

# Gazzetta ufficiale

## dell'Unione europea

C 54



Edizione  
in lingua italiana

### Comunicazioni e informazioni

54° anno  
19 febbraio 2011

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
I <i>Risoluzioni, raccomandazioni e pareri</i>		
PARERI		
<b>Comitato economico e sociale europeo</b>		
<b>467<sup>a</sup> sessione plenaria dell'8 e9 dicembre 2010</b>		
2011/C 54/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Una strategia energetica per il periodo 2011-2020» .....	1
2011/C 54/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La candidatura dell'Islanda all'adesione all'UE» (parere esplorativo) .....	8
2011/C 54/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio sugli aiuti di Stato per agevolare la chiusura di miniere di carbone non competitive» (parere d'iniziativa) .....	15
2011/C 54/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare nell'UE» (parere d'iniziativa) .....	20
2011/C 54/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Relazioni UE-Russia» (parere d'iniziativa) .....	24
III <i>Atti preparatori</i>		
<b>Comitato economico e sociale europeo</b>		
<b>467<sup>a</sup> sessione plenaria dell'8 e 9 dicembre 2010</b>		
2011/C 54/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle unità di misura» COM(2010) 507 definitivo — 2010/0260 (COD) .....	31

IT

Prezzo: 4 EUR

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommarario ( <i>segue</i> )	Pagina
2011/C 54/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il livello sonoro ammissibile e il dispositivo di scappamento dei veicoli a motore» COM(2010) 508 <i>definitivo</i> — 2010/0261 (COD) .....	32
2011/C 54/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai dispositivi di protezione, del tipo a due montanti posteriori, in caso di capovolgimento dei trattori agricoli o forestali a ruote a carreggiata stretta» COM(2010) 510 <i>definitivo</i> — 2010/0264 (COD) .....	33
2011/C 54/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare» COM(2010) 506 <i>definitivo</i> — 2010/0259 (COD) .....	34
2011/C 54/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 460/2004 che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione per quanto riguarda la durata dell'Agenzia» COM(2010) 520 <i>definitivo</i> — 2010/0274 (COD) .....	35
2011/C 54/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle modalità d'accesso al servizio pubblico regolamentato offerto dal sistema globale di navigazione satellitare risultante dal programma Galileo» COM(2010) 550 <i>definitivo</i> — 2010/0282 (COD) .....	36
2011/C 54/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di rating del credito» COM(2010) 289 <i>definitivo</i> — 2010/0160 (COD) .....	37
2011/C 54/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento (UE) n. .../... del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'omologazione di veicoli agricoli o forestali» COM(2010) 395 <i>definitivo</i> — 2010/0212 (COD) .....	42
2011/C 54/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni» COM(2010) 484 <i>definitivo</i> — 2010/0250 (COD) .....	44
2011/C 54/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto all'informazione nei procedimenti penali» COM(2010) 392 <i>definitivo</i> — 2010/0215 (COD) .....	48
2011/C 54/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio» COM(2010) 375 <i>definitivo</i> — 2010/0208 (COD) .....	51
2011/C 54/17	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 — Un'agenda digitale europea» COM(2010) 245 <i>definitivo</i> /2 .....	58



## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## PARERI

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

467<sup>a</sup> SESSIONE PLENARIA DELL'8 E 9 DICEMBRE 2010**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Una strategia energetica per il periodo 2011-2020»**

(parere esplorativo)

(2011/C 54/01)

Relatore: **Hernández BATALLER**

La Commissione europea, in data 12 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 sul tema:

*Una strategia energetica per il periodo 2011-2020*

(parere esplorativo).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 novembre 2010.

Alla sua 467<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 8 e 9 dicembre 2010, (seduta del 9 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 138 voti favorevoli, 40 voti contrari e 21 astensioni.

## 1. Introduzione e sintesi

1.1 La Commissione europea intende adottare una strategia energetica per il periodo 2011-2020 e una tabella di marcia per un sistema energetico a basso tenore di carbonio entro il 2050. A titolo di contributo al suo lavoro ha chiesto al Comitato due pareri esplorativi su tali argomenti.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si compiace del fatto che i due suddetti argomenti vengano sviluppati parallelamente. Gli investimenti nel settore energetico sono a lungo termine, ed è molto importante che la strategia per i prossimi dieci anni contribuisca alla realizzazione degli obiettivi stabiliti per il 2050.

