perché è sottopagato e, spesso, rientra nella tipologia del lavoro informale e realizzato «in nero». Tende ad essere percepito come qualcosa di diverso da un impiego regolare, qualcosa che non rientra nel quadro normativo generale della legislazione sul lavoro, benché abbia origine nel rapporto tra servitore e padrone.

⁽¹⁾ Cfr. la Convenzione europea sullo status giuridico dei lavoratori migranti e la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani.

⁽²⁾ GU C 318 del 23.12.2009, pag. 15.

⁽³⁾ Cfr. OIL, *Decent work for domestic workers/Travail décent pour les travailleuses domestiques* («Lavoro dignitoso per i lavoratori domestici»), IV relazione per la Conferenza internazionale del lavoro, 99a sessione, 2010. In: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_104701.pdf.

La conseguenza è che molte legislazioni non tengono conto delle caratteristiche specifiche della relazione tra datori di lavoro e lavoratori domestici, esponendo questi ultimi a trattamenti scorretti e ingiusti, e spesso persino a veri e propri abusi» ⁽⁴⁾ (NdT: traduzione italiana non ufficiale).

2.1.4 Nel rapporto si legge inoltre che «i media denunciano spesso episodi di maltrattamento e abusi, che comprendono anche le violenze sessuali e la riduzione in schiavitù, soprattutto tra le lavoratrici domestiche migranti che risiedono presso i datori di lavoro» (NdT: traduzione italiana non ufficiale). Mentre il numero di persone occupate in questo settore è in costante aumento, il lavoro domestico resta il più precario, il meno pagato e il meno protetto, oltre ad essere una delle forme di occupazione con maggiori rischi. Proprio perché si tratta di una forma di impiego molto particolare, non contemplata dalle norme internazionali, fin dal 1948 l'OIL si è adoperato per elaborare una regolamentazione adeguata in materia.

2.1.5 Il presente parere riguarda il lavoro domestico retribuito svolto nelle abitazioni di e per soggetti privati, incluse le faccende domestiche, la cura dei bambini e altri servizi di assistenza alla persona. Non prende in esame né i servizi sociali né le imprese private, ma soltanto le condizioni lavorative dei lavoratori domestici i cui datori di lavoro sono soggetti privati. Dal momento che questo particolare tipo di occupazione non solo riguarda un numero sempre maggiore di soggetti - tra quanti prestano la loro opera e i loro beneficiari - ma presenta oltretutto una sua specificità, è opportuno che sia disciplinata da normative che tengano conto di tali caratteristiche.

2.1.6 In Europa la maggior parte dei lavoratori e delle lavoratrici domestici svolge servizi per più persone, ma solo una piccola percentuale di donne, costituita per lo più da migranti, abita presso il datore di lavoro. Tra di loro prevale di gran lunga il lavoro informale: spesso queste lavoratrici sono persone vulnerabili, trasferitesi in città dalle campagne, poco qualificate e male informate sui loro diritti, oppure sono migranti con una scarsa padronanza della lingua del paese d'accoglienza.

2.1.7 Indipendentemente dalla situazione legislativa, il diritto del lavoro è stato concepito per le imprese e, sul piano pratico, nella maggior parte dei casi non è applicabile al lavoro svolto presso un'abitazione privata, dove i controlli sono rari se non inesistenti. D'altro canto, questo tipo di occupazione non è soggetto neppure alle norme che disciplinano le attività lucrative, generatrici di profitti. Adam Smith giudicava infatti il lavoro domestico «non produttivo» ⁽⁵⁾: pur essendo indispensabile per il buon funzionamento della società, esso non viene riconosciuto nel suo giusto valore.

2.1.8 «Poiché spesso il loro status giuridico non è definito con chiarezza dal diritto del lavoro, i lavoratori domestici tendono ad essere esclusi tanto dai regolamenti formali quanto dalla concreta applicazione delle norme» ⁽⁶⁾ (NdT: traduzione italiana non ufficiale). Negli Stati membri dell'UE, benché le disposizioni in vigore non escludano i lavoratori domestici dalle norme generali di diritto del lavoro, in pratica queste ultime si applicano assai di rado nei loro confronti. I datori di lavoro privati non sono adeguatamente informati sui loro obblighi e responsabilità. Le lavoratrici domestiche sono isolate e fanno quindi fatica ad organizzarsi.

⁽⁴⁾ Ibidem, pag. 1.

⁽⁵⁾ Ibidem, pag. 11.

⁽⁶⁾ Ibidem.

2.2 Definizione del concetto di professionalizzazione

2.2.1 I lavori domestici e familiari comprendono una serie di attività che vengono tramandate all'interno della famiglia e formano quindi oggetto di un apprendimento informale, che varia a seconda delle generazioni. Quelle che una volta in Europa erano attività come la filatura della lana e l'alimentazione degli animali da cortile sono state oggi sostituite dalla capacità di utilizzare correttamente i cicli di lavaggio di una lavatrice e di riconoscere i prodotti più freschi tra i banchi di un supermercato. Un simile apprendimento informale va riconosciuto, sistematizzando altresì il contenuto delle conoscenze e delle competenze necessarie. L'apprendimento permanente ha un ruolo da svolgere per questo tipo di lavoro, al quale, come avviene per gli altri settori, anche le innovazioni tecnologiche devono apportare il loro contributo, ad esempio mediante l'integrazione delle nuove conoscenze in campo nutrizionale o delle nuove esigenze in materia di tutela dell'ambiente.

2.2.2 Per migliorare le condizioni del lavoro domestico occorre descrivere con precisione i compiti, le responsabilità e le competenze che esso prevede, oltre a garantire un apprendimento formale delle conoscenze necessarie per svolgere correttamente tale impiego per qualsiasi cliente, o una convalida dell'esperienza precedente. Gli studi effettuati e le esperienze acquisite dovrebbero inoltre essere sanciti da un attestato di idoneità, dal momento che i datori di lavoro e i clienti hanno tutto l'interesse a ricorrere alle prestazioni di personale dalle competenze certificate.

2.2.3 Professionalizzare significa offrire ai lavoratori diritti e tutele equivalenti a quelli di coloro che lavorano in ufficio o in fabbrica; assicurare un salario dignitoso che preveda la remunerazione dei tempi utilizzati per gli spostamenti tra due luoghi di lavoro; definire un orario di lavoro settimanale; introdurre la possibilità di usufruire di periodi di ferie retribuite; garantire il rispetto delle norme di igiene e di sicurezza, il diritto a una pensione dignitosa, la tutela della maternità⁽⁷⁾, i congedi retribuiti per malattia, le indennità di invalidità, l'esistenza di una normativa sui licenziamenti o la cessazione del rapporto di lavoro, la possibilità di adire le vie legali in caso di abusi, e un accesso concreto alla formazione professionale e a una vera e propria progressione della carriera, come avviene per le altre professioni. La diffusione dei contratti di lavoro offrirebbe garanzie sia ai lavoratori che ai datori di lavoro.

2.2.4 Professionalizzare significa trasformare il lavoro domestico in un lavoro a tutti gli effetti e lottare contro il pregiudizio persistente secondo cui mansioni di questo tipo sono esclusivamente riservate alle donne. I progressi della professionalizzazione dipenderanno quindi dalla maggiore eterogeneità sul piano della partecipazione di entrambi i sessi.

2.3 Definizione del lavoro domestico

2.3.1 La principale caratteristica del lavoro domestico è la sua invisibilità: i compiti e soprattutto le responsabilità di cui si fanno carico i lavoratori e le lavoratrici domestici, infatti, non vengono quasi mai citati o descritti. I datori di lavoro affidano la loro abitazione e i loro figli a persone di cui non hanno modo

di accertare le competenze⁽⁸⁾. Dagli studi⁽⁹⁾ condotti sul valore del lavoro svolto presso le abitazioni private delle famiglie per agevolarne la vita quotidiana (in termini di bilancio finanziario e di tempo) emerge con chiarezza che la società non potrebbe funzionare senza tale lavoro domestico: esso deve quindi essere riconosciuto nel suo giusto valore.

2.3.2 Il lavoro domestico e familiare comprende attività realizzate da personale impiegato da servizi sociali pubblici, associazioni finanziate da enti pubblici e imprese private o da lavoratori domestici assunti mediante accordi privati, dichiarati o non dichiarati, quando i datori di lavoro sono dei soggetti privati. Sebbene in tutti i casi il lavoro domestico sia svolto quasi esclusivamente da donne, le condizioni di lavoro e di impiego sono generalmente più favorevoli nei servizi sociali pubblici e nelle imprese, cioè là dove i lavoratori possono organizzarsi, le parti sociali contrattano accordi collettivi e l'amministrazione ha la possibilità di effettuare dei controlli.

2.3.3 Nel citato rapporto dell'OIL si legge che⁽¹⁰⁾ «secondo la classificazione internazionale tipo delle professioni (CITP) del BIT/UII, il lavoro domestico è classificato in due grandi gruppi (5 e 9) in cui rientrano determinate mansioni e un ben preciso livello di qualifiche. Il grande gruppo 5, che riguarda gli esercizi commerciali, gli enti o istituti e le famiglie, è ripartito a sua volta in due grandi categorie: domestici e personale dei servizi della ristorazione (sottogruppo 512), compreso il personale addetto alle pulizie domestiche, i lavoratori assimilati e i cuochi; addetti all'assistenza infermieristica e personale assimilato, compreso il personale incaricato della custodia dei bambini e dell'assistenza a domicilio (sottogruppo 513). Le mansioni di cui al codice 5121 si riferiscono all'inquadramento di attività di lavoro domestico. Gli addetti alla custodia dei bambini appartengono al gruppo 5131 e sono definiti come il personale "che si prende cura dei figli del datore di lavoro e li segue nelle loro attività quotidiane", con le mansioni descritte di seguito:

- aiutare i bambini a lavarsi, vestirsi e nutrirsi,
- accompagnare i bambini a scuola e ricondurli a casa, nonché accompagnarli in attività ricreative all'esterno,
- giocare con i bambini e intrattenerli, raccontando o leggendo loro delle storie,
- riassetare la stanza da letto e la stanza dei giochi dei bambini,
- sorvegliare i bambini a scuola durante il pasto di mezzogiorno o altre pause dell'attività scolastica,
- sorvegliare i bambini durante gite scolastiche, visite a musei o altre attività esterne,
- svolgere mansioni connesse alle precedenti,
- dirigere l'attività di altri lavoratori.

Allo stesso modo, gli addetti all'assistenza a domicilio (codice 5133) "provvedono a determinate esigenze personali e, più in generale, prestano assistenza a domicilio a persone bisognose di tali cure perché colpite da malattie fisiche o mentali, o perché invalide a causa della vecchiaia". Le mansioni dei lavoratori appartenenti a questa categoria, in cui rientrano "gli addetti all'assistenza infermieristica a domicilio" si possono riassumere nel modo seguente:

⁽⁸⁾ GU C 277 del 17 novembre 2009, pag. 102.

⁽⁹⁾ *Housework: priceless or valueless?* di Marianne A. Ferber e Bonnie G. Birnbaum (1977), <http://www.roiw.org/1980/387.pdf>; *Time Use in Child Care and Housework and the Total Cost of Children*, di Björn Gustafsson e Urban Kjulin, *Journal of Population Economics*, © 1994 Springer, <http://www.jstor.org/pss/20007438>.

⁽¹⁰⁾ Cfr. la nota 3, pagg. 31-32.

⁽⁷⁾ La direttiva riveduta sul congedo di maternità (direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992) introduce il diritto al congedo di maternità anche per le lavoratrici domestiche.

- aiutare i pazienti ad alzarsi e a mettersi a letto, nonché a svestirsi e rivestirsi,
- cambiare la biancheria da letto e aiutare i pazienti a lavarsi,
- servire i pasti, preparati dagli addetti stessi o da altri, e aiutare a mangiare chi non è in grado di farlo da solo,
- somministrare le medicine prescritte o controllare che i pazienti le assumano,
- monitorare lo stato di salute dei pazienti e segnalare qualsiasi aggravamento al medico curante o ai servizi sociali competenti,
- svolgere mansioni connesse alle precedenti,
- dirigere l'attività di altri lavoratori.

Il sottogruppo 913, che include per l'appunto i "collaboratori domestici e altri lavoratori, addetti alle pulizie e lavandai", si riferisce ai lavori svolti presso il domicilio di soggetti privati, in alberghi, uffici, ospedali e altri istituti e di qualsiasi genere di veicolo, come pure ai lavori di pulizia degli interni e del mobilio. Questo sottogruppo comprende i collaboratori domestici e gli addetti alle pulizie domestiche, nonché i lavandai addetti alla pulizia e stiratura a mano della biancheria. I collaboratori domestici e gli addetti alle pulizie domestiche di cui al codice 9131 "spazzano, passano l'aspirapolvere, lavano i pavimenti e vi passano la cera, lavano e stirano la biancheria, acquistano forniture e altri prodotti necessari per le pulizie, preparano e servono i pasti, oltre a svolgere numerose altre mansioni domestiche" (NdT: traduzione italiana non ufficiale).»

2.3.4 Anche se le cure mediche non rientrano tra le funzioni del lavoro domestico, una collaboratrice domestica o un'assistente all'infanzia devono essere capaci - avendo seguito una formazione ad hoc - di fare assumere i medicinali alle persone di cui sono state incaricate di occuparsi, e di reagire nel caso in cui insorga un problema improvviso che metta a repentaglio la vita di queste persone.

2.3.5 Chi svolge questa attività, in caso di assenza del datore di lavoro o quando quest'ultimo si trova in condizioni di dipendenza, deve essere in grado di operare autonomamente e di organizzare il proprio tempo; deve ispirare fiducia (gli vengono consegnate le chiavi di casa e affidati bambini o genitori anziani, insomma ciò che ciascuno ha di più caro), deve dar prova di senso di responsabilità, spirito di iniziativa e discrezione. Inoltre, chi si assume la piena responsabilità di bambini o di persone dipendenti deve poter svolgere più compiti contemporaneamente, essere vigile, attento, convincente, paziente, di umore costante, capace di concentrarsi, ascoltare, mostrare autorevolezza e comportarsi adeguatamente in caso di incidenti. Ulteriori requisiti sono l'empatia e il possesso di conoscenze in materia di psicologia, dietetica e igiene.

2.4 Caratteristiche del lavoro domestico

Il lavoro domestico viene svolto in condizioni precarie e non è adeguatamente retribuito per una serie di motivi: perché non ne viene riconosciuto il valore, dato che si tratta di mansioni che le casalinghe svolgono del tutto gratuitamente; perché i datori di lavoro sono soggetti privati che non possono permettersi di corrispondere importi più elevati o non intendono farlo; perché è un'attività svolta da donne che lavorano da sole, generalmente presso più datori di lavoro, le quali, diversamente dai lavoratori dipendenti delle imprese, non hanno la possibilità di organizzarsi collettivamente, scioperare o bloccare la produzione per

sostenere le proprie rivendicazioni; perché gli stereotipi che pesano sulla rappresentazione di questi lavori e sull'immagine della donna e della madre nascondono la realtà delle competenze necessarie per il loro svolgimento; perché il luogo di lavoro è un domicilio privato, il che rende impossibile qualsiasi tipo di controllo; e, infine, perché spesso viene realizzato da lavoratrici migranti irregolari, prive di qualsiasi diritto.

2.4.1 Queste attività sono intrinsecamente precarie in quanto dipendono dalle esigenze delle famiglie, che variano nel tempo: i bambini crescono e diventano autonomi, le persone anziane dipendenti muoiono; non solo, ma quando una famiglia dispone di minori risorse finanziarie perché, ad esempio, un suo membro si ritrova disoccupato, elimina subito i costi rappresentati dal lavoratore domestico.

3. Osservazioni specifiche

3.1 Obiettivi della professionalizzazione

3.1.1 Un migliore equilibrio tra vita familiare e vita professionale

3.1.1.1 La possibilità per le donne di svolgere un lavoro retribuito, oltre ad essere una condizione per la parità tra i sessi, ha anche reso necessaria la creazione di servizi destinati a sostituire il lavoro domestico precedentemente svolto dalle donne che sceglievano di rimanere in casa. Inoltre, ha consentito alle famiglie di acquisire una maggiore autonomia finanziaria, grazie alla quale alcune di loro possono ora permettersi di ricorrere a tali servizi, creando a loro volta occupazione.

3.1.1.2 Questi servizi si sono sviluppati poiché sono indispensabili per permettere di trovare un equilibrio tra vita familiare e vita professionale. Gli uomini e le donne devono potersi impegnare nella vita professionale senza che questo vada a svantaggio della loro vita familiare e personale, delegando in tal caso ad altri una parte delle faccende domestiche e familiari.

3.1.1.3 Affinché si possa raggiungere un equilibrio tra uomini e donne nella partecipazione al mercato del lavoro, e per tener conto delle nuove esigenze determinate dall'invecchiamento della popolazione, i servizi domestici e familiari dovranno svilupparsi maggiormente in futuro, registrando quindi un ulteriore incremento del numero di addetti.

3.1.2 Impieghi e servizi di qualità

3.1.2.1 Per favorire lo sviluppo di questi servizi occorrerà garantirne la qualità, generalizzare il ricorso a formazioni già esistenti, introdurre l'apprendimento permanente per tener conto dell'evoluzione del settore e ampliare le possibilità di controllo delle competenze. Professionalizzare questi impieghi significa migliorarne la qualità sia per i clienti, che sono anche i beneficiari, sia per i lavoratori: è lo strumento più sicuro per reperire in futuro i lavoratori disposti a svolgerli.

3.1.3 Lotta alla povertà

3.1.3.1 È noto che in Europa vi sono più donne che uomini che vivono in condizioni di povertà. Alcune delle caratteristiche del lavoro domestico, quali il basso livello salariale, la precarietà e il fatto di non essere dichiarato, sono al tempo stesso fattori di esclusione sociale. E in Europa, è proprio in questo settore che il lavoro sommerso è maggiormente diffuso, più che nell'edilizia o nella ristorazione ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Cfr. la relazione *Undeclared work in the European Union/Le travail non déclaré au sein de l'Union européenne*, Speciale Eurobarometro n. 284, Wave 67.3, ottobre 2007, pag. 21.

3.1.4 Combattere il lavoro informale e l'immigrazione clandestina

3.1.4.1 I casi di riduzione in schiavitù denunciati in Europa riguardano lavoratrici domestiche irregolari costrette a lavorare gratuitamente in cambio dell'ottenimento dei documenti di soggiorno promessi dal datore di lavoro. Queste lavoratrici sono le più vulnerabili: per timore di essere espulse non osano nemmeno lamentarsi dei maltrattamenti, delle violenze e degli abusi sessuali che subiscono. I lavoratori domestici dovrebbero provenire dai canali dell'immigrazione selettiva, che oggi mira alla selezione di personale altamente qualificato. La situazione demografica dell'Europa rende necessario il ricorso all'immigrazione per sopperire a nuove esigenze, soprattutto a quelle delle persone anziane dipendenti.

3.1.4.2 Con il lavoro informale il lavoratore si trova sprovvisto di protezione sociale e la collettività subisce una perdita in termini di mancate entrate fiscali e contributi sociali. Il lavoro informale offusca l'immagine e la percezione del lavoro domestico, trasformandolo in un «sottolavoro», il che rafforza gli stereotipi e svalorza di conseguenza l'intera professione. Esso accresce inoltre il rischio di povertà.

3.1.4.3 Per ridurre il problema del lavoro informale svolto presso abitazioni private, è necessaria un'ampia gamma di misure - integrate negli ordinamenti giuridici dei diversi Stati membri - comprendenti in particolare disposizioni fiscali e in materia di protezione sociale nonché di diritto del lavoro e di diritto civile. La propensione a offrire o ad accettare un lavoro informale ha il più delle volte una motivazione economica, poiché per entrambe le parti un rapporto di lavoro di questo tipo è più vantaggioso di uno formale. Le azioni degli Stati membri dovrebbero puntare a ridurre questa disparità tra i vantaggi offerti dai due tipi di rapporto di lavoro ed essere inoltre sostenute da misure adeguate alle condizioni sociali e culturali locali (campagne effettuate tramite i mezzi di informazione, esempi dati da personalità pubbliche, informazioni sui rischi legati al lavoro informale).