1.3 La Commissione ha pubblicato, come base di consultazione, il documento di sintesi *Verso una nuova strategia energetica per l'Europa per il periodo 2011-2020*. Nella sezione 1 del presente parere il CESE espone brevemente le proprie considerazioni e raccomandazioni, nella sezione 2 presenta alcuni temi generali che la strategia dovrebbe affrontare, e nella sezione 3 formula le proprie osservazioni sui singoli temi di discussione del documento della Commissione.

1.4 Negli ultimi due secoli si è fatto ricorso principalmente ai combustibili fossili per i trasporti e gli altri usi energetici. In tale arco di tempo l'ampia disponibilità di risorse fossili estraibili a prezzi comparativamente bassi ha consentito un enorme incremento della produttività e del tenore di vita nei paesi avanzati.

1.5 Tuttavia la maggior parte degli esperti è concorde nel ritenere che nei prossimi 40 anni l'approvvigionamento di petrolio e di gas diverrà meno abbondante, la concorrenza per le risorse che rimangono si inasprirà e i prezzi di tali risorse aumenteranno. È probabile che il carbone rimanga relativamente più abbondante e che per tale risorsa vi sia un rischio minore di gravi difficoltà di approvvigionamento nel secolo in corso. Ma è urgente anche ridurre le emissioni di anidride carbonica derivanti dall'uso di combustibili fossili per evitare mutamenti climatici catastrofici, e questo vale per il carbone come per il petrolio e per il gas.

1.6 Occorre quindi cambiare entro il 2050 la base energetica e i modelli di consumo energetico. Bisogna promuovere al più presto tutte le possibili fonti energetiche alternative. Dove si continuano ad impiegare combustibili fossili sarà necessario catturare alla fonte e stoccare o riutilizzare la maggior parte delle loro emissioni di carbonio, evitando che finiscano nell'atmosfera. In ogni settore si dovrà utilizzare l'energia in maniera molto più efficiente di adesso.

1.7 La gestione efficace di questo cambiamento è una delle sfide più ardue per la società e i governi nel XXI secolo. Servirà un nuovo approccio in materia di determinazione dei prezzi dell'energia e dei servizi energetici, per garantire in particolare che sul consumo di combustibili fossili ricadano interamente i costi derivanti dal carico di anidride carbonica che tale consumo impone al mondo. Occorreranno inoltre cospicui investimenti nelle nuove tecnologie, nuovi e forti partenariati tra l'industria e i governi per creare l'infrastruttura necessaria, e una trasformazione dell'atteggiamento collettivo nei confronti del consumo energetico e dei relativi costi.

1.8 I paesi dovranno collaborare strettamente fra loro per realizzare i cambiamenti necessari. Al tempo stesso il processo di trasformazione sarà caratterizzato da un'aspra concorrenza per l'accesso alle riserve residue di petrolio e di gas, mentre si creeranno nuove aree di concorrenza nello sviluppo di fonti energetiche alternative e di prodotti e servizi energetici efficienti. I paesi e le regioni che miglioreranno tempestivamente la propria efficienza energetica e applicheranno in modo efficace le energie alternative rafforzeranno la propria concorrenzialità. Quelli che avanzeranno in modo disordinato, rinviando i cambiamenti, finiranno per subire un'erosione della loro competitività.

1.9 L'Europa e l'Unione europea si trovano adesso in una fase critica di questa evoluzione, e hanno importanti ragioni per portare avanti questa trasformazione, perché dipendono fortemente dalle importazioni di petrolio e di gas e sono vulnerabili nei confronti di qualsiasi possibile perturbazione di tali forniture. Inoltre l'Europa è stata all'avanguardia sia nella graduale sensibilizzazione pubblica e politica in merito alla minaccia dei cambiamenti climatici, che nello sviluppo di alcune delle fonti energetiche alternative che saranno necessarie e nelle misure rivolte ad accrescere l'efficienza energetica in alcuni settori essenziali.

1.10 Ma l'Europa non può permettersi di essere compiacente. Il processo di trasformazione non ha ancora acquisito la forza necessaria per proseguire in modo autonomo e potrebbe facilmente subire una battuta d'arresto a causa delle attuali difficoltà economiche e della visione a breve termine che ne deriva. Nel

frattempo altri paesi e regioni, come la Cina e gli Stati Uniti, si stanno preparando ad agire in modo rapido. In particolare la Cina diverrà probabilmente un concorrente molto forte nello sviluppo di fonti energetiche alternative.

1.11 Per l'Europa è vitale sviluppare un nuovo dinamismo per la trasformazione in campo energetico. La nuova strategia energetica dell'UE potrebbe e dovrebbe fornire il quadro adatto. Essa dovrebbe fare una mappa degli obiettivi e delle finalità, e presentare le misure e le strutture che saranno necessarie. L'adozione della strategia da parte del Consiglio e delle altre istituzioni dev'essere l'occasione per mobilitare una volontà comune, politica, imprenditoriale e sociale, di realizzare i cambiamenti necessari. Si tratta di un'opportunità che non si può perdere o sprecare.

## 2. Elementi fondamentali della strategia

2.1 La nuova strategia energetica per l'Europa per il periodo 2011-2020 deve basarsi su almeno tre elementi fondamentali: sicurezza di approvvigionamento, economia a basso tenore di carbonio e competitività energetica. Il Comitato accoglie con favore gli sforzi rivolti ad avviare la transizione verso un'economia a basso tenore di carbonio e ad accrescere la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, ma si rammarica del fatto che la Commissione, nel documento di valutazione del maggio 2010 *Verso una nuova strategia energetica per il periodo 2011-2020*, dedichi troppo poca attenzione alla competitività energetica. A medio termine, il raggiungimento di un'economia a basso tenore di carbonio dovrebbe rendere l'Europa maggiormente competitiva a livello mondiale. Ma se a breve termine non si adotteranno tempestivamente le misure appropriate vi è un rischio reale che il costo cumulativo di tutte le politiche energetiche provochi una rilocalizzazione delle emissioni e dei posti di lavoro.

2.2 A giudizio del CESE gli elementi basilari della strategia potrebbero essere riassunti come segue:

- dare i giusti segnali economici,
- mettere a punto le tecnologie appropriate,
- mobilitare la finanza,
- predisporre le istituzioni e le strutture adeguate (pubbliche e private),
- assicurarsi il coinvolgimento dei consumatori e della società in generale,
- costruire un'alleanza europea e un partenariato per la transizione, nonché raggiungere un consenso generale sulle finalità, sulla velocità di avanzamento e sugli specifici obiettivi da realizzare entro precise scadenze.

2.3 **Segnali economici.** Dal punto di vista di un economista lo strumento più importante per realizzare la necessaria trasformazione del settore energetico consiste nello stabilire prezzi adeguati dell'energia, comprensivi di tutti i costi esterni legati alla produzione e al consumo. In particolare la produzione e il consumo di energia dovrebbero farsi carico di tutti gli inconvenienti derivanti dall'anidride carbonica immessa nell'ambiente.

2.4 Ciò è ben lungi dall'accadere in questo momento a livello globale. La produzione e il consumo di energia sono quanto mai distanti dal compensare pienamente il loro costo in termini di carbonio, e in molti luoghi ricevono addirittura sovvenzioni perverse rivolte a ridurre il costo e a incoraggiarne la domanda e, di conseguenza, la produzione di carbonio che ne deriva. Le future politiche dovrebbero mirare a garantire che le emissioni di anidride carbonica derivanti dall'uso di combustibili fossili siano assoggettate al pagamento integrale del loro prezzo in termini di carbonio. Gli eventuali sussidi ancora concessi dovrebbero essere mirati, in maniera molto più attenta, a:

- promuovere la ricerca e lo sviluppo nelle nuove tecnologie,
- sostenere per brevi periodi l'introduzione di tecnologie emergenti a basso tenore di carbonio, fino a quando esse sono in grado di far fronte da sole al mercato,
- incoraggiare l'introduzione di misure e di tecniche di efficienza energetica,
- aiutare gli utenti più poveri o vulnerabili a procurarsi i servizi energetici di cui hanno bisogno.