3.2 Condizioni di impiego

3.2.1 Alcuni datori di lavoro organizzati e lavoratori sindacalizzati hanno negoziato dei contratti collettivi: è su questi progressi che occorre basarsi per migliorare le prospettive dei lavoratori domestici. Occorre realizzare degli studi sui contratti collettivi che disciplinano attualmente il lavoro domestico in Europa, ispirandosi alle migliori pratiche per generalizzarne l'adozione. Occorre inoltre effettuare un confronto tra le diverse tipologie di organizzazione del lavoro domestico (imprese, associazioni, cooperative, occupazione diretta presso privati) sotto

il profilo dei diritti dei lavoratori dipendenti e della qualità dei servizi prestati.

3.2.2 In molti paesi europei i datori di lavoro privati, così come le lavoratrici domestiche, non sono adeguatamente informati sui loro diritti e doveri. A causa degli stereotipi, i datori di lavoro considerano la collaboratrice domestica o la bambinaia non come una lavoratrice titolare di diritti, bensì come un aiuto alla quale viene fatto un favore offrendole qualche ora di lavoro. Spesso tra le due parti non viene firmato alcun contratto di lavoro, né vengono chiaramente definite le attività richieste e le relative condizioni di impiego: retribuzione, congedi, orari, descrizione delle mansioni, cessazione del rapporto di lavoro, indennità di licenziamento. È indispensabile chiarire diritti e obblighi delle due parti anche a tutela del datore di lavoro, che deve essere più consapevole non solo delle sue responsabilità ma anche dei rischi ai quali va incontro (furti, incidenti) impiegando personale che lavora presso il suo domicilio privato.

3.2.3 Igiene e sicurezza - Il lavoro domestico viene considerato un'attività indenne da rischi, ma la realtà è ben diversa: ustioni, tagli, intossicazione con prodotti domestici, cadute, scosse elettriche da elettrodomestici sono gli infortuni più frequenti, che si verificano soprattutto quando il datore di lavoro non è consapevole delle norme di sicurezza che deve rispettare e il lavoratore non è stato informato dei pericoli e istruito su come evitarli.

3.2.4 Previdenza, tutela della maternità, pensione - Il congedo di maternità si conclude spesso con un licenziamento, poiché il datore di lavoro, avendo comunque bisogno di qualcuno che svolga il lavoro domestico, assumerà un'altra collaboratrice e non si sentirà in obbligo di riprendere quella che era andata in maternità. La mancanza di un'organizzazione del lavoro che consenta di sostituirla temporaneamente impedisce l'applicazione dei diritti, che restano validi solo in teoria. Il sistema previdenziale e quello pensionistico spesso si rivelano inapplicabili ai lavori di poche ore svolti per conto di più datori di lavoro.

3.2.5 Qualificazione, formazione - Le competenze necessarie sono state a lungo oggetto di un apprendimento informale. Da alcuni anni però si assiste a una minor diffusione delle conoscenze all'interno della famiglia: non mancano infatti esempi di giovani madri impreparate al momento della nascita del primo figlio, o di giovani genitori che, non sapendo più cucinare pasti equilibrati, privilegiano gli alimenti industriali, che sono una delle cause dell'obesità infantile. La classificazione dei compiti e delle competenze e il loro insegnamento renderebbero possibile anche una loro maggiore diffusione ed eterogeneità sul piano della partecipazione di entrambi i sessi.

Bruxelles, 26 maggio 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

463^a SESSIONE PLENARIA DEL 26 E 27 MAGGIO 2010

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni concernente le opzioni di etichettatura relativa al benessere animale e l'istituzione di una rete europea di centri di riferimento per la protezione e il benessere degli animali»

COM(2009) 584 definitivo

(2011/C 21/08)

Relatore: **Leif Erland NIELSEN**

La Commissione, in data 28 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:

Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni concernente le opzioni di etichettatura relativa al benessere animale e l'istituzione di una rete europea di centri di riferimento per la protezione e il benessere degli animali

COM(2009) 584 definitivo.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 6 maggio 2010.

Alla sua 463^a sessione plenaria, dei giorni 26 e 27 maggio 2010 (seduta del 26 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 106 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 È necessario istituire un sistema di etichettatura che fornisca ai consumatori la possibilità di compiere una scelta obiettiva nell'acquisto di prodotti di origine animale qualora i criteri applicati in materia di benessere degli animali siano più rigorosi rispetto ai requisiti minimi richiesti nell'UE. L'etichettatura fornirà una garanzia visibile sulla base di informazioni affidabili e adatte alla comunicazione con i consumatori.

1.2 Il sistema di etichettatura deve servire ad una valutazione e un confronto delle norme su basi scientifiche. Dovrebbe essere volontario, armonizzato, basato sulle leggi di mercato, sulla certificazione e sulla possibilità di utilizzo in combinazione con etichette e marchi di qualità privati, purché questi soddi-

sfino criteri specifici. Il sistema di etichettatura deve essere altresì conforme agli impegni assunti a livello internazionale e deve poter essere applicato a condizioni equivalenti anche ai prodotti importati nell'UE.

1.3 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore le indagini approfondite, realizzate per conto della Commissione, con cui si valuta l'impatto delle diverse opzioni disponibili per un sistema di etichettatura e per una rete europea di centri di riferimento. La possibilità più realistica che sembra emergere con chiarezza da queste indagini è quella di un sistema di etichettatura del tipo descritto sopra, il che riflette anche le raccomandazioni espresse in precedenza dal CESE (1).

(1) Cfr. il parere esplorativo del CESE, del 15 marzo 2007, sul tema *Benessere animale - Etichettatura* (GU C 161 del 13.7.2007, pag. 54), elaborato su richiesta della presidenza tedesca del Consiglio.

1.4 Nonostante ciò, la Commissione, invece di analizzare i requisiti in base a una «graduatoria delle garanzie» e di stabilire un ordine di priorità, lascia aperte tutte le diverse opzioni, sebbene la maggior parte di esse sia da considerare irrealistica. Sarebbe stato più utile, anche per accelerare il processo, se la Commissione avesse delineato una proposta concreta su cui basarsi per un ulteriore esame della materia, tanto più se si considera che due anni fa il Consiglio aveva chiesto alla Commissione di adottare le raccomandazioni del CESE come punto di partenza per ulteriori riflessioni.

1.5 È importante che il dibattito non si protragga inutilmente. Questo vale soprattutto nel caso del progetto *Welfare Quality* ⁽²⁾, i cui risultati dovrebbero trovare un'applicazione concreta il più rapidamente possibile. Inoltre, andrebbe conservata e utilizzata la rete che esiste tra le istituzioni coinvolte, e andrebbe mantenuto e messo a frutto l'impegno dei ricercatori, senza sprecare troppo tempo in un dibattito sulle possibilità teoriche destinato a non produrre alcuna proposta concreta.

1.6 Con il progetto *Welfare Quality* è stata creata una piattaforma solida per la definizione di indicatori scientifici che sono basati anzitutto sul benessere e sul comportamento degli animali, e quindi indirettamente anche sui sistemi e metodi di produzione applicati, e che possono essere sviluppati ulteriormente per stabilire una classificazione e fornire al consumatore informazioni trasparenti e affidabili.

1.7 Su questa base, il CESE sostiene la creazione di una rete europea che costituisca una specie di evoluzione del progetto *Welfare Quality*. In linea con le raccomandazioni espresse in precedenti pareri, il CESE ritiene che combinare il sistema di etichettatura con una rete provvista di un coordinamento centrale sia la soluzione migliore tra le varie opzioni descritte. Al tempo stesso le parti interessate dovrebbero avere una notevole voce in capitolo sul funzionamento del sistema e sulla definizione delle norme.

1.8 La regolamentazione proposta andrà a integrare le disposizioni europee vigenti in materia di regimi di qualità sotto forma di «termini riservati» per designare i prodotti e i sistemi ecologici relativi alla produzione di uova, e andrà a completare le norme in materia di indicazioni geografiche e di specialità tradizionali che sono principalmente riferite ai sistemi di produzione e alla zona d'origine ma non al benessere animale.

2. Contesto

2.1 L'utilizzo di indicatori misurabili, di norme più rigorose per il benessere degli animali e l'istituzione di una rete europea costituiscono elementi essenziali del programma d'azione per la protezione e il benessere degli animali adottato dalla Commissione ⁽³⁾. L'obiettivo è quello di fornire ai consumatori migliori possibilità di compiere una scelta nell'acquisto di prodotti di

origine animale ottenuti secondo criteri di benessere animale più rigorosi rispetto ai requisiti minimi richiesti nell'UE. Ciò può essere ottenuto migliorando le informazioni e sensibilizzando maggiormente sul benessere degli animali, elaborando norme in materia e favorendo lo scambio e l'applicazione di buone pratiche nel quadro della rete europea per la protezione e il benessere degli animali. Nel suo ruolo di rappresentante della società civile e in virtù della diversità della sua composizione, il CESE ha naturalmente il compito di contribuire a creare un sistema flessibile e funzionante.

2.2 La relazione in esame risponde a una richiesta formulata dal Consiglio nel maggio 2007 di valutare le possibilità di un'etichettatura relativa al benessere animale. La base di partenza era rappresentata dal parere esplorativo del CESE e dal convegno che vi ha fatto seguito ⁽⁴⁾. Il Consiglio aveva invitato la Commissione a esaminare le opzioni disponibili per un'etichettatura in materia di benessere animale tenendo conto delle raccomandazioni formulate dal CESE, le quali scaturivano da un'analisi delle possibilità pratiche di introdurre un sistema di etichettatura sulla base di indicatori di benessere animale in linea con i risultati conseguiti dal progetto *Welfare Quality*. Inoltre, come aveva fatto anche il CESE, il Consiglio ha raccomandato di organizzare successivamente una campagna di informazione su scala UE in merito al benessere degli animali e al relativo sistema di etichettatura.

2.3 Gli allegati alla relazione in esame contengono i risultati di approfondite ricerche esterne condotte sulle opzioni disponibili per quanto riguarda sia l'etichettatura e la comunicazione in materia di benessere animale, sia gli aspetti collegati all'istituzione di una rete europea. Come richiesto dal Consiglio, la relazione e i risultati delle ricerche condotte dovranno essere oggetto di un dibattito interistituzionale sul quale la Commissione dovrà basare le sue ulteriori riflessioni.

2.4 La relazione e il confronto dei risultati a cura dei servizi della Commissione riassumono le opzioni disponibili per i diversi sistemi di etichettatura obbligatori o facoltativi, senza indicare quale possa essere la soluzione migliore. Risulta tuttavia chiaro che il futuro sistema dovrà essere fondato su informazioni facilmente comprensibili per i consumatori, su metodi scientifici, sul ricorso a organismi di certificazione indipendenti, su garanzie di non distorsione della concorrenza e sul rispetto degli impegni internazionali.

2.5 A giudizio della Commissione, una rete europea di centri di riferimento potrebbe armonizzare le norme e/o gli indicatori, coordinare le risorse esistenti, favorire lo scambio di buone pratiche, garantire la diffusione di informazioni indipendenti e contribuire a evitare una duplicazione delle attività. Le opzioni possibili sono: proseguire con la situazione attuale senza ulteriori interventi, oppure adottare un approccio centralizzato, o ancora seguire una strategia più mirata ai compiti per determinare quali siano gli aspetti da centralizzare e quali quelli da decentrare.

⁽²⁾ Il progetto *Welfare Quality*® è un'iniziativa di ricerca, finanziata dall'UE, condotta nel periodo 2004-2009 e realizzata da circa 250 ricercatori di 39 tra istituti e università di 13 paesi europei e paesi terzi interessati. Nel quadro di questo progetto sono stati definiti, con metodi scientifici, standard specifici e strategie pratiche per integrare il benessere animale nella filiera di produzione agricola e nelle successive fasi di lavorazione e commercializzazione, comprese le relative informazioni al consumatore.

⁽³⁾ COM(2006) 13 definitivo del 23 gennaio 2006.

⁽⁴⁾ Convegno sul tema *Benessere degli animali - Etichettare per migliorare?*, organizzato il 28 marzo 2007 dal CESE, dalla Commissione e dalla presidenza tedesca del Consiglio. Il Consiglio ha affermato che occorre «tenere conto delle raccomandazioni espresse dal Comitato economico e sociale europeo nel suo parere esplorativo» (conclusioni della 2797ª riunione del Consiglio dei ministri dell'Agricoltura e della pesca, svoltasi a Bruxelles il 7 maggio 2007).

2.6 Nella fattispecie la Commissione esaminerà tra l'altro gli oneri di natura amministrativa, i costi e l'impatto dei sistemi di etichettatura sulla qualità dei prodotti, in riferimento ad esempio all'agricoltura biologica. A tal fine ci si avvarrà dei risultati del progetto *Welfare Quality* e di un'analisi delle possibili conseguenze sociali, economiche e ambientali. La Commissione effettuerà un ulteriore sondaggio tra i consumatori per determinare se, ed eventualmente perché, le opinioni espresse in indagini precedenti siano cambiate.

3. Osservazioni

3.1 Il CESE continua ad appoggiare il programma d'azione comunitario per la protezione ed il benessere degli animali 2006-2010 ⁽⁵⁾ e si compiace della maggiore importanza che il Trattato di Lisbona annette ora alla protezione degli animali, precedentemente oggetto del Protocollo n. 33 sulla protezione ed il benessere degli animali (1997), tenendo così conto del crescente interesse in materia ⁽⁶⁾.

3.2 Le analisi svolte dimostrano la necessità di adottare, nell'UE, un approccio più coerente e coordinato in materia di protezione e benessere degli animali. La molteplicità dei sistemi volontari di etichettatura e di qualità nei diversi Stati membri rischia di dar luogo a malintesi e a una differenziazione inopportuna e non oggettiva dei prodotti, e anche di creare condizioni di disparità per i diversi soggetti interessati della filiera di produzione e commercializzazione.

3.3 I consumatori possono anettere particolare importanza al benessere animale per motivi etici, qualitativi o di altro tipo, tuttavia a causa della mancanza di documentazione essi non nutrono fiducia nella validità e attendibilità delle argomentazioni di vendita in materia. Per una migliore commercializzazione dei prodotti di origine animale ottenuti secondo criteri più rigorosi rispetto ai requisiti minimi dell'UE è pertanto indispensabile disporre di documentazione obiettiva e scientificamente fondata. È inoltre chiaro che l'etichettatura può sortire l'effetto desiderato solo se le indicazioni che fornisce sono comprensibili e se i consumatori sono sufficientemente informati e sensibilizzati in merito al suo significato, e quindi interessati ad averla.

3.4 Vi è quindi la necessità di una garanzia identificabile, basata su informazioni obiettive e attendibili, e in proposito il CESE appoggia pienamente gli sforzi intrapresi sulla scia del suo parere del 2007. Il Comitato accoglie con favore il lavoro molto approfondito da allora compiuto ed è consapevole del fatto che ha richiesto parecchio tempo.

⁽⁵⁾ Cfr. il parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio su un programma d'azione comunitario per la protezione ed il benessere degli animali 2006-2010*, GU C 324 del 30.12.2006, pag. 18.

⁽⁶⁾ L'articolo 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea recita: «... l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale.» Questa disposizione vincolante sostituisce il precedente *gentlemen's agreement* che aveva assunto la forma di un protocollo e conferisce alla Corte di giustizia dell'UE la facoltà di dirimere controversie in materia.

3.5 Tuttavia, sarebbe stato più utile se la Commissione avesse presentato le opzioni disponibili classificandole secondo un ordine di priorità e avesse delineato una o più proposte da cui partire per il successivo processo politico, tra le quali anche una proposta formulata sulla base delle raccomandazioni del CESE. A quanto pare, le analisi approfondite che sono state compiute confermano chiaramente le raccomandazioni espresse dal CESE, secondo cui il sistema di etichettatura, per essere realistico, deve essere anche volontario, armonizzato e orientato al mercato, in modo da creare una possibilità pratica ed effettivamente attuabile di commercializzare i prodotti di origine animale ottenuti secondo standard più rigorosi rispetto ai requisiti minimi.

3.6 La Commissione dovrebbe anche attingere al notevole lavoro compiuto in questo campo a livello europeo: sistemi basati sulle conoscenze che informano sia i fornitori che i produttori di beni e servizi e stimolano le misure orientate al mercato e la reazione dei consumatori. Ne sono esempi: il marchio del commercio equo e solidale, il Consiglio per la tutela delle foreste (*Forest Stewardship Council - FSC*), il *Marine Stewardship Council* (un ente senza fini di lucro, con sede a Londra) e la *Rainforest Alliance*. Gli elementi essenziali sono la gestione dei progetti, la portata, gli obiettivi e la definizione delle norme, i controlli indipendenti, le valutazioni d'impatto e le analisi costi-benefici, nonché il monitoraggio delle asserzioni pubblicitarie o fatte ai fini della vendita ⁽⁷⁾.

3.7 Il coordinamento delle attività di ricerca garantirebbe un migliore utilizzo delle risorse, e, a questo riguardo, il CESE ritiene importante portare avanti il dibattito interistituzionale. Questo vale soprattutto non solo nel caso del progetto *Welfare Quality*, i cui risultati dovrebbero trovare un'applicazione concreta in tempi brevi, ma è anche importante per mantenere vivo l'impegno dei ricercatori e proseguire i lavori sulla base dei risultati conseguiti finora, senza sprecare troppo tempo in un dibattito sulle possibilità teoriche destinato a non produrre alcuna proposta concreta. L'esistenza di una rete di ricercatori dei paesi terzi importanti è fondamentale anche per l'ulteriore diffusione dei risultati delle ricerche e per una migliore comprensione delle politiche dell'UE: un aspetto importante per le future relazioni commerciali.

Sistemi di etichettatura

3.8 Pur non giungendo a conclusioni chiare circa i sistemi di etichettatura, l'analisi sembra indicare, seppur indirettamente, che la soluzione più realistica sta nell'adozione di un sistema semplice e flessibile. Ciò corrisponde, in tutti gli aspetti principali, alle raccomandazioni e alle proposte del CESE, che si basano su un approccio scientifico, sulle condizioni di mercato, sul principio della volontarietà e sulla possibilità di applicare il sistema in combinazione con le etichette private e i marchi di qualità.

3.9 Il CESE rimane perciò convinto che il sistema debba fondarsi sostanzialmente sugli elementi che seguono:

⁽⁷⁾ Per tale sistema potrebbe essere ricercato anche l'accREDITAMENTO relativo alla norma ISO 65 (criteri generali per le organizzazioni che offrono sistemi di certificazione dei prodotti).

- il o i centri di riferimento proposti stabiliscono i criteri obiettivi necessari tenendo conto dell'aspettativa di vita dell'animale e li traducono in condizioni di produzione pratiche e realistiche, in modo da favorire al meglio la sinergia tra ricerca, sviluppo e applicazione di nuove tecnologie ⁽⁸⁾,
- i criteri vengono convertiti in norme ⁽⁹⁾ da applicare al sistema di etichettatura, assicurando tra l'altro dei requisiti che permettano misurazioni e verifiche da parte di un organo indipendente, senza dimenticare la consultazione delle parti interessate,
- produttori e commercianti potranno poi, su base volontaria, introdurre un'etichetta riconosciuta a livello dell'UE che certifichi l'osservanza di una norma più rigorosa rispetto ai requisiti minimi UE,
- le norme potrebbero, ad esempio, articolarsi in tre diversi livelli al di sopra dei requisiti minimi, a seconda della loro rilevanza per la singola specie o il singolo prodotto ⁽¹⁰⁾,
- il rispetto dei requisiti specifici e la verifica dell'applicazione dell'etichettatura potrebbero essere garantiti da un autocontrollo e da un sistema di ispezione indipendente ⁽¹¹⁾.

3.10 In base a questo sistema l'applicazione e il controllo, come pure l'utilizzo dei singoli marchi di qualità avviene a condizioni di mercato e indipendentemente dalle autorità pubbliche. La proposta di aggiunta volontaria alle etichette esistenti del marchio di qualità (combinato con un sistema a stelle, a colori o a punti) consentirebbe inoltre di risolvere il problema di un sovraccarico d'informazioni sull'etichetta dei singoli prodotti. I consumatori interessati e motivati potrebbero prender conoscenza di queste informazioni, e la fiducia nel sistema poggierebbe su un approccio scientifico e su una certificazione indipendente.