2.5 L'Europa ha fatto qualche progresso nell'introduzione di strutture dei prezzi migliori. Ma fattori come la presenza di numerosi tipi differenti di tassazione sui combustibili nei vari paesi, la persistenza di alcuni sussidi alla produzione, un sistema imperfetto e volatile di scambio dei diritti di emissione ecc., sono ben lontani dal fornire i segnali di prezzo costanti e coerenti che servirebbero per consentire ai fornitori e ai consumatori di energia di procedere con fiducia alla pianificazione dei necessari investimenti grandi e piccoli. La nuova strategia energetica dovrebbe definire obiettivi e finalità chiari per quanto riguarda:

- l'eliminazione nel settore energetico e in quelli collegati, dei sussidi perversi concessi tanto alla produzione quanto al consumo,
- una maggiore armonizzazione della tassazione di tutti i combustibili, i processi e i prodotti che liberano gas a effetto serra,
- la definizione di un prezzo adeguato del carbonio in tutti i settori, mediante l'estensione del sistema di scambio delle emissioni e l'eliminazione delle sue lacune, o con altri mezzi fiscali,
- la concentrazione degli eventuali sussidi rimasti sugli specifici obiettivi menzionati più in alto.

2.6 I prezzi energetici si manterranno probabilmente su un livello più alto che in passato, e si potrebbero verificare occasionali difficoltà di approvvigionamento per alcune delle fonti energetiche utilizzate in Europa. Occorre utilizzare l'energia nel modo più efficiente possibile per mantenere entro livelli tollerabili il consumo complessivo e il livello dei nuovi investimenti richiesti. Bisogna fare il massimo sforzo per promuovere l'efficienza energetica in tutti i settori.

2.7 Il Comitato riconosce che fissare adeguatamente i prezzi è importante, ma ritiene che non sia assolutamente sufficiente ad avviare in maniera irreversibile un'economia a basso tenore di

carbonio. Saranno necessarie molte altre misure ed iniziative, in particolare nelle fasi iniziali, prima che il mercato divenga il principale fattore propulsivo.

**2.8 Le giuste tecnologie.** Occorre fare ancora importanti sforzi per promuovere lo sviluppo e l'utilizzazione di fonti alternative, compresa l'intera gamma delle rinnovabili. Quando tali alternative si saranno pienamente sviluppate, esse diventeranno totalmente competitive sul mercato e non avranno più bisogno di altri sussidi a parte il differenziale in loro favore creato da un prezzo adeguato del carbonio. Ma fino al 2020 molte di queste tecnologie saranno ancora nella fase di sviluppo e richiederanno probabilmente un incoraggiamento finanziario attraverso programmi di ricerca e sviluppo, tariffe di immissione e altri incentivi agli investimenti, come pure un sostegno per un adeguato sviluppo delle infrastrutture.

2.9 È probabile che l'impiego più efficace di molte delle fonti energetiche alternative sia la produzione di elettricità. Per ottimizzare il loro contributo e utilizzare nel modo migliore l'attuale capacità di generazione bisognerà rafforzare ed ampliare in modo considerevole, a livello locale, nazionale ed europeo, la rete elettrica, rendendola «intelligente» affinché possa da un lato ricevere energia proveniente da numerose fonti differenti e di scala differente e, dall'altro, far fronte a modelli variabili di domanda.

2.10 La capacità di riserva o lo stoccaggio (insieme con una rete integrata) diventerà ancora più importante in futuro perché dovrà permettere di far fronte sia all'andamento fluttuante che caratterizza l'approvvigionamento da fonti rinnovabili quali il vento e l'energia solare, che alle oscillazioni della domanda. In quest'ottica potrebbero acquisire un'importanza sempre maggiore le centrali idroelettriche e quelle a biomassa, gli impianti di stoccaggio di gas, nonché eventualmente lo stoccaggio in batterie su vasta scala, oltre ai rimanenti impianti a combustibili fossili (specialmente a gas) attrezzati con sistemi di cattura del carbonio.