3.11 Il calendario per l'introduzione del sistema deve necessariamente tener conto delle esigenze del mercato, ma le organizzazioni dei produttori, le imprese e il commercio al dettaglio

⁽⁸⁾ Conformemente al progetto *Welfare Quality*, la valutazione deve tener conto anzitutto del comportamento dell'animale (risultato palese del benessere), e non direttamente dei sistemi di produzione (*input and resources*). In pratica il sistema di produzione viene giudicato in base al modo in cui influisce sul comportamento degli animali. Gli indicatori dovranno riguardare tutti gli elementi che rivestono un'importanza fondamentale per la specie animale considerata, ossia la riproduzione, le condizioni relative allo spazio disponibile e alla stabulazione, la possibilità di un comportamento naturale, i controlli quotidiani, gli aspetti patologici e sanitari, lo svezzamento, gli interventi chirurgici, il trasporto al macello, lo stordimento prima della macellazione e la macellazione vera e propria. Il sistema incoraggia inoltre le innovazioni volontarie e i miglioramenti individuali.

⁽⁹⁾ Si propone di utilizzare la denominazione «norme» per evitare a confusione con la nozione di «standard», i quali vengono definiti mediante procedure specifiche da parte degli enti europei di normalizzazione.

⁽¹⁰⁾ Conformemente alla classificazione a tre livelli applicata nel progetto *Welfare Quality*: standard eccellente (livello più alto), avanzato (buon rispetto degli animali) e superiore ai requisiti minimi.

⁽¹¹⁾ Realizzato da un istituto, un'organizzazione o un organismo di certificazione specializzato, operante in base alle norme europee e internazionali ISO della serie EN ISO 17000, o un organismo di certificazione accreditato conformemente alla serie EN ISO 45011.

avranno la possibilità di applicare il sistema ai loro prodotti (purché rispondano a criteri superiori ai requisiti minimi) e di commercializzarli come tali. È ad esempio importante che questo sistema possa essere utilizzato in maniera compatibile con la crescente tendenza a creare l'immagine delle imprese puntando sulla notorietà di marchi o loghi (il cosiddetto *branding*), che vede i dettaglianti ricorrere a metodi diversi dall'etichettatura per pubblicizzare metodi di produzione rispettosi del benessere animale.

3.12 Il sistema potrebbe essere esteso, a condizioni analoghe, ai prodotti importati senza creare problemi di possibile violazione delle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC). I sistemi volontari di etichettatura sono infatti ammessi dall'OMC purché siano adeguati e accessibili alle medesime condizioni anche ai produttori nei paesi terzi.

3.13 L'approccio orientato al mercato presuppone fra l'altro che il sistema sia abbastanza interessante per i consumatori e i dettaglianti e che i costi a carico dei produttori siano compensati da un migliore accesso al mercato e da prezzi più elevati.

Rete europea di centri di riferimento

3.14 Per lo sviluppo efficace e obiettivo di un sistema di protezione degli animali vanno coinvolti gli organismi di ricerca competenti in materia e presenti nell'UE. Il CESE è quindi favorevole all'istituzione di una rete europea in questo campo, che sarebbe coordinata da uno o più centri di riferimento e organizzata in maniera analoga ai centri di riferimento per la salute animale ⁽¹²⁾.

3.15 L'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), il Centro comune di ricerca (JRC) e i laboratori di riferimento nazionali si occupano in una certa misura di tutela del benessere animale, ma non sono adatti ad assicurarne il coordinamento in tutta l'UE. La rete proposta dovrà integrare le attività svolte da questi organismi europei, evitando però qualsiasi doppione. In linea di massima dovrà considerare ogni forma di impiego degli animali a fini economici, operando in maniera indipendente da interessi esterni.

3.16 Questa rete dovrebbe assumere i seguenti compiti interconnessi:

- stabilire e aggiornare gli indicatori destinati alla valutazione del benessere animale su base scientifica, tenendo in considerazione i suggerimenti delle parti interessate,
- compiere le valutazioni di impatto delle misure di tutela e di miglioramento del benessere animale,

⁽¹²⁾ La Commissione utilizza la denominazione «centri europei di riferimento per la protezione e il benessere degli animali», ma in realtà si tratta di una rete di istituti di ricerca. Analogamente a quanto avviene per le organizzazioni competenti in materia di animali da produzione, essi vengono coordinati da uno o più centri di riferimento (eventualmente uno per specie o tipo di animale), i quali propongono, sulla base di indicatori, le norme di protezione animale che vengono poi approvate da un'organizzazione indipendente. Pur proponendo il coinvolgimento delle parti interessate, non vengono fornite precisazioni circa l'organizzazione di tali istituti.

- assicurare il costante sviluppo della ricerca e dell'approccio scientifico per l'aggiornamento delle norme,
- diffondere informazioni e favorire il dialogo in merito all'applicazione delle norme, contribuendo a promuovere la protezione attiva degli animali a livello mondiale.

3.17 Dal punto di vista organizzativo, la soluzione più efficace potrebbe essere quella di mantenere l'attuale rete *Welfare Quality*, collegandola alla più ampia rete esistente nei paesi terzi interessati. Con il progetto *Welfare Quality* è stata creata una piattaforma per la messa a punto di un sistema di etichettatura mediante la definizione di indicatori scientifici relativi agli animali, che possono essere poi utilizzati per stabilire la classificazione succitata, idonea a fornire al consumatore informazioni trasparenti e affidabili.

3.18 Le norme proposte dalla rete dovrebbero essere decise da un organismo indipendente. Dato che il coinvolgimento attivo delle parti interessate costituisce chiaramente un presupposto per il funzionamento soddisfacente del sistema, esse andrebbero associate il più possibile al processo decisionale, fra l'altro per la definizione della strategia e del programma di lavoro.

Altri aspetti da considerare

3.19 La proposta del CESE a favore di un'etichettatura relativa al benessere animale è basata sulle più recenti conoscenze e valutazioni scientifiche disponibili. L'armonizzazione dei requisiti consente al consumatore di compiere scelte d'acquisto consapevoli, e ciò costituisce un incentivo per i produttori. A tal fine sarebbe tuttavia necessario promuovere una maggiore conoscenza degli aspetti relativi alla protezione degli animali, come pure dell'etichettatura e delle norme in materia, il che potrebbe essere realizzato attraverso campagne di informazione e programmi di sensibilizzazione. Per quanto sia beninteso necessario un coordinamento a livello europeo, le fasi dell'elaborazione e dell'attuazione dovrebbero avvenire a livello regionale e/o nazionale perché, come l'esperienza insegna, nell'UE le campagne di informazione centralizzate producono scarso impatto al livello degli Stati membri.

3.20 La proposta di cui sopra non creerà alcun conflitto con il sistema dell'agricoltura biologica vigente nell'UE, i cui principi comprendono, sotto diversi aspetti, anche la tutela del benessere animale. È plausibile pensare che, nelle produzioni biologiche, questa tutela sarà tenuta in debita considerazione attraverso la graduale applicazione delle norme, non appena queste saranno

disponibili, e diventerà così parte integrante del sistema di controllo di tali prodotti senza alcun aggravio in termini di costi amministrativi. I consumatori associano l'agricoltura biologica al rispetto di norme più rigorose in materia di tutela del benessere animale, e si presume che riconoscano i prodotti biologici provvisti del marchio di qualità UE.

3.21 L'etichettatura in materia di benessere animale, di cui si propone l'istituzione, dovrà in sostanza andare a integrare i sistemi di etichettatura della qualità applicati nell'UE, che utilizzano «termini riservati» nella produzione delle uova, e le norme in materia di indicazioni geografiche e di specialità tradizionali. Questi sistemi si basano sui metodi di produzione e sulla zona d'origine, ma non sul benessere animale, anche se i consumatori li associano, in una certa misura, al rispetto di criteri al riguardo. Poiché sono ormai noti ai consumatori, questi sistemi andrebbero mantenuti. Sarebbe però opportuno evitare l'introduzione di ulteriori requisiti obbligatori o volontari sull'impiego di «termini riservati» basati sui sistemi di produzione, poiché - come dimostra chiaramente anche la fissazione di requisiti minimi - determinate condizioni specifiche non si prestano a essere regolamentate dalle complesse procedure legislative dell'UE.

3.22 La comunicazione della Commissione sulla politica di qualità dei prodotti agricoli contiene una proposta per la definizione di orientamenti in materia di regimi nazionali e privati di certificazione dei prodotti alimentari⁽¹³⁾. L'obiettivo degli orientamenti proposti è, da un lato, quello di evitare che il consumatore sia indotto in errore e, dall'altro, di lasciare che sia il mercato a rispondere all'interesse dei consumatori verso il benessere animale. Nel contempo, questi orientamenti introducono la certificazione come elemento essenziale della politica dell'UE in materia di prodotti alimentari.

3.23 Il sistema proposto è neutrale per quanto concerne particolari problematiche religiose, in quanto l'etichettatura garantisce unicamente il rispetto di criteri di protezione degli animali esplicitamente più rigorosi dei requisiti minimi previsti dall'UE.

3.24 La rete europea di centri di riferimento per la protezione e il benessere degli animali dovrebbe svolgere un ruolo fondamentale nel garantire il benessere dei vertebrati sfruttati a scopi commerciali, compresi anche i pesci e gli animali da pelliccia che dovrebbero essere equiparati agli altri animali d'allevamento. Lo stesso vale per gli animali da laboratorio, mentre il Centro europeo per la convalida dei metodi alternativi (EC-VAM) ha il compito di valutare alternative all'uso di animali a scopi scientifici.

Bruxelles, 26 maggio 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽¹³⁾ COM(2009) 234 definitivo del 28 maggio 2009.

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 — Investire nello sviluppo di tecnologie a basse emissioni di carbonio»

COM(2009) 519 definitivo

(2011/C 21/09)

Relatore generale: **WOLF**

La Commissione europea, in data 7 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 - Investire nello sviluppo di tecnologie a basse emissioni di carbonio

COM(2009) 519 definitivo.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 3 novembre 2009, ha incaricato la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, conformemente all'articolo 59 del Regolamento interno, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 463a sessione plenaria dei giorni 26 e 27 maggio 2010 (seduta del 27 maggio), ha nominato relatore generale WOLF e ha adottato il seguente parere con 168 voti favorevoli e 3 astensioni.

1. Sintesi e raccomandazioni

1.1 Il piano SET, presentato dalla Commissione, si occupa delle più importanti misure attuali rivolte a raggiungere i due obiettivi essenziali e paralleli di proteggere il clima e di garantire un approvvigionamento sicuro di energia, mantenendo la competitività dell'Europa sul piano internazionale. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene pienamente gli investimenti e le misure che la Commissione propone.

1.2 Solo attraverso sforzi straordinari e condivisi, infatti, sarà possibile riorientare e adeguare in funzione di tali obiettivi il nostro intero sistema energetico: fornitura, trasformazione, consumo.

1.3 A tal fine bisognerà sviluppare tecniche e metodi per la produzione e l'utilizzazione di energia a basso tenore di CO₂, in grado di competere, anche a livello internazionale, con le tecniche attuali.

1.4 Il CESE esprime tuttavia profonda preoccupazione per il fatto che continuano ad essere fortemente sottovalutati gli oneri finanziari che incombono in tale contesto sulla Commissione, sugli Stati membri e sull'economia privata. Raccomanda pertanto di elaborare urgentemente a tal fine un piano di finanziamento, sostenuto congiuntamente dalla Commissione, dagli Stati membri e dal settore produttivo, che abbia una portata sufficiente e sia previsto anche nel futuro bilancio dell'UE. Nel frattempo occorrerà mobilitare altri mezzi di finanziamento e in particolare destinare esclusivamente a tale scopo i proventi derivanti agli Stati membri dalla vendita dei certificati di emissione di CO₂ e il gettito di una eventuale futura tassa sulle emissioni di CO₂.

1.5 Il CESE ritiene infatti che, in considerazione dell'estrema importanza del problema dell'energia e del clima e delle sue

ripercussioni sulla concorrenza, sarebbe del tutto illogico prelevare dal settore dell'energia e destinare ad altre finalità i proventi della tassazione aggiuntiva finalizzata a proteggere il clima.

1.6 Gli investimenti rivolti a sviluppare tecniche energetiche a basso tenore di CO₂ offrono opportunità in termini di innovazione, di dinamismo economico, di crescita sostenibile e di occupazione, a maggior ragione perché l'energia utilizzabile e a prezzo contenuto costituisce una garanzia della durevolezza del nostro modello di economia e di vita. La sua economicità rappresenta un fattore decisivo per la competitività dell'Europa nel contesto globale. Servono pertanto delle forme di produzione e di utilizzazione dell'energia in grado di affermarsi nel lungo periodo.

1.7 In tale contesto il CESE segnala la speciale importanza dell'energia elettrica, ma raccomanda di dedicare maggiore attenzione anche all'utilizzazione di energia sotto altre forme e di ricercare approcci di ricerca innovativi, perché è proprio in tale campo che si concentra attualmente la quota maggiore del consumo di energie fossili.

1.8 Affinché la Commissione possa far fronte ai propri compiti di coordinamento occorre che vengano costituite, d'accordo con i soggetti di volta in volta interessati, le corrispondenti strutture per i programmi di ricerca e sviluppo. La Commissione, dal canto suo ha bisogno di specialisti esperti, riconosciuti a livello internazionale e impegnati, che siano anche coinvolti nei rispettivi settori e si identifichino pienamente con i programmi che coordinano.

2. La comunicazione della Commissione (il contenuto è stato fortemente semplificato e sintetizzato)

2.1 Il piano SET è destinato a costituire la base tecnologica della politica dell'UE in materia di energia e clima.

2.2 Un elemento fondamentale del suddetto piano sono le tabelle di marcia dell'UE per il periodo 2010-2020, che forniscono il quadro di riferimento per lo sviluppo di tecnologie a basse emissioni di CO₂ nell'atmosfera (o tecnologie a bassa intensità di carbonio). Tali tabelle di marcia, unitamente al relativo piano di finanziamento e alla ripartizione tra industria e settore pubblico, vengono presentate in un documento di lavoro dei servizi della Commissione ⁽¹⁾.

2.3 La comunicazione della Commissione verte tra l'altro su:

2.3.1 Iniziative industriali europee, e cioè:

- energia eolica,
- energia solare,
- reti elettriche,
- bioenergie sostenibili,
- cattura, trasporto e stoccaggio di CO₂ (CCS),
- fissione nucleare sostenibile,
- celle a combustibile e idrogeno.

2.3.2 Efficienza energetica - Iniziativa «Città intelligenti»

2.3.3 Alleanza europea per la ricerca nel settore dell'energia (EERA). Tale iniziativa riguarda i programmi comuni degli istituti di ricerca e delle università.

2.3.4 Tra i rimanenti obiettivi figurano:

- le altre tecnologie, ad esempio le fonti energetiche rinnovabili *offshore* diverse dall'eolico, lo stoccaggio dell'energia, il prolungamento della durata di vita degli impianti nucleari e la gestione dei rifiuti nucleari,
- l'energia da fusione nucleare, in particolare nel quadro del progetto ITER,
- la ricerca di base, per esempio nel campo dei carburanti ricavati dalla luce solare, delle nuove sorgenti luminose allo stato solido o delle batterie ad alta densità,
- l'attivazione di poli scientifici e di ricerca. Per questa finalità sono disponibili anche fondi della politica di coesione,
- la cooperazione internazionale.

2.3.5 Gli investimenti necessari per il piano SET nell'UE dovrebbero passare dagli attuali tre miliardi a circa otto miliardi di euro all'anno.

2.3.6 Almeno il 50 % dei proventi delle aste del nuovo sistema europeo di scambio delle quote di emissione dovrebbe essere reinvestito a livello nazionale nelle misure per il clima, e una parte di tale quota dovrebbe essere destinata allo sviluppo di tecnologie rispettose dell'ambiente.

2.3.7 Per massimizzare l'effetto di incentivazione e l'effetto leva del finanziamento pubblico si ricorrerà a un ventaglio di strumenti di finanziamento.

2.4 La Commissione invita pertanto il Parlamento europeo ed il Consiglio:

- a sostenere le tabelle di marcia tecnologiche 2010-2020,
- ad accettare di utilizzare i programmi comunitari esistenti a sostegno delle iniziative contemplate nel piano SET,
- a invitare gli Stati membri a incrementare gli sforzi rivolti a sostenere le tecnologie a basse emissioni di carbonio,
- a sostenere la proposta di accrescere gli strumenti finanziari destinati a contribuire al finanziamento del piano SET,
- ad accogliere con favore il proposito espresso dalla Commissione e dalla BEL in tal senso,
- ad approvare il potenziamento delle iniziative internazionali, nuove o in corso, orientate alle tecnologie.

3. Osservazioni generali

3.1 **La conferenza di Copenaghen sul clima.** Il CESE riconosce gli sforzi compiuti dall'UE e dai suoi Stati membri per fare in modo che la conferenza di Copenaghen si concludesse con un successo. Ritiene che la proposta di limitare a 2 gradi centigradi il riscaldamento globale costituisca un primo serio approccio alla protezione del clima. Si rammarica quindi ancora di più per il fatto che non è stato possibile raggiungere accordi che andassero al di là delle dichiarazioni di intenti e che vincolassero i partecipanti.

3.1.1 **Mancato riconoscimento della serietà del problema.** Malgrado la crescita della popolazione mondiale, con la sua fame di energia ⁽²⁾ e il suo enorme arretrato in termini di bisogni, e nonostante il fatto che le risorse energetiche primarie fossili sono limitate ⁽³⁾ e che l'Europa dipende sempre di più dalle importazioni, molti politici e soggetti coinvolti continuano visibilmente a sottovalutare la serietà del problema energetico e climatico e gli investimenti richiesti, vuoi perché le conseguenze di tale problema sono esclusivamente a lungo termine, vuoi perché i modelli relativi al clima sono incerti, o per gli interessi economici in gioco, o per il timore di sacrifici in termini di qualità della vita, o per la poca propensione a fare i necessari investimenti o ancora perché i previsti cambiamenti climatici non vengono considerati come altamente critici per le rispettive regioni.

⁽²⁾ L'Agenzia internazionale dell'energia (IEA) stima che il consumo energetico mondiale crescerà del 50 % da qui al 2050.

⁽³⁾ Secondo stime prudenti, nel 2050 la metà delle risorse fossili sarà stata consumata.

⁽¹⁾ SEC(2009) 1296 del 7 ottobre 2009.

3.1.2 Salvaguardia delle risorse. Lo sviluppo di tecniche energetiche ⁽⁴⁾ competitive a basso tenore di CO₂ contribuisce anche a rallentare l'utilizzazione delle fonti primarie fossili e influisce sulla formazione dei loro prezzi, favorendo anche in questo modo la sostenibilità. Solo in tal modo infatti si può estendere nel tempo la disponibilità delle fonti energetiche fossili, in modo da prepararsi efficacemente alla fase successiva. Chi non agisce adesso sarà colpito più duramente in seguito.

3.1.3 Conseguenza: tecniche a basso tenore di CO₂. È quindi ancora più urgente dedicare grande attenzione e mezzi più ingenti all'elaborazione e allo sviluppo ulteriore di tecniche e metodi per la produzione e l'utilizzazione dell'energia con un basso tenore di CO₂, tali da risultare competitive sul piano internazionale con le tecniche attualmente in uso. Infatti si constata che a livello globale le tecniche di utilizzazione dell'energia a bassa emissione di CO₂ vengono impiegate in misura significativa solo quando risultano finanziariamente convenienti per i soggetti coinvolti.

3.1.4 Opzione di riduzione del 30 %. L'urgenza menzionata più in alto diventa ancora maggiore nel caso in cui venisse applicata l'opzione, sostenuta anche dal CESE, di una riduzione delle emissioni di CO₂ pari al 30 % ⁽⁵⁾ (qualora vengano soddisfatte le corrispondenti condizioni preliminari sul piano internazionale).

3.1.5 Possibilità di un ulteriore aumento dei consumi. Nello scenario di riferimento dell'IEA ⁽⁶⁾ viene prevista una crescita costante anche del consumo di energia proveniente da fonti primarie fossili, e in particolare carbone. Secondo tale scenario l'IEA può riuscire a invertire questa tendenza solo a costo di grandi sforzi ⁽⁷⁾, per cui l'impiego di fonti energetiche fossili potrebbe raggiungere già nel 2020 il punto massimo, per poi ridursi ed essere gradualmente soppiantato dal ricorso a tecniche energetiche a basso tenore di CO₂.

3.2 Ricerca e sviluppo - Il piano SET. Pertanto le attività di ricerca e sviluppo sono decisive. Il piano SET, presentato dalla Commissione europea, dovrebbe fornire un contributo importante a tali attività. Il piano comprende anche la quota di finanziamento a carico del bilancio dell'UE destinata a dette attività.

3.2.1 Ricerca e sviluppo - Sforzi internazionali e concorrenza. La conferenza di Copenaghen ha nuovamente confermato che anche Stati che non hanno sostenuto l'adozione di accordi vincolanti, come per esempio gli USA e la Cina, impiegano tuttavia somme considerevoli per le attività di ricerca e sviluppo relative agli obiettivi di cui al punto 3.1.2. Al tempo stesso ciò indica che l'Europa potrà mantenere una posizione di

avanguardia solo grazie a un aumento sostanziale degli sforzi di ricerca e sviluppo.

3.2.2 Programma di investimenti per l'innovazione, il dinamismo e l'occupazione. Gli investimenti nelle corrispondenti attività di ricerca e sviluppo offrono inoltre ottime opportunità di innovazione, dinamismo economico, crescita sostenibile e occupazione, a maggior ragione perché la disponibilità di energie utilizzabili e a prezzo contenuto costituisce una garanzia di durata della nostra economia e del nostro stile di vita. In assenza di un approvvigionamento di energia adeguato e a condizioni economicamente accettabili incombe la minaccia di un tracollo della nostra economia, del nostro sistema sociale e in generale della nostra società. Per questo motivo occorrono forme di produzione energetica orientate al futuro.

3.3 Consenso. In considerazione di quanto sopra, il CESE accoglie favorevolmente l'iniziativa della Commissione e le misure proposte nella comunicazione, che considera importanti ed essenziali. Il Comitato fa appello al Consiglio, al Parlamento, alla Commissione, agli Stati membri, ma anche all'industria e alle parti sociali, affinché facciano tutto ciò che è in loro potere per promuovere con decisione lo sviluppo e l'applicazione di tecniche energetiche a basse emissioni di CO₂ e procedano ai necessari investimenti nel campo della ricerca e dello sviluppo.

3.3.1 Dubbi sulla portata e sulla ponderazione. Il CESE non ritiene che sia suo compito studiare accuratamente, nel presente parere, se il quadro finanziario esposto nel documento di lavoro dei servizi della Commissione ⁽⁸⁾ e la relativa ripartizione siano all'altezza degli obiettivi enunciati. Raccomanda pertanto di verificare ancora una volta se le priorità indicate nei progetti di sostegno siano quelle giuste e se l'impegno finanziario complessivo sia corrispondente ai compiti stabiliti. Bisognerebbe inoltre verificare, al termine di un adeguato periodo di avviamento, se le misure producano dei risultati e se si riveli necessario adeguare ed ampliare di conseguenza il piano finanziario.

3.3.2 Il problema del finanziamento. Il CESE sottolinea che solo grazie a sforzi straordinari sarà possibile nei prossimi decenni adeguare il nostro intero sistema energetico - produzione, conversione, consumo - agli obiettivi congiunti della tutela del clima, della sicurezza di approvvigionamento e della sostenibilità. Osserva che lo sforzo di ricerca e sviluppo necessario a tal fine è ampiamente sottostimato. Già il solo confronto con l'impegno profuso dagli Stati Uniti in questo campo fa dubitare al CESE che gli investimenti previsti saranno sufficienti a perseguire su un vasto fronte e con la necessaria energia degli sviluppi di così ampia portata, o addirittura a raggiungere una posizione preminente sul mercato.

3.3.3 Piano di finanziamento a largo raggio. Il CESE raccomanda pertanto di elaborare urgentemente a tal fine un piano di finanziamento, sostenuto congiuntamente dalla Commissione, dagli Stati membri e dal settore produttivo, che abbia una portata sufficiente e sia previsto anche nel futuro bilancio dell'UE.

⁽⁴⁾ A eccezione della CCS.

⁽⁵⁾ Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (COM(2010) 2020 definitivo).

⁽⁶⁾ Agenzia internazionale dell'energia - IEA - World Energy Outlook 2009 - Reference Scenario.

⁽⁷⁾ IEA - World Energy Outlook 2009 - The 450 Scenario.

⁽⁸⁾ SEC(2009) 1296 del 7 ottobre 2009.

3.3.4 Reperire fonti aggiuntive di finanziamento - I costi energetici come termine di riferimento. Fino ad allora occorrerà trovare altre possibilità di finanziamento, a livello sia dell'UE che, in particolare, degli Stati membri. Il CESE si compiace anche della disponibilità della BEI a partecipare a tale finanziamento. In tale contesto occorre commisurare gli investimenti richiesti agli attuali costi energetici: una percentuale significativa di tali costi dovrà servire all'approvvigionamento futuro! Il CESE rinvia in tale contesto al proprio parere relativo al piano d'azione per l'efficienza energetica ⁽⁹⁾.

3.3.4.1 Proventi dello scambio di diritti di emissione e di una eventuale tassa sulle emissioni di CO₂. Gli Stati membri devono impiegare i proventi dello scambio dei diritti di emissione ⁽¹⁰⁾ interamente ed esclusivamente nello sviluppo di tecniche energetiche a basso tenore di anidride carbonica ⁽¹¹⁾. Data l'importanza della problematica relativa al clima e all'ambiente, il CESE considera del tutto inappropriato destinare ad altre finalità una quota di tali proventi. Tale raccomandazione riguarda anche il gettito di un'eventuale tassa futura sul CO₂. Il CESE invita gli Stati membri a non opporre a tale proposta un rifiuto categorico.

3.3.4.2 Rinuncia a un prelievo finanziario. Il CESE ritiene infatti che, in considerazione della grandissima importanza del problema energetico e climatico e della situazione concorrenziale che ne deriva, sarebbe del tutto inopportuno prelevare dal settore energetico e destinare ad altre finalità le entrate fiscali supplementari finalizzate alla protezione del clima.

3.3.4.3 Quote di riserva. Il CESE accoglie con favore il proposito della Commissione di adoperare i 300 milioni di quote di emissione che fanno parte della riserva destinata ai nuovi operatori sul mercato per promuovere il sequestro e lo stoccaggio del carbonio e le fonti energetiche innovative rinnovabili. Tali quote dovrebbero essere destinate, attraverso gli Stati membri, al sostegno dei progetti di dimostrazione ⁽¹²⁾ da scegliere in base a criteri concordati a livello dell'UE.

3.3.5 Incentivare l'innovazione. Il CESE rinvia al proprio parere sulla politica comunitaria a favore dell'innovazione ⁽¹³⁾ le cui raccomandazioni vertono anche e soprattutto sullo sviluppo di tecnologie energetiche orientate al futuro.

3.3.6 Distinzione tra sviluppo e applicazione. In tale contesto il CESE raccomanda anche di distinguere chiaramente tra,

da un lato, le necessarie attività di sviluppo e perfezionamento di tecniche energetiche a costo limitato e a basso tenore di CO₂ e, dall'altro, la loro applicazione e la loro penetrazione nel mercato su vasta scala.

3.4 Limitata capacità di previsione. Finora si è evidenziato che, anche nel campo della politica in materia di energia e di clima, gli sviluppi futuri e le loro ripercussioni sono prevedibili solo in misura limitata. Non occorre pertanto operare sin d'ora una scelta vincolante tra le varie tecniche richieste per il 2050, ma piuttosto valutare tutte le opzioni con buone opportunità di successo, per fare in modo che, trovando il giusto equilibrio tra sicurezza di approvvigionamento, competitività e protezione del clima, vengano raggiunti nel modo più efficiente possibile gli obiettivi stabiliti per il 2050 e oltre. Il 2020 costituisce già un punto di riferimento che consentirà di verificare se almeno gli obiettivi stabiliti fino ad allora siano stati raggiunti.

3.4.1 Ampiezza tematica dello sviluppo. Il CESE si compiace quindi del fatto che la Commissione proponga di sviluppare una vasta gamma di tecniche e di misure, fino al punto in cui siano mature per l'applicazione. Ciò consente infatti di creare le premesse di un'applicazione flessibile e basata sull'esperienza, e di evitare di prendere decisioni premature.

3.4.2 Ricerca di base. Il CESE si compiace del fatto che la Commissione richiami l'attenzione anche e soprattutto sull'importanza e sulla necessità di un'adeguata ricerca di base. Infatti solo tale ricerca consente di creare le basi per scoperte radicalmente nuove e per i progetti che ne derivano.

3.4.3 Alleanza europea per la ricerca nel settore dell'energia. Il CESE apprezza anche la proposta di creare un'alleanza europea per la ricerca nel settore energetico. Ritiene che in tale contesto la Commissione dovrebbe utilizzare lo strumento del coordinamento aperto e in particolare garantire, conformemente alle regole di partecipazione, il cofinanziamento da parte di organismi di finanziamento negli Stati membri, o da parte dell'industria.

3.4.4 Effetto leva del piano SET. Di conseguenza, nella verifica del quadro finanziario previsto occorrerebbe vigilare affinché i fondi dell'UE disponibili nel quadro del piano SET siano sufficienti a produrre l'effetto leva che viene perseguito per quanto riguarda la necessaria partecipazione degli Stati membri e dell'industria.

3.5 Determinazione di priorità di applicazione. In ogni caso, nell'applicazione delle tecniche e dei sistemi che vengono sviluppati occorrerebbe considerare in misura nettamente maggiore, a parte l'obiettivo della prevenzione dei cambiamenti climatici, anche principi importanti come la sicurezza di approvvigionamento e l'economicità (ad esempio in termini di costi della prevenzione delle emissioni di CO₂), come pure gli aspetti regionali e globali (disponibilità di energia solare, idroelettrica o eolica, distanze, interessi dei fornitori di materie prime ecc.). Di conseguenza gli strumenti per il sostegno iniziale del mercato non dovrebbero imporre, o privilegiare attraverso un sostegno speciale, alcuna specifica tecnologia.

⁽⁹⁾ GU C 10 del 15.1.2008, pag. 22.

⁽¹⁰⁾ Ad esempio il ricavato delle aste nel periodo di scambio 2013-2020.

⁽¹¹⁾ Mentre la Commissione nella comunicazione propone di utilizzare a tal fine solo il 50 % dei proventi, e non esclusivamente per attività di ricerca e sviluppo (vedere il punto 2.3.6).

⁽¹²⁾ Anche nel settore dell'energia geotermica.

⁽¹³⁾ 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 - Rivedere la politica comunitaria a favore dell'innovazione nella prospettiva di un mondo che cambia* (INT/509). Non ancora pubblicato sulla Gazzetta ufficiale.

3.6 Importanza del settore dell'elettricità. Gran parte delle tecniche e delle misure proposte riguarda sistemi per la fornitura o l'utilizzazione dell'energia elettrica. Sebbene il settore dell'elettricità comprenda attualmente solo il 19 % circa del mercato energetico europeo ⁽¹⁴⁾, il CESE ritiene giustificato concentrare in una certa misura le azioni proposte in materia di ricerca e sviluppo sull'energia elettrica, perché questa svolge un ruolo importante e indispensabile in tutti i campi della vita quotidiana, nella tecnica e nell'economia. Gli obiettivi di «elettrificare» il più possibile i trasporti via terra (auto elettriche, trasporti di merci su rotaia) e di ricorrere, oltre che alla generazione combinata di calore ed energia, anche, in misura maggiore, alle tecniche ausiliarie basate sull'elettricità (pompe, compressori) per il riscaldamento di edifici mediante pompe di calore ed energia geotermica, rafforzeranno ulteriormente il ruolo dell'elettricità.

3.6.1 Ruolo decisivo delle fonti rinnovabili. Il CESE ribadisce che, tra le tecniche energetiche a basso tenore di carbonio da sviluppare, rivestono un ruolo decisivo le fonti rinnovabili. Consta con soddisfazione che la quota delle energie rinnovabili nella generazione di elettricità è cresciuta al di là delle aspettative negli ultimi anni, in particolare grazie al considerevole sviluppo dell'eolico.

3.6.2 Reti europee dell'elettricità. Il CESE ritiene pertanto che occorra sviluppare le reti elettriche in Europa e mettere a punto le tecniche necessarie (ad esempio le reti intelligenti, o *smart grids*) per equilibrare meglio le crescenti fluttuazioni dell'offerta in Europa e possibilmente anche trasportare dall'Africa all'Europa l'elettricità prodotta in centrali solari.

3.6.3 Tecniche di stoccaggio, risposta ai picchi di domanda e centrali tampone. Tuttavia, nel contesto dell'auspicato sviluppo di quei convertitori di energia di fonte rinnovabile che sono soggetti a oscillazioni dovute alle condizioni meteorologiche, all'orario e alla stagione, ciò non basterà probabilmente a garantire una fornitura di elettricità sicura e adeguata alle esigenze. Occorre pertanto proseguire l'attività di ricerca relativa alle tecniche di accumulo innovative stazionarie (ad esempio aria compressa, idrogeno). Altrettanta importanza riveste lo sviluppo di capacità altamente efficienti e a costo conveniente per reagire ai picchi di domanda. Mentre ancora alcuni anni fa tali capacità venivano utilizzate esclusivamente per integrare la fornitura di base in caso di oscillazioni, e in special modo di picchi, della domanda, esse servono adesso, e serviranno sempre più in futuro, a compensare, mediante centrali tampone, le intermittenze nella fornitura della maggior parte delle energie da fonte rinnovabile. Per questa ragione il loro sviluppo e la loro disponibilità rivestono particolare importanza.

3.6.4 Soluzioni a livello di sistema. A causa della summenzionata connessione sistemica in rete di differenti tecniche energetiche, un ulteriore campo di intervento dovrebbe consistere nella ricerca in merito ai problemi del sistema, nonché nella questione correlata della sicurezza di approvvigionamento e nello sviluppo di possibili soluzioni.

3.6.5 Costi aggiuntivi. In tale contesto, nella valutazione economica complessiva delle fonti energetiche intermittenti bisogna tenere conto anche del costo relativo ai sistemi di rete, di regolazione, di accumulo e di tampone, come il CESE ha già chiesto di fare nel contesto dell'internazionalizzazione dei costi esterni, ad esempio per l'energia nucleare e per le varie forme di utilizzazione delle fonti fossili ⁽¹⁵⁾.

3.6.6 Accumulo dell'energia per utilizzazioni mobili. In questo campo bisogna rafforzare la ricerca di base per individuare, si spera, approcci interamente nuovi che consentano progressi importanti in termini di densità di accumulo, di numero di cicli, di durata di vita e di capacità. A determinate condizioni si potrebbero addirittura utilizzare, entro certi limiti, le batterie delle auto elettriche per immagazzinare l'energia proveniente da fonti fluttuanti.

3.6.7 Fornitori del carico di base. Tuttavia è decisivo il ruolo dei fornitori del carico di base, elemento portante del settore elettrico. Pertanto è essenziale:

- rendere compatibile con l'ambiente l'utilizzazione della risorsa carbone, in particolare grazie a rendimenti energetici maggiori e/o alla cattura e allo stoccaggio del carbonio,
- accrescere ulteriormente la possibilità di usare l'energia nucleare (fissione) grazie a sviluppi in tutti i settori (sicurezza, stoccaggio definitivo, proliferazione, impiego delle risorse, capacità tampone),
- sviluppare centrali a gas con un rendimento massimo,
- sviluppare con decisione la tecnologia della fusione nucleare, promettente nel lungo periodo,
- perseguire la massima capacità di regolazione possibile anche per i fornitori del carico di base, in modo da poterli inserire nei sistemi di regolazione interconnessi.

3.7 La maggior parte dell'energia viene utilizzata al di fuori di questo settore. Il grosso del consumo energetico da parte degli utenti finali non coincide tuttavia con il settore dell'elettricità, bensì con gran parte dell'utilizzazione industriale (ad esempio nel settore chimico o in quello dell'acciaio) e con la quasi totalità dei trasporti e del riscaldamento di edifici. Il CESE raccomanda pertanto di dedicare un'attenzione nettamente maggiore a questo aspetto fondamentale della problematica energetica. A tal fine sarebbe particolarmente importante sviluppare nuovi approcci di ricerca in questo campo, che vadano al di là dei concetti di «efficienza energetica», di «risparmio energetico» e di «elettrificazione». Solo quando saranno trovate soluzioni adeguate in questo campo sarà possibile realizzare effettivamente gli obiettivi in materia di clima.

⁽¹⁴⁾ Eurostat - Relazione 2009.

⁽¹⁵⁾ GU C 175 del 28.7.2009, pag. 1; GU C 120 del 16.5.2008, pag. 15.

3.7.1 **Trasporti marittimi ed aerei.** Il CESE ritiene che anche a lungo termine vi saranno poche possibilità di fare a meno delle fonti energetiche chimiche nel settore dei trasporti marittimi ed aerei⁽¹⁶⁾. In tale campo occorre pertanto accrescere innanzi tutto il grado di rendimento, depurare i gas di scarico dagli altri gas inquinanti, ottenere le fonti energetiche chimiche (ad esempio l'idrogeno e i suoi composti) utilizzando l'elettricità o l'energia solare, e sviluppare possibilmente anche un impiego delle tecniche di cattura e stoccaggio del carbonio (nei trasporti marittimi⁽¹⁷⁾).

3.7.2 **Processi industriali, chimica e acciaio.** Sarebbe altrettanto difficile rimpiazzare per intero le fonti energetiche fossili nei processi industriali, specialmente nei settori della chimica e dell'acciaio⁽¹⁸⁾. Il CESE raccomanda pertanto di rafforzare le attività di ricerca e sviluppo per ricercare nuove soluzioni.

3.7.3 **Biotecnologia e biomassa.** Il CESE richiama l'attenzione sul considerevole potenziale degli sviluppi innovativi nel settore delle biotecnologie e sulla loro rilevanza anche per l'economia energetica e per gli obiettivi discussi nel presente documento. L'impiego della biomassa, risorsa disponibile nel lungo periodo in quantità limitata e in concorrenza con l'approvvigionamento alimentare e di materie prime, dovrebbe tuttavia rimanere limitato agli impieghi per i quali non ci sono alternative (tanto più che bisogna anche considerare l'emissione di gas a effetto serra, come il NO₂, dovuta alla concimazione⁽¹⁹⁾!).

3.7.4 **Isolamento termico degli edifici.** Il risparmio energetico nell'edilizia costituisce un aspetto del tutto essenziale, che presenta ancora potenziali di sviluppo (e di applicazione!) importanti in termini di riduzioni della dispersione energetica degli edifici, e di cui bisognerebbe tenere maggiormente conto nel definire le azioni prioritarie per la riduzione delle emissioni di CO₂.

4. Osservazioni specifiche

4.1 **Compiti dell'UE e sussidiarietà.** Il piano SET riguarda innanzi tutto gli interventi a carico dell'UE che risultano necessari o opportuni per lo sviluppo delle tecniche menzionate più sopra. Deve pertanto trattarsi di compiti sovranazionali o di compiti nella cui esecuzione la cooperazione sovranazionale svolge un ruolo importante, creando inoltre un valore aggiunto europeo.

4.2 **Piano di finanziamento e determinazione delle priorità.** Bisognerebbe inoltre verificare se il piano di finanziamento e le relative priorità soddisfano i criteri summenzionati.

4.3 **Sviluppo e applicazione: ulteriori considerazioni.** Bisognerebbe parimenti verificare se il piano di finanziamento serve realmente a titolo prioritario a sviluppare tecniche e sistemi nuovi. Si dovrebbe assolutamente evitare che il piano SET finanzia le tecnologie energetiche nella loro applicazione a largo raggio.

⁽¹⁶⁾ A parte utilizzazioni particolari in campo militare.

⁽¹⁷⁾ Qualora si decida di non autorizzare l'impiego di propulsori nucleari.

⁽¹⁸⁾ Nella misura in cui si continuano ad utilizzare fonti energetiche fossili, si può ricorrere alla CCS per ridurre il carico sull'atmosfera.