2.11 Alcuni osservatori ritengono che nella nuova economia a basso tenore di carbonio un ruolo significativo spetterà a una nuova generazione di centrali nucleari. Vari paesi, in Europa e fuori, eseguono interventi rivolti a prolungare la vita degli impianti esistenti e ne progettano di nuovi. Una maggioranza del Comitato condivide il giudizio secondo cui al nucleare spetta un ruolo nella transizione dell'Europa verso un'economia a basso tenore di carbonio. Ma la tecnologia per la generazione di elettricità attraverso il nucleare convenzionale è ormai ben sviluppata, e il Comitato ritiene che ogni nuova centrale che viene sviluppata dovrebbe ormai sottostare all'obbligo di coprire interamente, senza sussidi palesi o occulti, i costi economici della gestione, della copertura assicurativa, dell'eventuale smantellamento e dello stoccaggio ed eliminazione dei residui.

2.12 Il carbone rimarrà certamente per alcuni decenni una fonte energetica importante, specie per la generazione di elettricità. Per ridurre al minimo il suo impatto in termini di anidride carbonica occorre spingere avanti con vigore gli sforzi rivolti a sviluppare ed installare i meccanismi di cattura e stoccaggio del carbonio, e indicare delle scadenze per l'installazione di tali meccanismi in tutte le centrali elettriche a carbone.

2.13 Bisogna promuovere più energicamente l'efficienza energetica e la decarbonizzazione in tutti i settori, e in particolare nei trasporti, negli alloggi e nell'edilizia, nel settore elettrico e nelle industrie ad alta intensità energetica.

**2.14 Mobilitare la finanza.** Per realizzare la trasformazione del settore energetico occorreranno, nei prossimi 20 anni, investimenti ingenti (probabilmente tre o quattro volte maggiori di quelli attuali). Ai fini di tale incremento è richiesta un'ambiziosa strategia europea, che indichi obiettivi chiari e predisponga un quadro normativo affidabile e coerente, nonché incentivi e altre forme di sostegno per consentire alle industrie interessate di avanzare con sicurezza verso il raggiungimento di tali obiettivi.

**2.15 Le giuste strutture ed istituzioni.** Ai fini della trasformazione sarà anche necessario rafforzare sensibilmente gli strumenti istituzionali per pianificare e guidare gli sviluppi, continuando al tempo stesso a incoraggiare un mercato dinamico e competitivo in grado di provvedere agli investimenti necessari. Bisogna rivedere e integrare o coordinare a livello europeo la pianificazione dell'approvvigionamento energetico, la gestione della rete e la regolazione del mercato dell'energia e della struttura delle sue tariffe al fine di garantire che tutti questi aspetti siano in linea con gli obiettivi perseguiti dalla strategia energetica per il periodo 2011-2020.

**2.16** Per realizzare gli opportuni cambiamenti sarà necessario modificare in modo rapido e sostanziale i modelli di produzione e di consumo dell'economia europea. Sul versante della produzione, man mano che si sviluppano le energie rinnovabili e i prodotti e servizi caratterizzati da efficienza energetica si dovrebbe assistere alla nascita di un gran numero di imprese e di posti di lavoro, mentre nei comparti più vecchi del settore energetico altri posti di lavoro e imprese spariranno. Per gestire in modo armonioso questa transizione occorrerà un vasto programma di sensibilizzazione, formazione e riqualificazione.

**2.17** Le nuove tecnologie e soluzioni richieste per convertire il settore energetico racchiudono un mercato internazionale in rapida crescita. Per primeggiare in questo mercato dinamico e competitivo, l'Europa deve espandere il proprio settore di ricerca e sviluppo e incoraggiare le proprie industrie e le proprie imprese.

**2.18 Coinvolgere i consumatori, le PMI e la società.** Sul versante della domanda occorre fare un ampio sforzo per educare ed incentivare i consumatori privati e le imprese in modo che possano contribuire al consumo intelligente che sarà necessario in futuro. I consumatori di ogni categoria (imprese ed utenze domestiche) dovranno essere adeguatamente informati delle loro possibilità di utilizzare in maniera più efficiente l'energia e di contribuire alla transizione verso forme rinnovabili di approvvigionamento. In molti casi, avranno anche bisogno di incentivi che li incoraggino ad applicare misure di efficienza energetica o a passare alle fonti energetiche rinnovabili.