⁽¹⁹⁾ *Atmos. Chem. Phys. Discuss.*, 7, 11191-11205, 2007.

4.4 **Collegamento in rete con programmi esistenti.** Il CESE raccomanda inoltre di collegare in rete le attività di ricerca e sviluppo in materia di clima previste dal piano SET con i programmi e progetti esistenti nel quadro del Settimo programma quadro di ricerca e sviluppo, ad esempio con i progetti *flagship projects* del programma sulle tecnologie future ed emergenti (TEF). Ciò vale in particolare per quei campi del piano SET per i quali non sono prevedibili sviluppi a medio termine nel corso dei prossimi dieci anni.

4.5 **Cooperazione internazionale.** Per realizzare risultati ottimali con le risorse impiegate, il CESE⁽²⁰⁾ raccomanda di ricercare una cooperazione internazionale con partner strategici, in particolare per i grandi progetti richiesti, come ITER. Ciò permetterà non solo di condividere tra più soggetti l'impegno in termini finanziari e di risorse umane, ma anche di disporre di una più ampia base di conoscenza e di un più elevato potenziale di innovazione.

4.6 **Ruolo della Commissione.** Affinché la Commissione possa far fronte ai propri compiti di coordinamento occorre che vengano costituite, d'accordo con i soggetti di volta in volta interessati, le corrispondenti strutture per i programmi di ricerca e sviluppo. La Commissione, dal canto suo, ha bisogno, come funzionari incaricati di dirigere i progetti, di specialisti esperti, riconosciuti a livello internazionale e impegnati, che siano anche coinvolti nei rispettivi settori e si identifichino pienamente con i programmi che coordinano.

4.7 **Comprensione, partecipazione e accettazione - Informazione e trasparenza.** Affinché tutte le misure menzionate sinora abbiano successo è necessario informare in maniera piena e aperta i cittadini, in particolare quelli potenzialmente interessati dalle misure previste, e coinvolgerli in maniera adeguata, insieme ai rappresentanti politici, all'industria e ad altre parti in causa, nel processo decisionale. Il mezzo più importante per garantire la comprensione e l'accettazione delle misure è offrire informazioni complete, partecipazione e trasparenza.

4.8 **Precedenti pareri del Comitato.** Il CESE fa presente di avere già elaborato, sui temi qui menzionati, numerosi pareri, nei quali procede ad un'esposizione dettagliata delle osservazioni che figurano qui in forma sintetica. Si rinvia in particolare ai seguenti:

— INT/146 - *La necessità di una ricerca finalizzata a un approvvigionamento energetico sicuro e sostenibile*⁽²¹⁾

— TEN/299 - *Efficienza energetica degli edifici - contributo degli utilizzatori finali*⁽²²⁾

— TEN/311 - *Eventuali effetti positivi o negativi dei maggiori vincoli ambientali ed energetici sulla competitività dell'industria europea*⁽²³⁾

⁽²⁰⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Quadro strategico europeo per la cooperazione internazionale in campo scientifico e tecnologico* (GU C 306 del 16.12.2009, pag. 13).

⁽²¹⁾ GU C 241 del 7.10.2002, pag. 13.

⁽²²⁾ GU C 162 del 25.6.2008, pag. 62.

⁽²³⁾ GU C 162 del 25.6.2008, pag. 72.

- TEN/332 - *Un piano strategico europeo per le tecnologie energetiche* ⁽²⁴⁾
- TEN/398 - *Verso un'economia eco-efficiente - Trasformare la crisi economica in un'opportunità per una nuova era energetica* ⁽²⁵⁾
- TEN/340 - *Produzione sostenibile di energia da combustibili fossili* ⁽²⁶⁾
- TEN/404 - *Misurare e analizzare l'impatto e gli effetti della politica energetica europea sulle PMI* ⁽²⁷⁾
- NAT/391 - *I negoziati internazionali sul cambiamento climatico* ⁽²⁸⁾
- *Indietro non si torna - Risoluzione del Comitato economico e sociale europeo sul tema I cambiamenti climatici, Copenaghen, 7-18 dicembre 2009.*

Bruxelles, 27 maggio 2010

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

⁽²⁴⁾ GU C 27 del 3.2.2009, pag. 53.

⁽²⁵⁾ Non ancora pubblicato sulla Gazzetta ufficiale.

⁽²⁶⁾ GU C 77 del 31.3.2009, pag. 49.

⁽²⁷⁾ Non ancora pubblicato sulla Gazzetta ufficiale.

⁽²⁸⁾ GU C 77 del 31.3.2009, pag. 73.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piano d'azione sulla mobilità urbana»

COM(2009) 490 definitivo

(2011/C 21/10)

Relatore generale: **HENCKS**

La Commissione europea, in data 30 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 Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano d'azione sulla mobilità urbana»

COM(2009) 490 definitivo.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato, in data 3 novembre 2009, la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, in conformità dell'articolo 59, paragrafo 1, del proprio Regolamento interno, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 463a sessione plenaria dei giorni 26 e 27 maggio 2010 (seduta del 27 maggio), ha nominato relatore generale HENCKS e ha adottato il seguente parere con 175 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Nelle aree urbane vive oltre il 60 % della popolazione europea. La quasi totalità di queste zone registra gli stessi problemi legati al traffico stradale: ingorghi, effetti nocivi sull'ambiente, inquinamento atmosferico e acustico, incidenti stradali, impatto negativo sulla salute, strozzature della catena logistica, ecc.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime quindi vivo apprezzamento per la pubblicazione del piano d'azione sulla mobilità urbana, in cui la Commissione europea sottopone agli enti locali e regionali e alle autorità nazionali un ventaglio di proposte volte a consentire una qualità di vita quanto più possibile elevata e sostenibile nelle aree urbane.

1.3 Nella convinzione che, in determinati settori della mobilità urbana, un'azione concertata a livello di Unione europea possa apportare un significativo valore aggiunto, il CESE auspica che i settori di competenza e di diretta responsabilità dell'UE vengano definiti più chiaramente, in conformità dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

1.4 Il Comitato deve tuttavia constatare che le proposte illustrate dalla Commissione nel piano d'azione non sono affatto all'altezza delle raccomandazioni formulate dallo stesso CESE nei suoi precedenti pareri in materia di mobilità urbana.

1.5 La maggior parte delle misure che essa raccomanda non sono altro che consigli benintenzionati e certamente encomiabili, privi però di carattere vincolante e, nel merito, tutt'altro che rivoluzionari.

1.6 Non solo, ma il fatto che la comunicazione in esame riprenda in larga parte temi e proposte che figuravano già nella

precedente comunicazione del 1998 intitolata *Sviluppare la rete dei cittadini* induce a ritenere che la situazione non sia affatto migliorata da allora. Il CESE deplora pertanto che la comunicazione in esame non tracci un bilancio dei risultati delle iniziative previste in tale comunicazione del 1998.

1.7 Il piano d'azione in esame dovrebbe perlomeno essere corredato, questa volta, di obiettivi quantitativi, misurabili sulla base di una serie di indicatori, che le città e le loro aree periferiche dovrebbero sforzarsi di conseguire mediante l'adozione di piani di mobilità sostenibile di loro scelta.

1.8 Il CESE reputa necessario che il piano d'azione in esame sia integrato da un secondo piano nel quale vengano affrontate più dettagliatamente, tra l'altro, le questioni della piccola criminalità nei trasporti pubblici, della mobilità non motorizzata e dei motocicli.

1.9 Il CESE accoglie con favore l'intenzione della presidenza spagnola del Consiglio di istituire un dispositivo o un programma paneuropeo destinato a promuovere l'accessibilità nelle città e nei comuni europei, in particolare per le persone a mobilità ridotta, e auspica di venire strettamente associato a tale iniziativa poiché essa presenta un notevole interesse per la società civile.

1.10 Per finire, il CESE raccomanda di assegnare i fondi strutturali e di coesione dell'UE in modo più mirato, segnatamente tramite la creazione di uno strumento finanziario specifico per la promozione della mobilità urbana. Propone quindi che l'assegnazione dei finanziamenti sia subordinata all'effettiva attuazione di piani di mobilità urbana e al rispetto dei criteri di accessibilità per le persone a mobilità ridotta.

2. Origine del piano d'azione

2.1 Il 30 settembre 2009 la Commissione europea ha adottato un *Piano d'azione sulla mobilità urbana* che - sebbene non venga esplicitamente indicato nel titolo - è da intendersi come un piano sostenibile.

2.2 La pubblicazione del piano d'azione da parte della Commissione europea risponde a una richiesta avanzata da diversi soggetti interessati, a cominciare dal Parlamento europeo, ma anche dal CESE, il quale aveva già caldeggiato una simile iniziativa sia nel parere esplorativo *Trasporti nelle aree urbane e metropolitane* ⁽¹⁾ che in altri pareri ⁽²⁾. Secondo il CESE, un piano di questo genere dovrebbe essere corredato di obiettivi quantitativi in termini di miglioramento della qualità di vita, di rafforzamento della tutela ambientale e di aumento dell'efficienza energetica nelle città.

2.3 Il 25 settembre 2007 la Commissione aveva avviato una consultazione pubblica con la pubblicazione del Libro verde *Verso una nuova cultura della mobilità urbana*, consultazione da cui è emerso con chiarezza che l'Unione europea ha un ruolo importante da svolgere nella promozione di una mobilità urbana sostenibile.

2.4 Tuttavia, la pubblicazione di un piano d'azione (prevista nel programma legislativo della Commissione europea per il 2008) era stata prima annunciata e poi più volte rimandata, a motivo dell'opposizione di alcuni soggetti interessati secondo cui qualsiasi iniziativa della Commissione in materia avrebbe violato il principio di sussidiarietà e di autonomia amministrativa degli enti locali e territoriali.

2.5 Dal momento che, per i motivi sopra ricordati, la Commissione non è stata in grado di pubblicare il piano d'azione, come previsto, entro la fine del 2008, il Parlamento europeo, nel timore che l'iniziativa finisse per cadere nel dimenticatoio, ha avviato una propria riflessione sul tema votando una *Risoluzione su un piano d'azione sulla mobilità urbana* ⁽³⁾ allo scopo di offrire il suo appoggio alla Commissione, invitata a tradurre una serie di indicazioni contenute nel Libro verde in una guida destinata agli enti territoriali.

3. Il ruolo dell'Unione europea nel settore della mobilità urbana

3.1 Se è vero che le dichiarazioni politiche di principio a favore di trasporti urbani sostenibili non mancano, è anche vero che esse dovrebbero tradursi in soluzioni concrete, per essere poi attuate dalle istanze più idonee.

3.2 I sistemi di trasporto urbano sono parte integrante del sistema dei trasporti europeo e, di conseguenza, della politica comune dei trasporti. Nella riunione informale del 16 febbraio 2010 i ministri dei Trasporti dell'UE hanno convenuto sull'esigenza di introdurre i piani di mobilità urbana nell'ambito di un quadro normativo coordinato tra autorità locali, regionali, nazionali e dell'UE, per promuovere una maggiore integrazione

delle infrastrutture e dei servizi di trasporto nelle strategie territoriali, urbane e rurali.

3.3 Già oggi un gran numero di direttive, regolamenti, comunicazioni e programmi d'azione dell'UE hanno un impatto molto rilevante sui trasporti urbani, nella prospettiva del cambiamento climatico, della tutela della salute e dell'ambiente, dell'energia sostenibile, della sicurezza stradale e, infine, degli investimenti nei servizi di trasporto pubblico e nel loro esercizio.

3.4 Al fine di garantire il più scrupoloso rispetto del principio di sussidiarietà, la Commissione si limita ad esortare le autorità comunali ad introdurre misure di lotta al cambiamento climatico e a realizzare sistemi di trasporto efficienti e sostenibili, ma solo sulla base di impegni volontariamente assunti.

3.5 In questo contesto, il CESE intende sottolineare come le città e le loro aree periferiche, pur presentando un quadro complessivo fortemente disomogeneo, si trovino tuttavia confrontate a problemi comuni di sviluppo sostenibile che non sono riconducibili al solo contesto urbano e che potranno essere risolti unicamente con l'adozione di un insieme coerente di iniziative a livello europeo, sul modello delle disposizioni già adottate dall'UE sulla qualità dell'aria ambiente o sulla gestione del rumore ambientale ⁽⁴⁾.

3.6 Occorre inoltre aggiungere che nella comunicazione intitolata *Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso* ⁽⁵⁾ la Commissione constata che in materia di politiche dei trasporti «[i] risultati relativi agli obiettivi fissati nell'ambito della strategia per lo sviluppo sostenibile dell'UE sono invece più limitati: come illustrato nella relazione intermedia del 2007, per diversi aspetti il sistema europeo di trasporto non ha ancora imboccato una via sostenibile».

3.7 In un recente parere esplorativo sul tema *Punti di partenza per una politica europea dei trasporti dopo il 2010* ⁽⁶⁾, il CESE ha concluso che, se è vero che i trasporti ci consentono di usufruire della libertà in un'ampia gamma di accezioni (la libertà di lavorare e risiedere in parti diverse del mondo, la libertà di usare prodotti e servizi diversi, la libertà di effettuare scambi e stabilire contatti personali), la politica ha comunque il compito essenziale di definire un quadro chiaro per le «libertà» di cui sopra, e anche di porre dei limiti quando esse compromettano o addirittura minaccino altre libertà o bisogni: ciò vale, ad esempio, nei casi in cui siano in gioco la salute umana, il nostro ambiente e/o il nostro clima, o ancora i fabbisogni delle generazioni future.

3.8 Anche se le politiche dei trasporti urbani adottate da alcune città all'avanguardia nel settore del trasporto sostenibile dimostrano che, quando i responsabili politici si impegnano a preparare il terreno, è possibile invertire le tendenze negative, rimane assolutamente indispensabile un impegno collettivo a livello europeo per limitare le emissioni globali di CO₂.

⁽¹⁾ GU C 168 del 20.7.2007, pag. 77.

⁽²⁾ GU C 224 del 30.8.2008, pag. 39; GU C 317 del 23.12.2009, pag. 1.

⁽³⁾ 2008/2217(INI) - relatore: SAVARY.

⁽⁴⁾ Direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa; direttiva 2002/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2002, relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale.

⁽⁵⁾ COM(2009) 279 definitivo.

⁽⁶⁾ GU C 255 del 27.9.2010, pag. 110.

3.9 Il traffico urbano - in particolare gli spostamenti motorizzati - è responsabile del 40 % delle emissioni di CO₂ e del 70 % delle emissioni di altri agenti inquinanti prodotti dal trasporto su strada. Gli obiettivi in materia di cambiamento climatico stabiliti dall'Unione europea potranno essere conseguiti solo adeguando le politiche di trasporto urbano: non è infatti con iniziative isolate - per quanto lodevoli e necessarie - attuate unicamente caso per caso a livello locale o regionale, che le sfide possono essere affrontate in modo sostenibile.

3.10 Le azioni intraprese dagli enti locali e territoriali devono quindi essere sostenute mobilitando tutte le risorse europee, in modo da realizzare gli obiettivi della strategia globale dell'UE volta a lottare contro il cambiamento climatico, promuovere l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie rinnovabili, nonché a rafforzare la coesione sociale.

4. Contenuto del piano d'azione

4.1 Il piano d'azione proposto dalla Commissione - ispirato in larga misura ai risultati della consultazione pubblica lanciata il 25 settembre 2007 - riguarda tanto il trasporto merci quanto il trasporto passeggeri nelle aree urbane e periurbane.

4.2 Obiettivo del piano è coadiuvare le autorità locali, regionali e nazionali - evitando tuttavia di imporre loro soluzioni predefinite - nella promozione di una vera e propria cultura della mobilità urbana sostenibile, in particolare riducendo il traffico e gli ingorghi nelle città e, di conseguenza, gli incidenti stradali, l'inquinamento atmosferico e i consumi energetici.

4.3 Pertanto, le proposte del piano d'azione della Commissione non intendono affatto sostituirsi alle soluzioni prescelte dagli enti locali e regionali per risolvere i problemi legati alla mobilità urbana. Il piano - concepito come strumento di incentivazione - propone di raccogliere, documentare e condividere le esperienze per promuovere le migliori pratiche, aiutare ad avallarsi delle opportunità di finanziamento o di cofinanziamento offerte dall'UE, sostenere i progetti di ricerca ed elaborare documentazione informativa di orientamento, in particolare sul trasporto merci e sui sistemi di trasporto intelligenti.

4.4 Il piano d'azione globale raccomanda 20 misure concrete, ripartite su sei grandi temi illustrati brevemente qui di seguito, da attuare entro il 2012 in base a una precisa tabella di marcia.

4.4.1 Promuovere le politiche integrate

Per promuovere l'interconnessione fra tutti i modi di trasporto, soprattutto nel quadro dei piani di mobilità urbana, è necessario elaborare un approccio integrato che tenga conto dell'interdipendenza tra detti modi di trasporto, delle limitazioni all'interno dello spazio urbano e del ruolo dei sistemi urbani.

4.4.2 Concentrarsi sui cittadini

Occorrerà rivolgere particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- creazione d'incentivi (tariffazione, qualità, accessibilità per le persone a mobilità ridotta, campagne di informazione, diritti dei passeggeri, «zone verdi», ecc.) per invogliare i cittadini

all'uso regolare dei trasporti pubblici o agli spostamenti non motorizzati,

- la realizzazione di campagne educative, di informazione e di sensibilizzazione destinate a ottenere modifiche durevoli nei comportamenti,
- l'adozione di una guida efficiente sotto il profilo del consumo energetico da parte sia dei privati che degli autisti professionisti.

4.4.3 Trasporti urbani meno inquinanti

Il piano d'azione propone il sostegno a progetti di ricerca e di sviluppo di veicoli a basse emissioni e a emissioni zero, come pure di modi di trasporto a basso impatto ecologico. La Commissione predisporrà e metterà a disposizione su Internet una guida dedicata ai veicoli puliti e basso consumo energetico, faciliterà lo scambio di informazioni sui meccanismi di tariffazione urbana e provvederà inoltre a valutare attentamente l'efficacia del sistema dei pedaggi e l'internalizzazione dei costi esterni.

4.4.4 Rafforzamento dei finanziamenti

Per razionalizzare le fonti di finanziamento oggi esistenti a livello dell'Unione e analizzare i fabbisogni per il futuro, la Commissione pubblicherà materiale esplicativo sulla mobilità urbana sostenibile e la politica di coesione sociale, oltre ad esaminare un ventaglio di soluzioni di tariffazione nel settore dei trasporti urbani. L'obiettivo è sensibilizzare sulle attuali possibilità di finanziamento offerte dall'UE e ottimizzare quelle già esistenti promuovendo migliori sinergie fra strumenti quali i fondi strutturali e di ricerca, esplorare meccanismi innovativi di partenariato pubblico-privato ed esaminare il fabbisogno di un finanziamento ad hoc destinato alla mobilità urbana sostenibile.

4.4.5 Condividere le esperienze e le conoscenze

Affinché i soggetti interessati possano beneficiare delle esperienze realizzate da altri, la Commissione creerà una banca dati contenente, oltre a informazioni su una vasta gamma di soluzioni collaudate e già messe in pratica, una sintesi della legislazione europea e degli strumenti di finanziamento utili: questa banca dati sarà consultabile attraverso un osservatorio della mobilità urbana istituito come piattaforma virtuale.

4.4.6 Ottimizzare la mobilità urbana

Per facilitare il processo di adozione di modi di trasporto più rispettosi dell'ambiente e di una logistica più efficiente, la Commissione si prefigge di accelerare l'attuazione di piani di mobilità urbana sostenibile da parte delle città e delle regioni elaborando materiale esplicativo su aspetti importanti di tali piani, ad esempio sulla distribuzione delle merci nelle zone urbane e sui sistemi di trasporto intelligenti.

4.5 Nel 2012 la Commissione valuterà l'attuazione del piano d'azione globale e l'esigenza di eventuali nuove iniziative.

5. Osservazioni generali

5.1 Dal momento che rientrano nella categoria dei servizi d'interesse generale, i trasporti pubblici devono soddisfare una serie di criteri: universalità, accessibilità, continuità, qualità e prezzo ragionevole. In questa prospettiva, il CESE accoglie con favore tutte le azioni previste dalla comunicazione in esame, che costituiscono altrettanti passi in avanti nella direzione giusta.

5.2 Tuttavia, il Comitato, pur compiacendosi del fatto che tra i testi di riferimento della comunicazione in esame venga citato il suo parere in merito al *Libro verde - Verso una nuova cultura della mobilità urbana*, deve purtroppo constatare che le proposte della Commissione non sono affatto all'altezza delle raccomandazioni formulate dallo stesso CESE sia nel succitato parere che in altri pareri sul medesimo tema (7).

5.3 Pur nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e delle limitate competenze dell'Unione europea in materia, il Comitato si rammarica che non si sia ancora dato seguito alle raccomandazioni del suo parere esplorativo sul tema *Integrare le politiche dei trasporti e dell'assetto territoriale ai fini di un trasporto urbano più sostenibile* (8), in cui auspica un ruolo più forte dell'UE in questo settore.

5.4 Nella comunicazione in esame la Commissione, preoccupata di non violare il principio di sussidiarietà, si presenta in veste di tramite o di assistente piuttosto che come autorità di regolamentazione o fornitore di servizi: gran parte delle misure che essa propone non sono altro che consigli benintenzionati e certamente encomiabili, privi però di carattere vincolante e, nel merito, tutt'altro che rivoluzionari.

5.5 Non solo: un'attenta lettura della comunicazione in esame permette di concludere che si tratta in realtà di una copia - se non nella formulazione, perlomeno nei contenuti - di una precedente comunicazione intitolata *Sviluppare la rete dei cittadini - Perché è importante un trasporto passeggeri regionale e locale di buona qualità e come la Commissione europea sta contribuendo alla realizzazione di questo obiettivo* (COM(1998) 431 definitivo).

5.6 A distanza di undici anni da questo documento del 1998, noto come la comunicazione «*push and pull*» (scoraggiare il ricorso all'autovettura privata e incentivare l'uso dei trasporti pubblici), il testo in esame affronta oggi le medesime tematiche: incoraggiare lo scambio di informazioni e il confronto dei risultati conseguiti, creare un quadro politico adeguato, utilizzare gli strumenti finanziari messi a disposizione dall'Unione europea.

5.7 Il CESE deplora che la comunicazione in esame non passi in rassegna i risultati delle iniziative previste nella comunicazione del 1998, quali ad esempio: il servizio ELTIS (*European Local Transport Information Service* - Servizio europeo di informazione sul trasporto locale), l'accordo concluso con la rete di città e regioni chiamata POLIS, l'interconnessione delle reti nazionali di piste ciclabili, lo sviluppo di un sistema di autovalutazione della qualità delle prestazioni, il progetto pilota di analisi comparata delle prestazioni dei sistemi di trasporto pubblico locale, la guida sulla gestione della mobilità e l'analisi degli ostacoli, l'emissione di biglietti elettronici, la formazione degli autisti

professionisti, la pubblicazione, prevista nel 2000, di una comunicazione sulla gestione della mobilità e, infine, i numerosi progetti di ricerca annunciati.

5.8 Negli auspici del CESE il piano d'azione in esame avrebbe perlomeno dovuto essere corredato, questa volta, di obiettivi quantitativi, misurabili sulla base di una serie di indicatori (cfr. il parere CESE 1196/2009), che le città e le loro aree periferiche avrebbero dovuto sforzarsi di conseguire mediante l'adozione di piani di mobilità di loro scelta.

5.9 L'assenza di questo tipo di obiettivi è ancor più deprecabile se si pensa che nella comunicazione intitolata *Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso* (COM(2009) 279 definitivo) la stessa Commissione si rammarica che gli obiettivi che ci si è prefissi in materia di trasporti sostenibili non possano certo dirsi realizzati e che si imponga un cambiamento radicale di strategia.

5.10 La comunicazione in esame trascura l'analisi di tematiche quali le questioni sociali, l'impatto della società dei consumi sull'ambiente, la mobilità non motorizzata, i motocicli e le iniziative destinate a scoraggiare gli spostamenti su veicoli a motore. Lo stesso vale per la cooperazione transfrontaliera, le questioni urbanistiche e di assetto del territorio e il problema dell'estensione delle aree urbane, che comporta un incremento delle esigenze di infrastrutture di trasporto.

5.11 Il CESE reputa quindi necessario che il piano d'azione in esame sia integrato da un secondo piano nel quale vengano affrontate più dettagliatamente, tra l'altro, le questioni della mobilità non motorizzata e dei motocicli.

5.12 Il piano d'azione si concentra, in primo luogo, sull'«ottimizzazione» e la gestione della mobilità motorizzata individuale, invece di esaminare i metodi per scoraggiarla. Le misure volte a ridurre l'uso dell'automobile, mediante sia strategie positive come la promozione di sistemi di *car-sharing* e *car-pooling* sia misure deterrenti (politiche dissuasive in materia di parcheggi, introduzione di pedaggi, multe) si limitano all'annuncio da parte della Commissione di uno studio sulle norme che disciplinano l'accesso ai diversi tipi di «zone verdi» nell'UE.

5.13 Se è indubbio che gli studi previsti dal piano d'azione - sull'accettazione di pedaggi nelle aree urbane da parte del pubblico, sull'integrazione della guida efficiente sotto il profilo del consumo energetico nella formazione degli automobilisti, sull'internalizzazione dei costi esterni e sulla disponibilità di tecnologie e il metodo di recupero di tali costi - apporteranno un valore aggiunto, sarà però necessario che le applicazioni concrete delle proposte delineate negli studi non passino in secondo piano per lasciar spazio a un dibattito sul rispetto del principio di sussidiarietà.

5.14 Infine, il piano d'azione non affronta la questione delle modalità utili per una più fattiva partecipazione della società civile alle azioni in favore di una mobilità sostenibile: quella stessa società civile che ha invece la capacità di aggregare i soggetti e i responsabili politici, come pure di sensibilizzare tutte le componenti della società incoraggiandole a rivedere le loro scelte in materia di mobilità.

6. Osservazioni specifiche

A complemento delle osservazioni di carattere generale esposte in precedenza, il CESE formula una serie di considerazioni su alcune delle 20 misure specifiche proposte nel piano d'azione.

(7) GU C 255 del 27.9.2010, pag. 110; GU C 224 del 30.8.2008, pag. 39; GU C 168 del 20.7.2007, pag. 77.

(8) GU C 317 del 23.12.2009, pag. 1.

Azione 1 - Accelerare la sottoscrizione di piani di mobilità urbana sostenibili

Azione 6 - Migliorare le informazioni sui tragitti

6.1 Il Comitato accoglie con favore l'intento della Commissione di fornire in futuro un sostegno logistico agli enti locali nella messa a punto di piani di mobilità urbana sostenibile per il trasporto merci e passeggeri.

6.2 Nel piano d'azione viene precisato che, a più lungo termine, la Commissione potrebbe adottare altre misure sotto la forma, ad esempio, di incentivi e raccomandazioni.

6.3 Il CESE coglie l'occasione per rinnovare la sua proposta di subordinare qualsiasi aiuto finanziario destinato ai comuni a titolo dei fondi europei all'obbligo di predisporre dei piani di mobilità, beninteso con piena libertà per i comuni di adattarli allo specifico contesto locale.

6.4 I piani di mobilità dovrebbero in ogni caso prevedere, quale obiettivo vincolante, il graduale passaggio a mezzi di trasporto rispettosi dell'ambiente e conformi a standard minimi stabiliti dall'UE, allo scopo di:

- far sì che tutte le categorie di abitanti delle città - inclusi i semplici visitatori a vario titolo, professionale o per altri motivi - dispongano di mezzi di trasporto sostenibili, ed eliminare le disuguaglianze sociali in materia di mobilità,
- ridurre le emissioni di CO₂, l'inquinamento atmosferico e acustico e i consumi energetici,
- rafforzare l'efficacia e l'efficienza del trasporto merci e passeggeri tenendo conto dei costi esterni.

6.5 Il rispetto di questi criteri dovrebbe essere alla base dell'attribuzione del premio speciale «mobilità urbana» proposto dalla Commissione, di cui il CESE caldeggia vivamente l'introduzione in tempi rapidi.

Azione 4 - Piattaforma sui diritti dei passeggeri

6.6 Il CESE si rammarica che non sia stata presa in considerazione la sua proposta di far confluire tutti i diritti degli utenti del trasporto collettivo in una «carta dei diritti».

6.7 Tuttavia, accoglie con favore l'intenzione espressa dalla Commissione di integrare l'approccio normativo con una serie di indicatori di qualità comuni, intesi a tutelare i diritti dei passeggeri e delle persone a mobilità ridotta, nonché mediante procedure di reclamo concordate e meccanismi di notificazione.

6.8 Il CESE deplora che la comunicazione in esame trascuri l'analisi di uno dei principali ostacoli all'utilizzo dei trasporti pubblici, ossia il grado insufficiente di sicurezza, in particolare sulle linee meno frequentate e in occasione di spostamenti di sera o di notte; sottolinea invece come una presenza adeguata di personale di sostegno qualificato, come pure la videosorve-

glianza, costituiscano strumenti di prevenzione efficaci contro il fenomeno della piccola criminalità nei trasporti pubblici.

6.9 Poiché la molteplicità dei soggetti interessati determina una grande eterogeneità, sia nella forma che nella sostanza, tra le diverse iniziative, è indispensabile procedere regolarmente a una valutazione delle azioni per stabilire se una determinata azione o strategia risponda o meno alle esigenze degli utenti e deciderne, ove necessario, l'adeguamento o la soppressione. Su questo aspetto, tuttavia, il piano d'azione della Commissione non formula nessuna proposta.

Azione 5 - Migliorare l'accesso per le persone a mobilità ridotta

6.10 Secondo le stime del CESE, il numero di cittadini europei che rientrano nella definizione di «persone a mobilità ridotta» (anziani, invalidi, disabili, ma anche donne in stato di gravidanza o persone con passeggini per bambini) è di gran lunga superiore a 100 milioni.

6.11 Sebbene alcune città abbiano adottato delle misure modello a favore delle persone a mobilità ridotta, si tratta tuttavia di iniziative che non fanno scuola. Troppo spesso, infatti, queste persone si trovano di fronte a ostacoli insormontabili durante i loro spostamenti con i mezzi pubblici (problemi di accessibilità, attrezzature/installazioni inadatte) o a piedi (incroci difficili da attraversare, marciapiedi stretti o occupati da tavoli di caffè, bar e ristoranti), senza contare lo scarso civismo degli altri utenti (auto parcheggiate senza regole, mancato rispetto delle aree di parcheggio riservate ai disabili). Il CESE accoglie con favore l'intenzione della presidenza spagnola del Consiglio di istituire un dispositivo o un programma paneuropeo destinato a promuovere l'accessibilità delle città e dei comuni europei, e auspica di venire strettamente associato a tale iniziativa poiché essa presenta un notevole interesse per la società civile.

6.12 Gli ausili tecnici disponibili non sono sufficientemente sviluppati per rispondere alle esigenze reali per via delle dimensioni ridotte del mercato, il che rappresenta un freno agli investimenti e all'innovazione.

6.13 Pertanto, il CESE sottoscrive in pieno l'inclusione della tematica dell'accessibilità per le persone a mobilità ridotta nella strategia dell'UE in materia di disabilità 2010-2020, nonché la definizione di indicatori di qualità e meccanismi di notificazione adeguati.

6.14 Queste misure dovrebbero essere accompagnate dalla disponibilità delle risorse finanziarie necessarie a livello nazionale, regionale e locale, ma prima di tutto a livello dell'UE mediante contributi provenienti dai fondi europei.

Azione 8 - Campagne sui comportamenti che consentono una mobilità sostenibile

6.15 La Commissione prenderà in considerazione l'idea di introdurre un premio speciale per promuovere l'adozione di piani di mobilità urbana sostenibile.

6.16 Il CESE approva senz'altro l'introduzione di un premio di questo tipo e fa riferimento a quanto già osservato nei suoi precedenti pareri (CES 324/99 e CES 705/96) in merito al *Libro verde sulla rete dei cittadini*, ossia che l'assegnazione di marchi di qualità e/o di premi costituisce un vero e proprio incentivo alla concorrenza sulla qualità.

Azione 12 - Studio sugli aspetti urbani dell'internalizzazione dei costi esterni

Azione 13 - Scambio di informazioni sui meccanismi di fissazione dei prezzi per i trasporti urbani

6.17 Se è indubbio che trasporti pubblici a prezzi ragionevoli sono vantaggiosi sul piano sociale in senso lato, è altrettanto evidente che a queste condizioni essi finiscono inevitabilmente per operare in perdita, dal momento che i ricavi consentiti dalle tariffe pagate dagli utenti non possono coprire per intero le spese di esercizio, e ancor meno gli investimenti necessari: il finanziamento attraverso le sovvenzioni pubbliche rimane quindi indispensabile.

6.18 Date queste premesse, il CESE esprime apprezzamento per lo studio metodologico sugli aspetti urbani dell'internalizzazione dei costi esterni annunciato dalla Commissione, auspicando che contribuisca a una maggiore trasparenza del calcolo dei costi in questo settore. Ricorda inoltre che la questione dei costi esterni figurava già nella comunicazione del 1998, insieme all'ipotesi di reinvestire il gettito dei pedaggi stradali a livello locale, in particolare nei trasporti pubblici e in un nuovo assetto territoriale che favorisca gli spostamenti a piedi e in bicicletta. Da allora, tuttavia, non si è fatta strada nessuna soluzione per questi problemi.

Azione 15 - Analizzare le necessità di futuri finanziamenti

6.19 Nell'ambito dei fondi strutturali per il settore dei trasporti solo il 9 % degli stanziamenti è destinato alla mobilità urbana, mentre quasi tutte le città e le regioni - benché in misura molto diversa - dispongono di finanziamenti insufficienti per poter investire adeguatamente in questo settore.

6.20 Benché nel calendario del piano d'azione la Commissione metta in conto un'analisi delle necessità future di finanziamento a partire dal 2010, pur mantenendo un sostegno finanziario all'iniziativa Civitas⁽⁹⁾, il CESE avrebbe auspicato che essa assumesse un impegno più formale ad assegnare fondi aggiuntivi, senza trascurare in ogni caso la possibilità di finanziare la mobilità urbana, almeno parzialmente, con le entrate ricavate dai pedaggi urbani o dai parcheggi a pagamento. Il Comitato propone di creare uno strumento finanziario specifico per la promozione della mobilità urbana.

6.21 Nella comunicazione del 1998 intitolata *Sviluppare la rete dei cittadini*, la Commissione si proponeva come obiettivo prioritario il sostegno ai sistemi di trasporto locali e regionali sostenibili e intendeva esaminare i metodi utili a far sì che i responsabili di questi sistemi tenessero conto delle condizioni di accessibilità. Il CESE esaminerebbe con vivo interesse le conclusioni di tale valutazione.

6.22 Il CESE ritiene che, al momento della revisione della regolamentazione dei fondi europei, in programma per il 2013, sarebbe opportuno, anziché prevedere livelli diversi di priorità, stabilire che l'assegnazione di risorse finanziarie dell'UE nel settore dei trasporti pubblici urbani sia subordinata all'attuazione di piani di mobilità urbana e allo scrupoloso rispetto dei criteri di accessibilità per le persone a mobilità ridotta.

Azione 17 - Istituire un osservatorio della mobilità urbana

6.23 Il CESE accoglie con favore la proposta di istituire un osservatorio della mobilità urbana sotto forma di piattaforma virtuale, ovviamente a condizione che lo scambio di buone pratiche riguardi tutte le componenti della mobilità urbana, compresa l'accessibilità per le persone a mobilità ridotta.

Bruxelles, 27 maggio 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

⁽⁹⁾ Civitas: (City Vitality Sustainability) programma dell'UE di ricerca e innovazione nel settore dei trasporti urbani.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di inchieste e prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile»

COM(2009) 611 definitivo — 2009/0170 (COD)

(2011/C 21/11)

Relatore generale: **KRAWCZYK**

Il Consiglio, in data 20 novembre 2009, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 80, paragrafo 2, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di inchieste e prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile

COM(2009) 611 definitivo - 2009/0170 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 15 dicembre 2009, ha incaricato la sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori (articolo 59, par. 1 del Regolamento interno), il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 463a sessione plenaria dei giorni 26 e 27 maggio 2010 (seduta del 27 maggio), ha nominato relatore generale KRAWCZYK e ha adottato il seguente parere con 157 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Nella sua forma attuale il sistema comunitario relativo alle inchieste sugli incidenti nell'aviazione civile e la segnalazione di eventi non funziona a un livello di efficienza ottimale e non tiene adeguatamente conto dei significativi progressi verso la creazione di un mercato unico dell'aviazione, in particolare attraverso l'istituzione dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la proposta della Commissione europea, che considera un passo nella giusta direzione nella prospettiva di colmare le carenze dovute all'attuale frammentazione del sistema di inchieste sugli incidenti nell'UE.

1.3 La proposta della Commissione intende promuovere una cooperazione volontaria attraverso una Rete europea delle autorità investigative sulla sicurezza nel settore dell'aviazione civile. Il CESE concorda con la valutazione della Commissione secondo cui l'istituzione di una Agenzia europea competente in materia di inchieste sugli incidenti appare per il momento prematura.

1.4 Il CESE desidera evidenziare che l'unico obiettivo delle inchieste sugli incidenti e gli inconvenienti è prevenire futuri incidenti ed inconvenienti e non stabilire colpe o gettare discredito. Per il CESE dunque è essenziale migliorare ulteriormente la formulazione dell'articolo 15 per assicurarsi che sia perfettamente conforme alle disposizioni dell'allegato 13 della Convenzione di Chicago.

1.5 Il CESE sottolinea l'estrema importanza per la sicurezza aerea della conduzione di inchieste indipendenti sugli incidenti, non soggette ad alcuna influenza da parte delle parti interessate,

dell'opinione pubblica, della politica, dei media o delle autorità giudiziarie.

1.6 Il CESE desidera ribadire l'importanza di una «cultura della sicurezza» nonché l'importanza per tutti gli Stati membri dell'UE di assicurare l'applicazione di una «cultura giusta» nei rispettivi ordinamenti penali nazionali. È necessario compiere maggiori sforzi a livello europeo, per assicurare che tutti gli Stati membri modifichino i rispettivi ordinamenti giuridici e penali nazionali per garantire l'applicazione di una «cultura giusta».

1.7 In particolare il CESE insiste sulla necessità di elaborare, insieme alle altre parti interessate, una carta dell'UE sulla cultura giusta.

1.8 Il CESE sottolinea l'importanza di garantire, nella conduzione delle inchieste sugli incidenti, la piena indipendenza da tutte le parti interessate, compresa l'AESA (Agenzia europea per la sicurezza aerea). È quindi opportuno includere nelle disposizioni legislative maggiori salvaguardie volte a garantire la piena autonomia delle autorità investigative.

1.9 Il CESE evidenzia che la disponibilità tempestiva dell'elenco passeggeri è un aspetto estremamente importante per le famiglie delle vittime. Tuttavia, è altrettanto importante disporre di un elenco corretto.

2. Introduzione

2.1 L'aereo è uno dei mezzi di trasporto più sicuri. Le statistiche mostrano che, sebbene il traffico aereo abbia subito una fortissima crescita successivamente alla creazione del mercato unico dell'aviazione nel 1992, l'Unione europea è comunque riuscita ad aumentare il livello di sicurezza facendo sì che le compagnie aeree dell'UE siano tra le più sicure del mondo.

2.2 Tuttavia la sicurezza non può mai essere data per scontata e serve quindi un impegno costante per continuare a migliorare il livello di sicurezza aerea. È comunque impossibile escludere a priori il verificarsi di incidenti o inconvenienti gravi, indipendentemente dal livello di sicurezza dell'aviazione dell'UE. La conduzione di inchieste indipendenti sugli incidenti e inconvenienti è quindi un requisito essenziale per migliorare la sicurezza dei trasporti. L'analisi delle circostanze nelle quali un incidente si è prodotto permette infatti di formulare delle raccomandazioni affinché tale evento drammatico non debba ripetersi.

2.3 L'obbligo di indagare sugli incidenti verificatisi nell'aviazione civile è previsto dalla Convenzione sull'aviazione civile internazionale della quale tutti gli Stati membri sono parti. A questo riguardo l'allegato 13 della Convenzione di Chicago definisce standard dettagliati e pratiche raccomandate.

2.4 Riconoscendo l'importanza delle inchieste relative agli incidenti e agli inconvenienti, la Comunità europea già nel 1980 aveva adottato la direttiva 80/1266/CEE sulla cooperazione e sulla reciproca assistenza tra Stati membri in materia di indagini in caso di incidenti aerei ⁽¹⁾. La direttiva del 1980 è stata successivamente sostituita dalla direttiva 94/56/CE ⁽²⁾. Inoltre, nel 2003, è stata adottata la direttiva 2003/42/CE ⁽³⁾ relativa alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile.

2.5 Nella sua forma attuale il sistema comunitario relativo alle inchieste sugli incidenti nell'aviazione civile e la segnalazione di eventi non funziona a un livello di efficienza ottimale a causa della sua frammentazione. Non tiene adeguatamente conto dei significativi progressi verso la creazione di un mercato unico dell'aviazione, che ha rafforzato i poteri dell'UE nel settore della sicurezza aerea, in particolare attraverso la creazione dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea. Pertanto il 29 ottobre 2009 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di inchieste e prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile, che dovrebbe quindi sostituire la legislazione esistente in materia.

3. Proposta della Commissione

3.1 La proposta della Commissione intende promuovere una cooperazione volontaria: nell'ambito della proposta di regolamento la cooperazione informale esistente verrà trasformata in una Rete europea delle autorità investigative sulla sicurezza nel settore dell'aviazione civile. La Rete non avrà una sua personalità giuridica e il suo mandato si limiterà a compiti di consulenza e di coordinamento.

3.2 Inoltre la proposta di regolamento completa la cooperazione volontaria con una serie di obblighi normativi che:

- recepiscono nel diritto comunitario gli standard internazionali e le pratiche internazionali raccomandate riguardanti la protezione delle prove e delle informazioni sensibili in materia di sicurezza, conformemente all'allegato 13 della Convenzione di Chicago,

- stabiliscono requisiti comuni sotto il profilo dell'organizzazione delle autorità investigative nazionali sulla sicurezza e rafforzano l'indipendenza delle inchieste in materia di sicurezza,
- migliorano il coordinamento delle varie inchieste sulle cause di incidenti e inconvenienti,
- chiariscono i rispettivi diritti e obblighi dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) e delle autorità nazionali investigative sulla sicurezza senza compromettere l'indipendenza delle inchieste di sicurezza,
- specificano i criteri sulla cui base le autorità investigative sulla sicurezza nominano i rappresentanti accreditati per lo Stato di progettazione,
- vanno incontro al bisogno di una cultura giusta, tracciando il profilo di un sistema di segnalazione non punitivo,
- stabiliscono requisiti comuni per le aerolinee comunitarie per quanto riguarda gli elenchi dei passeggeri e la protezione dei dati in essi contenuti (art. 23 della proposta di regolamento),
- rafforzano i diritti delle vittime di incidenti aerei e delle loro famiglie,
- migliorano la protezione dell'anonimato delle persone coinvolte in incidenti,
- istituiscono un repertorio comune per la registrazione delle raccomandazioni di sicurezza e il monitoraggio della loro applicazione.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione europea, che considera un passo nella giusta direzione nella prospettiva di colmare le carenze dovute all'attuale frammentazione del sistema di inchieste sugli incidenti nell'UE. Tuttavia sottolinea l'importanza del controllo dell'efficacia della proposta, considerando che alcuni degli Stati membri più piccoli non possiedono l'esperienza e/o le risorse necessarie per la conduzione di inchieste sugli incidenti. Per tale motivo raccomanda alla Commissione di definire i criteri relativi al livello minimo di competenze tecniche richieste alle autorità investigative e agli investigatori e invita gli Stati membri a rispettare i loro impegni in proposito.

4.2 Il CESE esprime particolare apprezzamento per il metodo pragmatico della Commissione, che si ispira ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Concorda con la valutazione della Commissione secondo la quale l'istituzione di un'Agenzia europea competente in materia di inchieste sugli incidenti nell'aviazione civile, anche se non deve essere esclusa nel più lungo termine, appare per il momento prematura. Inoltre ribadisce l'importanza di assicurare che la rete sia aperta a quei paesi terzi confinanti con l'UE, che operano a stretto contatto con l'UE e che in particolare sono membri della Conferenza europea dell'aviazione civile (CEAC).

⁽¹⁾ GU L 375 del 31.12.1980, pag. 32.

⁽²⁾ GU L 319 del 12.12.1994, pag. 14.

⁽³⁾ GU L 167 del 4.7.2003, pag. 23.

4.3 Il CESE sottolinea l'estrema importanza per la sicurezza aerea della conduzione di inchieste indipendenti sugli incidenti, non soggette ad alcuna influenza da parte delle parti interessate, dell'opinione pubblica, della politica, dei media o delle autorità giudiziarie.

4.4 Il CESE desidera evidenziare che il solo obiettivo delle inchieste sugli incidenti e gli inconvenienti è prevenire futuri incidenti ed inconvenienti e non stabilire colpe o gettare discredito. Per il CESE dunque è essenziale migliorare ulteriormente la formulazione dell'articolo 15 per assicurarsi che sia perfettamente conforme alle disposizioni dell'allegato 13 della Convenzione di Chicago. In particolare la raccomandazione di conferire poteri supplementari alle autorità giudiziarie e all'interesse pubblico, per scopi diversi dalle inchieste sugli incidenti, sarebbe controproducente e ostacolerebbe la segnalazione volontaria degli eventi o degli incidenti verificatisi. Il CESE giudica infatti essenziale mantenere la conduzione delle inchieste sugli incidenti svincolata da qualsiasi procedura giudiziaria. Qualsiasi azione contraria potrebbe ripercuotersi negativamente sulla raccolta delle informazioni in materia di sicurezza e contribuire quindi al peggioramento del livello di sicurezza aerea nell'UE. Il CESE assicura che questo non pregiudicherà il diritto delle vittime ad essere risarcite attraverso procedimenti indipendenti, svincolati dalla conduzione delle inchieste sugli incidenti. Il CESE sottolinea l'importanza della protezione dei dati sensibili relativi alla sicurezza e della tutela dei dipendenti che forniscono segnalazioni in materia di sicurezza.

4.4.1 Il CESE riconosce l'importanza della dichiarazione rilasciata il 26 aprile 2010 dalle organizzazioni del settore del trasporto aereo in merito alla proposta di regolamento in materia di inchieste e prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile. In essa si esprime preoccupazione sulla proposta della Commissione (approvata dal Consiglio Trasporti dell'11 marzo 2010) per ciò che essi definiscono la supremazia dell'inchiesta giudiziaria rispetto a quella riguardante la sicurezza. Secondo le organizzazioni firmatarie ciò pregiudicherebbe gravemente la capacità di coloro che conducono le inchieste sugli incidenti di ottenere confidenzialmente le informazioni necessarie all'individuazione dei fattori che concorrono a causare gli incidenti e pertanto non permetterebbe loro di formulare con cognizione di causa le raccomandazioni di sicurezza necessarie per migliorare la sicurezza dell'aviazione ed evitare futuri incidenti. In ultima istanza ciò non sarebbe nell'interesse degli utenti del trasporto aereo in Europa.

4.5 Il CESE desidera ribadire l'importanza di una «cultura della sicurezza» nonché l'importanza per tutti gli Stati membri dell'UE di assicurare l'applicazione di una «cultura giusta» nei rispettivi ordinamenti penali nazionali. Nell'interesse della sicurezza aerea, è essenziale che i risultati delle inchieste sugli incidenti siano utilizzati per prevenire futuri incidenti, piuttosto che per punire errori involontari, in quanto ciò ostacolerebbe il corretto svolgimento di un'inchiesta. Il CESE ritiene che il regolamento dovrebbe fornire un quadro nell'ambito del quale tutte le parti coinvolte negli incidenti possano condividere le informazioni ed esprimersi liberamente e a titolo confidenziale. La certezza giuridica, cioè l'esistenza di un solido complesso di norme giuridiche che stabiliscano in modo inequivocabile quando le informazioni sulla sicurezza possono o non possono essere utilizzate al di fuori delle inchieste sugli incidenti è una condizione necessaria per assicurare una comunicazione aperta a titolo confidenziale. Senza tale certezza le persone coinvolte

eviterebbero, per paura, di contribuire alle inchieste. Il CESE pone l'accento sulla necessità di compiere maggiori sforzi a livello europeo, per assicurare che tutti gli Stati membri modifichino i rispettivi ordinamenti giuridici e penali nazionali in modo da garantire l'applicazione di una «cultura giusta». In particolare sottolinea l'importanza di elaborare una carta dell'UE sulla cultura giusta. In proposito accoglie con favore la Carta per la cultura giusta adottata dalle parti sociali dell'aviazione civile europea il 31 marzo 2009.

4.6 Secondo il CESE la disponibilità tempestiva dell'elenco passeggeri è un aspetto importante per le famiglie delle vittime. Tuttavia, altrettanto importante è poter disporre di un elenco corretto. Il CESE quindi ritiene che l'obbligo di presentazione dell'elenco dei passeggeri entro un'ora dalla notifica di un incidente potrebbe essere mantenuto, purché siano previste alcune eccezioni nei casi in cui ciò non sia tecnicamente possibile, in particolare per i voli a lungo raggio provenienti da paesi terzi. Una compagnia aerea potrebbe facilmente presentare entro un'ora un elenco non verificato. Quello che serve è invece un elenco verificato, specialmente per i voli di lungo raggio che hanno origine in aeroporti di paesi terzi. Il CESE ribadisce altresì l'importanza dei principi di protezione della vita privata e dei dati personali e ritiene quindi sufficiente per questo scopo l'elenco passeggeri che le compagnie aeree possono ricavare dai sistemi di prenotazione e di accettazione.

4.7 Il CESE sottolinea l'importanza di garantire, nella conduzione delle inchieste sugli incidenti, la piena indipendenza da tutte le parti interessate, compresa l'AESA. E quindi opportuno prevedere ulteriori disposizioni legislative volte a garantire la piena autonomia delle autorità investigative. L'AESA in realtà potrebbe diventare (in qualità di consulente) una delle parti interessate in un'inchiesta, al pari di altri soggetti (compagnie aeree, costruttori, ecc.), senza tuttavia che le sia possibile influenzare l'andamento o il risultato dell'inchiesta. Il CESE desidera in particolare attirare l'attenzione sul fatto che all'AESA non dovrebbe essere consentito di agire in qualità di investigatore accreditato, in quanto ciò non sarebbe in linea con lo spirito dell'allegato 13 della Convenzione di Chicago, a causa di un conflitto di interessi con il ruolo di organismo preposto alla regolamentazione della sicurezza svolto dall'AESA. Tuttavia il CESE desidera anche sottolineare l'importanza dell'invio di raccomandazioni sulle inchieste all'AESA, laddove ciò risulti opportuno e necessario per consentirle di intervenire in caso di urgenti problemi di sicurezza.

4.8 Il CESE condivide la proposta di istituire una banca dati centrale delle raccomandazioni in materia di inchieste sugli incidenti che comprenda anche il monitoraggio dell'applicazione di tali raccomandazioni. Tuttavia, come già avviene negli Stati Uniti, dove l'Autorità federale dell'aviazione (FAA, *Federal Aviation Authority*) riesamina le raccomandazioni formulate dall'Ente nazionale per la sicurezza dei trasporti (NTSB, *National Transport Safety Board*), il CESE ritiene essenziale che anche l'AESA fornisca un'accurata valutazione dei benefici aggiunti, in termini di sicurezza, e dell'impatto normativo di qualsiasi raccomandazione di sicurezza prima dell'adozione di qualsiasi provvedimento normativo.

4.8.1 Il CESE invita l'UE a compiere ulteriori azioni allo scopo di assicurare un'analisi approfondita adeguata delle segnalazioni di incidenti e di migliorare la capacità di mettere in comune risorse a livello europeo in questo contesto.

4.9 Il CESE ribadisce l'importanza, nell'interesse della sicurezza, che tutti gli Stati membri dell'UE (e anche quelli non membri) comprendano chiaramente il contenuto della relazione di inchiesta su un incidente (articolo 19). Spesso infatti accade che le autorità nazionali investigative sulla sicurezza nel settore dell'aviazione civile elaborino tali relazioni esclusivamente nella lingua nazionale, anche nel caso in cui siano coinvolti soggetti stranieri. Pertanto il CESE raccomanda che per ogni relazione di inchiesta su un incidente venga resa disponibile almeno una traduzione in inglese.

4.10 Il CESE segnala che la sicurezza avrà sempre la priorità su altre esigenze, come la tutela della proprietà intellettuale.

D'altra parte è importante fornire maggiori garanzie a tutela della proprietà intellettuale (articolo 15). Le informazioni sensibili a carattere commerciale dovrebbero essere condivise soltanto con le autorità senza essere rese note ai concorrenti. I produttori OEM (*original equipment manufacturers*, ovvero «produttori di apparecchiature originali») non dovrebbero ottenere di tutte le informazioni sui certificati di omologazione del tipo supplementare per prodotti (STC) o su altre modifiche o riparazioni e viceversa (poiché tali informazioni potrebbero contenere diritti di proprietà intellettuale, rilevanti sotto il profilo commerciale, degli organismi di progettazione (DOA), che non hanno alcuna pertinenza con l'incidente/inconveniente in questione).

Bruxelles, 27 maggio 2010

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Mario SEPI

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione — Parte II degli orientamenti integrati di Europa 2020»

COM(2010) 193 definitivo

(2011/C 21/12)

Relatore generale: **Wolfgang GREIF**

Il Consiglio, in data 5 maggio 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione - Parte II degli orientamenti integrati di Europa 2020

COM(2010) 193 definitivo.

L'Ufficio di presidenza del Comitato, in data 27 aprile 2010, ha incaricato la sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 463a sessione plenaria dei giorni 26 e 27 maggio 2010 (seduta del 27 maggio 2010), ha nominato relatore generale GREIF e ha adottato il seguente parere con 134 voti favorevoli, 9 voti contrari e 12 astensioni.

1. Conclusioni

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE):

- si rammarica del fatto che il Consiglio e la Commissione abbiano stabilito, per il varo degli orientamenti, una scadenza così ravvicinata da non consentire in pratica di organizzare un vero e proprio dibattito con la società civile organizzata e i parlamenti,
- ritiene che gli orientamenti non rispecchino in misura sufficiente il fatto che, nel contesto della crisi, la lotta contro la disoccupazione dovrebbe costituire un obiettivo politico primario nell'Unione europea e negli Stati membri,
- accoglie con favore la scelta di concentrarsi su un numero ridotto di orientamenti, ma ritiene che questi siano troppo generici e troppo poco ambiziosi per orientare efficacemente l'azione e che ciò abbia per effetto l'indebolimento dell'apporto europeo,
- ritiene che le raccomandazioni riguardanti il mercato del lavoro diano troppo rilievo al lato dell'offerta (all'insegna del miglioramento dell'occupabilità), e chiede che venga dedicata maggiore attenzione ad un'intelligente politica della domanda, che promuova la crescita e l'innovazione future e contribuisca alla creazione di ulteriori posti di lavoro,
- esprime inquietudine per il fatto che i nuovi orientamenti non fanno più menzione dell'obiettivo della piena occupazione, che aveva una posizione centrale nei precedenti orientamenti,
- è sorpreso del fatto che gli orientamenti non contengano alcuna affermazione pratica in merito alla qualità del lavoro,

e propone di riunire insieme gli orientamenti 8 e 9 e di introdurre un orientamento a parte relativo alla promozione della qualità del lavoro,

- accoglie con favore il rilievo che è stato dato al triangolo della conoscenza e alle qualificazioni superiori; avrebbe tuttavia auspicato una maggiore ambizione per quanto riguarda la lotta alla disoccupazione giovanile e la promozione della formazione e della riqualificazione professionali dei disabili,
- critica il fatto che complessivamente venga data troppa poca attenzione alla politica in materia di parità (per esempio alla promozione delle donne),
- esprime particolare compiacimento per il fatto che venga istituito un orientamento a sé stante relativo alla lotta all'esclusione sociale e alla povertà, anche se, a suo giudizio, occorrerebbe dedicare maggiore attenzione alla riduzione del rischio di povertà dei minori e dei giovani,
- ritiene che ai fini della riduzione del rischio di povertà serva una serie di indicatori stabili ed affidabili, per misurare e monitorare i progressi compiuti, valutando per esempio anche il rapporto tra reddito e potere d'acquisto e la concentrazione del reddito (coefficiente di Gini) e reputa che in tale contesto si debba includere senza riserve il tasso di rischio di povertà tra i normali indicatori relativi della povertà,
- osserva che il documento dovrebbe contenere affermazioni più chiare in merito all'integrazione dei gruppi maggiormente minacciati dalla povertà (ad esempio madri single, persone con un passato di migrazione, anziani con diritti pensionistici limitati, disabili).

2. Contesto: critica del calendario ristretto della Commissione e del Consiglio

2.1 Il 27 aprile 2010 la Commissione europea ha proposto una nuova serie di orientamenti per la politica degli Stati membri in materia di occupazione. Tali orientamenti costituiscono, insieme agli indirizzi di massima per le politiche economiche, gli orientamenti integrati per l'attuazione della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Il 25 e 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha raggiunto un accordo sulla nuova strategia, la quale sarà varata formalmente a giugno.

2.2 Il CESE ha espresso più volte la propria adesione a un approccio integrato e pluriennale in materia di strategia futura dell'Unione europea, e ha sempre affermato che l'ampio coinvolgimento dei parlamenti, delle parti sociali e della società civile a livello nazionale ed europeo, che costituisce un pilastro essenziale per il successo del coordinamento politico, dev'essere garantito in ogni fase ⁽¹⁾.

2.3 Nel parere sulla strategia dell'Unione europea dopo il 2010, il CESE ha anche chiesto che nel quadro della revisione della strategia venissero eliminati gli ostacoli strutturali che si frappongono a un efficiente coinvolgimento dei parlamenti e ad un autentico dialogo sociale e della società civile ⁽²⁾. Una delle ragioni di questa situazione è l'andamento ormai da anni insoddisfacente delle consultazioni effettuate nel quadro dell'elaborazione e del rinnovo degli orientamenti.

2.3.1 In vari pareri relativi agli orientamenti il CESE si è rammaricato di ciò e ha invitato con insistenza la Commissione e il Consiglio a modificare il calendario, in particolare negli anni in cui, nel quadro del coordinamento, vengono definite direttrici strategiche. Bisogna garantire che tutti i soggetti sociali e politici importanti a livello nazionale e dell'Unione europea siano effettivamente coinvolti nella formazione della volontà politica.

2.4 Il CESE è pertanto ancor più deluso perché, sebbene quest'anno verranno definite, nel quadro dell'agenda Europa 2020, le priorità dell'agenda per la crescita e l'occupazione per i prossimi dieci anni, il Consiglio e la Commissione hanno stabilito per il varo degli orientamenti un calendario altrettanto ristretto, che in pratica non consente alcuna reale discussione con la società civile organizzata e i parlamenti.

2.5 In tale contesto il CESE constata che, a causa dell'intervallo estremamente ridotto tra la pubblicazione della proposta di decisione del Consiglio e la data prevista per la decisione stessa, non gli è possibile procedere secondo le modalità consuete a delle consultazioni tra i differenti gruppi di interesse rappresentati al proprio interno. Il CESE si vede anzi costretto a formulare il proprio parere seguendo una procedura d'urgenza.

⁽¹⁾ Parere del CESE, del 31 maggio 2005, in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (ai sensi dell'articolo 128 del Trattato CE)*, COM(2005) 141 definitivo - 2005/0057 (CNS), relatore: MALOSSE (GU C 286 del 17.11.2005) e parere del CESE del 13 febbraio 2008 in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (a norma dell'articolo 128 del Trattato CE)*, COM(2007) 803 definitivo/2 (parte V) - 2007/0300 (CNS), relatore: GREIF (GU C 162 del 25.6.2008, pag. 92).

⁽²⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pag. 3.

2.6 Il CESE comprende quindi che, in una situazione in cui l'UE sta elaborando la propria strategia generale di sviluppo per i prossimi dieci anni, da più parti sia stato richiesto un adeguato rinvio della decisione in merito agli orientamenti integrati.

2.6.1 Nel caso di un rinvio di alcuni mesi, che il CESE accoglierebbe con grande favore, esso si riserva di formulare, senza pregiudizio delle osservazioni e delle raccomandazioni contenute nel presente documento, un parere di iniziativa in cui esporrebbe in maniera esauriente, sulla base di un dibattito della dovuta ampiezza, la sua posizione sugli orientamenti proposti.

3. Osservazioni generali in merito agli orientamenti proposti

3.1 Negli anni a venire l'Europa sarà confrontata ad una situazione occupazionale estremamente difficile come conseguenza della crisi economica e finanziaria. Secondo alcuni studi recenti occorrerà un'intera decade per recuperare i ben 10 milioni di posti di lavoro che sono stati persi in questi anni di crisi ⁽³⁾. In tali circostanze la lotta alla disoccupazione dev'essere un obiettivo prioritario della politica dell'UE e degli Stati membri. A giudizio del CESE ciò dovrebbe riflettersi in misura molto maggiore negli orientamenti.

3.1.1 Gli orientamenti, che in precedenza erano otto, sono ridotti a quattro nella proposta attuale e, in base ai piani della Commissione, dovrebbero rimanere immutati fino al 2014. Il CESE è in linea di principio favorevole a tale concentrazione e all'adozione di un ciclo pluriennale, ma constata che il testo rimane in vari punti estremamente generico e manca di precisione. Il CESE teme che gli orientamenti possano svolgere solo una funzione limitata come linee direttrici per l'intervento degli Stati membri. Considera tuttavia evidente che un numero ridotto di orientamenti rende ancor più necessari indicatori chiari ed affidabili, per poter valutare e monitorare i progressi compiuti. Ciò vale sia per le misure specificamente rivolte a determinati gruppi che per la lotta contro la povertà.

3.2 A ciò si aggiunge il fatto che gli orientamenti presentati non sono corredati di adeguati obiettivi quantitativi, fatta eccezione per i tre obiettivi principali dell'UE indicati qui di seguito, che dovrebbero servire agli Stati membri come base per definire i propri obiettivi nazionali:

- portare al 75 % entro il 2020 il tasso di occupazione per gli uomini e le donne di età compresa tra i 20 e i 64 anni,
- ridurre al 10 % il tasso di abbandono scolastico e portare almeno al 40 % la quota di popolazione di età compresa tra i 30 e i 34 anni in possesso di un titolo di studio universitario o equivalente,

⁽³⁾ *Skills supply and demand in Europe: medium-term forecast up to 2020* (Offerta e domanda di qualificazioni in Europa: previsione a medio termine fino al 2020) Cedefop, 2010, pag. 35 e segg.

— ridurre del 25 % il numero dei cittadini europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone.

3.2.1 Il CESE ritiene che ciò costituisca un sensibile indebolimento dell'approccio europeo e dubita che demandando quasi esclusivamente agli Stati membri la formulazione di impegni concreti in materia di politica occupazionale si renda più vincolante l'obbligo di realizzare obiettivi comuni.

3.3 Il CESE non può condividere pienamente tale ritrosia nella formulazione di impegni europei, avendo esso stesso, nel quadro delle discussioni in merito alla strategia per il dopo 2010, chiesto che gli obiettivi comuni della strategia in vigore non venissero abbandonati, e che venisse anche formulata una serie di obiettivi più ambiziosi, tenendo conto della situazione di partenza dai singoli Stati membri (4).

3.3.1 In tale contesto, il CESE aveva proposto in vari pareri di inserire negli orientamenti in materia di occupazione degli impegni misurabili in materia di parità tra i sessi, di occupazione giovanile, di lotta contro le condizioni di lavoro caratterizzate da un'insufficiente protezione sociale, di lotta contro la povertà (anche delle persone che lavorano), di occupazione dei disabili e altri ancora (5).

3.4 Alcuni obiettivi condivisibili, come per esempio riportare nel mercato del lavoro i disoccupati di lunga durata, offrire rapidamente ai giovani un posto di lavoro o di formazione, creare adeguate strutture di custodia per aiutare a conciliare lavoro e vita familiare, ridurre le disparità di reddito legate al genere ecc., costituivano sinora la spina dorsale della strategia occupazionale europea e dovrebbero adesso, a giudizio del CESE, venire mantenuti o se necessario rafforzati.

3.5 Il CESE valuta in modo critico il fatto che negli orientamenti proposti venga dedicata complessivamente poca attenzione alla politica di parità di genere e alla condizione femminile. Se si vuole seriamente ridurre il rischio di povertà in Europa, bisogna predisporre obiettivi e iniziative che perseguano con impegno l'eliminazione dei pregiudizi legati al genere, delle discriminazioni esistenti sul mercato del lavoro, delle cause strutturali delle differenze di reddito legate al genere, degli ostacoli che rendono difficile l'accesso delle donne a determinati

settori professionali e limitano le iniziative imprenditoriali delle donne (6). Tuttavia il contributo in tal senso degli orientamenti che sono stati presentati è scarso.

4. Osservazioni concrete e proposte di integrazione dei quattro orientamenti in materia di occupazione

4.1 **Orientamento 7: aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e ridurre la disoccupazione strutturale**

4.1.1 Il CESE accoglie sostanzialmente con favore l'obiettivo dell'Unione europea di portare al 75 % entro il 2020 il tasso di occupazione per gli uomini e le donne di età compresa tra i 20 e i 64 anni. Si tratta di un obiettivo estremamente ambizioso, poiché non solo viene innalzata complessivamente la quota perseguita ma viene anche esclusa, rispetto agli obiettivi fissati in precedenza, la classe di età compresa tra 15 e 19 anni. Il CESE si chiede a cosa sia dovuta tale esclusione dei giovani lavoratori dal calcolo del tasso generale di occupazione.

4.1.2 Il CESE constata inoltre che, nell'attuale contesto caratterizzato dalla cifra record di quasi 24 milioni di disoccupati, il problema del mercato del lavoro non consiste nella mancanza di mano d'opera in generale bensì nella mancanza di mano d'opera qualificata in alcuni Stati membri e nella grave scarsità di posti di lavoro disponibili. Dunque per innalzare il tasso di occupazione e per creare posti di lavoro occorre anche valutare misure e modelli occupazionali intelligenti per una migliore ripartizione del lavoro.

4.1.3 Di fronte alla disoccupazione estremamente elevata che si rileva nell'UE, la politica non può limitarsi a un miglioramento della «occupabilità» dei lavoratori, ma deve semmai concentrarsi maggiormente, in futuro, sugli investimenti orientati al futuro nei settori della ricerca e sviluppo, dell'istruzione, delle infrastrutture, della sanità e dei servizi sociali, al fine di creare occupazione e di mobilitare efficacemente i potenziali occupazionali.

4.1.4 In tale contesto il CESE esprime preoccupazione anche per il fatto che l'obiettivo della piena occupazione, che aveva una posizione centrale nei vecchi orientamenti, non viene più trattato nei nuovi. Viene menzionata semplicemente la necessità di eliminare la disoccupazione strutturale e di ridurre la quota di «inattività». Il CESE ritiene che occorrerebbe comunque rielaborare l'orientamento in questione rivolgendolo maggiormente verso l'obiettivo della piena occupazione.

4.1.5 Per evitare che proprio in questa situazione di crisi aumenti ulteriormente il numero dei senza lavoro, e che la disoccupazione divenga strutturale, occorre che tutti i nuovi orientamenti integrati contengano un mix macroeconomico equilibrato, basato su una politica economica orientata sia all'offerta che alla domanda.

(4) GU C 128 del 18.5.2010, pag. 3.

(5) Pareri del CESE:

del 30 settembre 2009 sul tema *Lavoro e povertà: verso un approccio globale indispensabile*, relatrice: Prud'homme (GU C 318 del 23.12.2009, pag. 52);

del 1° ottobre 2009 sul tema *Il legame tra la parità fra uomini e donne, la crescita economica e il tasso di occupazione*, relatrice: OUIIN (GU C 318 del 23.12.2009, pag. 15);

del 1° ottobre 2009 in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Una strategia dell'Unione europea per investire nei giovani e conferire loro maggiori responsabilità — Un metodo aperto di coordinamento rinnovato per affrontare le sfide e le prospettive della gioventù*, COM(2009) 200 definitivo, relatore: SIBIAN (GU C 318 del 23.12.2009, pag. 113).

(6) Parere del CESE del 29 settembre 2005, sul tema *Le donne e la povertà nell'Unione europea*, relatrice: KING (GU C 24 del 31.1.2006); parere del CESE del 12 luglio 2007 sul tema *L'occupazione per le categorie prioritarie (strategia di Lisbona)*, relatore: GREIF (GU C 256 del 27.10.2007); vedere anche la relazione sulla parità tra donne e uomini COM(2009) 694 definitivo.

4.1.5.1 Il CESE ritiene che gli orientamenti presentati, e in particolare quello in oggetto, non garantiscano il raggiungimento di questo obiettivo. Per quanto riguarda le raccomandazioni politiche concernenti il mercato del lavoro, il lato dell'offerta è nettamente sopravvalutato (all'insegna del miglioramento dell'occupabilità). Occorre riequilibrare la situazione dedicando maggiore attenzione a una politica intelligente della domanda, che promuova la crescita e l'innovazione future e contribuisca alla creazione di ulteriori posti di lavoro.

4.1.6 Inoltre non viene menzionato il fatto che, per garantire un ritorno della crescita ai fini della stabilizzazione del mercato del lavoro, occorre innanzitutto rafforzare la domanda interna (investimenti privati e pubblici), e non viene chiarito che, per impedire un ulteriore aumento della disoccupazione, bisogna aver cura di non interrompere troppo presto le misure di sostegno della congiuntura e degli investimenti diretti a garantire l'occupazione. Il CESE ritiene che in tale contesto si possa definire una strategia di uscita o dei piani di consolidamento, come auspicato negli indirizzi di massima per le politiche economiche, solo se si tiene conto della situazione congiunturale e occupazionale.

4.1.7 Per quanto riguarda la raccomandazione rivolta agli Stati membri affinché integrino nelle loro politiche occupazionali i principi del Consiglio in materia di flessicurezza, va ribadito che l'orientamento non fa alcuna menzione del fatto che la qualità del lavoro dev'essere considerata come un principio altrettanto importante di quello della flessicurezza, come è stato più volte richiesto dal CESE (7).

4.1.8 Il CESE chiede inoltre che venga chiarito che per incoraggiare i disoccupati a cercare un lavoro occorrono innanzitutto efficaci servizi occupazionali e solo in secondo luogo i cosiddetti stimoli nel quadro dei sussidi di disoccupazione. Propone quindi di modificare come segue l'ultima frase del primo paragrafo: *Gli Stati membri dovranno pertanto introdurre una combinazione di contratti di lavoro flessibili ed affidabili, politiche attive del mercato del lavoro, formazione continua efficace, politiche a favore della mobilità dei lavoratori e sistemi di previdenza sociale adeguati e volti a garantire la possibilità di cambiare ruolo professionale.* Nel contesto della crisi il CESE giudica superflue le raccomandazioni rivolte a rendere più rigidi i requisiti di ammissibilità a beneficiare dei sussidi di disoccupazione.

4.2 Orientamento 8: *disporre di una forza lavoro qualificata conforme alle esigenze del mercato occupazionale, promuovendo la qualità del lavoro e della formazione continua*

4.2.1 Pur compiacendosi per il riferimento, quantomeno nel titolo dell'orientamento, alla qualità del lavoro, il CESE si meraviglia della mancanza di osservazioni concrete in merito a tale tema nel testo (ad esempio per quanto riguarda la promozione della salute a livello aziendale, il reddito minimo vitale, l'organizzazione dell'orario di lavoro, la proibizione del ricorso eccessivo allo straordinario e la conciliazione del lavoro e della vita familiare). Il CESE si sarebbe anche aspettato che la pro-

mozione della qualità del posto di lavoro venisse collegata più strettamente con la strategia della flessicurezza e che quindi venisse sottolineata l'importanza della flessicurezza interna ed esterna, dato che proprio i mercati del lavoro interni flessibili sono quelli che hanno dato i risultati migliori nel corso della crisi.

4.2.2 Poiché vi è in larga misura una sovrapposizione dell'orientamento in oggetto con il successivo orientamento nove, al fine di evitare duplicazioni sarebbe opportuno considerare una fusione di tali due orientamenti. Si dovrebbe invece inserire un nuovo orientamento in materia di promozione della qualità del lavoro.

4.2.2.1 Il CESE ha più volte affermato che proprio quando viene stabilito un obiettivo quantitativo per l'innalzamento delle quote di occupazione assume particolare importanza la dimensione qualitativa della crescita dell'occupazione, perché l'occupazione ad ogni costo (per esempio condizioni di lavoro precarie, lavoratori poveri ecc.) non può costituire la soluzione.

4.2.3 Il CESE ribadisce in tale contesto la propria richiesta di riprendere in considerazione anche gli obiettivi occupazionali qualitativi, che sono stati persi di vista negli anni scorsi nel quadro dell'elaborazione della revisione della strategia di Lisbona (per esempio gli indicatori di Laeken per la misurazione della creazione di lavoro di qualità) (8).

4.2.4 In tale contesto, il CESE propone anche di tenere sistematicamente sotto osservazione, dal punto di vista qualitativo, i posti di lavoro di nuova creazione, e raccomanda di menzionare le sfide del mercato del lavoro europeo, definite congiuntamente dalle parti sociali europee (9). Tra tali sfide figura, per esempio, il fatto che il diritto del lavoro deve promuovere contratti di lavoro stabili e che tutti gli occupati, indipendentemente dal loro rapporto di lavoro, non debbono essere privati di una protezione adeguata e della sicurezza del posto di lavoro.

4.3 Orientamento 9: *migliorare l'efficacia dei sistemi d'istruzione e formazione a tutti i livelli e aumentare la partecipazione all'insegnamento superiore*

4.3.1 A giudizio del CESE una politica rivolta a creare «lavoro di qualità», comprendente obiettivi ambiziosi in materia di formazione e riqualificazione generale e professionale e di apprendimento permanente, contribuisce in maniera essenziale alla crescita della produttività. Pertanto il CESE accoglie con favore l'eccellente definizione degli obiettivi.

4.3.2 Come nel caso dell'orientamento precedente, anche qui viene menzionato un indicatore relativo ai giovani minacciati di esclusione dal mercato del lavoro. Per ridurre il numero di giovani che non hanno un lavoro e non frequentano corsi di istruzione generale o professionale, gli Stati membri devono adottare misure mirate per la riduzione dell'abbandono scolastico. Tale aspetto essenziale dovrebbe essere formulato in maniera più chiara, per esempio grazie al mantenimento di obiettivi ambiziosi come:

(7) Parere del CESE, del 22 aprile 2008, in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, COM(2007) 359 definitivo, relatore: JANSON, correlatore: ARDHE (GU C 211 del 19.8.2008); parere CESE 1722/2009 del 4 novembre 2009, sul tema *La strategia di Lisbona dopo il 2010*, relatore generale: GREIF, punto 3.4.3.

(8) GU C 128 del 18.5.2010, pag. 3.

(9) *Key challenges facing European labour markets: Joint analysis of European Social Partners* (Principali sfide per i mercati del lavoro europei: un'analisi congiunta delle parti sociali europee) (2007), pag. 61 e segg.

— una riduzione di almeno il 50 % della disoccupazione giovanile,

— un tempo massimo di quattro mesi per l'inserimento dei giovani che cercano un lavoro o un tirocinio.

4.3.3 Il CESE ricorda che il raggiungimento dell'obiettivo di una quota di occupazione pari al 75 %, previsto dalla strategia Europa 2020, richiede anche adeguate misure occupazionali rivolte ai disabili, i quali rappresentano il 16 % della popolazione in età lavorativa. Il CESE si compiace pertanto del fatto che tale gruppo sociale sia menzionato espressamente negli orientamenti 7 e 10. Accoglierebbe con favore anche l'inserimento nell'orientamento 9 di misure inclusive di formazione e riqualificazione professionale destinate ai disabili.

4.4 **Orientamento 10:** *promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà*

4.4.1 Il CESE si compiace del fatto che a tale obiettivo sia stata destinato un orientamento a parte. Esso vede inoltre confermata l'affermazione da esso più volte ribadita, secondo cui la crescente disuguaglianza sociale in Europa richiede misure comuni per lottare contro la povertà e l'esclusione. In tale settore risulta necessario adottare un pacchetto di misure rivolte specificamente a determinati gruppi. Il CESE ritiene inoltre che nella direttiva occorrerebbe sottolineare in particolare, e corredare di obiettivi concreti, la riduzione del rischio di povertà per i minori e i giovani.

4.4.2 Anche la riduzione del rischio di povertà necessita di una serie di indicatori stabili e affidabili che consentano di misurare e di monitorare i progressi compiuti. Il CESE è favorevole all'adozione del tasso di rischio di povertà come normale indicatore relativo della povertà. Ritiene opportuno sviluppare in via integrativa ulteriori indicatori che misurino, per esempio, anche il rapporto tra reddito e potere d'acquisto e la concentrazione del reddito (coefficiente di Gini). Ritiene tuttavia che ciò non debba in alcun caso condurre a una diluizione degli obiettivi principali.

4.4.3 Il CESE si compiace della raccomandazione rivolta agli Stati membri affinché perseguano una riduzione della povertà attraverso la promozione di una piena partecipazione sociale e lavorativa e un aumento delle occasioni di lavoro.

4.4.3.1 In tale contesto il CESE fa proprie le conclusioni di un recente studio della Commissione, nel quale si afferma che tra le priorità della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale devono figurare misure rivolte a evitare la povertà degli occupati⁽¹⁰⁾. Propone che venga garantito un reddito minimo vitale e, nella stessa ottica, che venga evitata la crescita di un settore di lavori a basso salario, grazie tra l'altro:

— alla limitazione delle condizioni di occupazione precarie in favore di rapporti di lavoro stabili e con garanzie sociali,

— alla garanzia sociale del passaggio dalla formazione all'occupazione regolare,

— alla promozione di una politica attiva del mercato del lavoro che favorisca la formazione professionale e la creazione di occupazione, in particolare per coloro che sono esclusi dal mercato del lavoro a causa di una formazione insufficiente,

— al riconoscimento dell'importanza prioritaria della lotta contro la disoccupazione giovanile e dell'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro.

4.4.3.2 Tutti questi punti dovrebbero essere ripresi o sottolineati con maggior enfasi negli orientamenti. Il CESE ribadisce in tale contesto anche la propria recente proposta relativa agli obiettivi dei sistemi di reddito minimo e di reddito sostitutivo.

4.4.4 La lotta alla povertà presuppone anche e soprattutto l'adozione di misure occupazionali e di istruzione dirette ai gruppi che sono colpiti in misura superiore alla media dal rischio di povertà (ad esempio madri single, persone con un passato di migrazione, anziani con diritti pensionistici limitati, disabili). Sarebbe stato auspicabile che venissero formulate osservazioni e finalità più chiare in materia di integrazione di tali persone nella società e nel mercato lavoro.

4.4.5 Il CESE accoglie con favore il fatto che sia stato menzionato anche l'importante ruolo dell'economia sociale nel creare e nel garantire occupazione e nella lotta contro la povertà e che gli Stati membri siano stati invitati esplicitamente a promuovere attivamente tale ruolo. Ciò risponde alla richiesta del CESE, di sfruttare pienamente il potenziale dell'economia sociale, in particolare ai fini della creazione di occupazione nel campo dei servizi sociali.

Bruxelles, 27 maggio 2010

*Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo*

Mario SEPI

⁽¹⁰⁾ *Working Poor in Europe*, Eurofound, 2010.

ALLEGATO

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 4.2.2

Modificare come segue:

«Poiché vi è in larga misura una sovrapposizione dell'orientamento in oggetto con il successivo orientamento nove, al fine di evitare duplicazioni sarebbe opportuno considerare una fusione di tali due orientamenti. Si dovrebbe invece ~~inserire~~ creare un nuovo orientamento in materia di ~~promozione della~~ flessicurezza, concetto che comprende tra l'altro anche la qualità del lavoro.»

Motivazione

Evidente.

Esito della votazione

Voti favorevoli:	58
Voti contrari:	73
Astensioni:	2

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>