**2.19** È probabile che i prezzi energetici rimangano più elevati che in passato. Occorrerà quindi valutare attentamente le ripercussioni sugli utenti meno abbienti e più vulnerabili, e definire le politiche di conseguenza. Detti utenti dovrebbero essere assistiti in via prioritaria nell'attuazione di misure di efficienza energetica, sia perché potrebbero non avere le risorse necessarie per provvedervi da soli, sia perché il rincaro energetico si ripercuoterà più gravemente su essi che sugli utenti più abbienti.

**2.20 Un'alleanza europea per il cambiamento.** Per realizzare la vasta e rapida trasformazione richiesta, l'Unione europea i suoi Stati membri devono mettere in comune le loro competenze e collaborare in modo ravvicinato alla necessaria integrazione tecnica ed economica del mercato unico dell'energia, coinvolgendo i

pertinenti settori industriali nella preparazione della transizione. La strategia dell'UE dev'essere una proprietà comune ed essere applicata congiuntamente.

**2.21 Obiettivi.** Il Comitato ritiene che, per stare al passo con il cambiamento, la strategia dell'Unione europea dovrebbe definire una serie di scadenze interdipendenti e coerenti per la realizzazione di specifici aspetti della transizione. Ogni obiettivo dovrebbe avere le proprie misure di attuazione e i propri piani di investimento definiti in cooperazione con l'industria e con le altre parti in causa. Qui di seguito una serie di esempi:

- gli obiettivi già stabiliti per le energie rinnovabili all'orizzonte del 2020 e gli ulteriori obiettivi per il 2030, 2040 e 2050,
- una volta che le tecnologie di cattura e di eliminazione del carbonio dalle centrali elettriche a combustibili fossili saranno state adeguatamente sperimentate, introduzione dell'obbligo di applicarle sin dall'avvio in tutte le nuove centrali elettriche alimentate a combustibili fossili, e definizione di scadenze per la loro applicazione a tutte le centrali già esistenti,
- scadenze per applicare l'obbligo di neutralità in termini di carbonio a tutte le nuove costruzioni per uso abitativo e non abitativo, e per adeguare progressivamente gli edifici esistenti,
- scadenze per un aumento progressivo della quota di veicoli elettrici,
- obiettivi indicativi per la sostituzione dei combustibili fossili per il riscaldamento e gli usi di cucina nelle abitazioni.

**2.22** Tutti questi obiettivi e misure devono trovare posto nella strategia generale per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra ed essere conformi all'obiettivo globale di riduzione di tali emissioni del 20 o del 30 % entro il 2020.

### 3. Settori prioritari per la nuova strategia energetica individuati nel documento di consultazione della Commissione

**3.1 Reti integrate moderne.** Il Comitato condivide il punto di vista della Commissione, secondo cui è estremamente importante sviluppare per l'Europa un'infrastruttura integrata di rete più robusta, resistente e intelligente. Per ottenere i massimi risultati dalle energie rinnovabili occorrerebbe sfruttare le varie fonti nei siti che meglio si prestano (eolico nelle zone più ventose, solare nelle zone più soleggiate ecc.) e poi affidarsi a una rete efficiente per il trasferimento dell'energia nei luoghi dove essa è richiesta. Realizzare tale ottimizzazione su scala europea significherebbe in ultima analisi considerare l'intero sistema europeo di produzione energetica come un unico sistema integrato. È necessario creare una «rete unica europea» e predisporre i progetti e gli strumenti atti a pianificare e gestire tale sistema. La rete dovrà essere compatibile con una gestione e un'attività intelligenti a tutti i livelli, in modo da conciliare in maniera ottimale offerta e domanda. Tra gli altri obiettivi, la rete integrata dovrà essere in grado di funzionare con apporti di energia da fonti distanti, come per esempio centrali eoliche in mare o impianti solari nel deserto. L'utilizzazione della corrente alternata e della corrente continua in differenti sezioni della rete dovrà essere ottimizzata al fine di ridurre al minimo le perdite sull'intera rete.

3.2 La Commissione e gli Stati membri dovranno collaborare più strettamente tra di loro e con tutti i membri della Rete europea dei gestori di sistemi di trasmissione per predisporre una struttura coordinata intesa a pianificare lo sviluppo e l'esercizio della rete integrata, compresi i parametri tecnici e finanziari per la sua costruzione e gestione.

3.3 Il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere importante introdurre un sistema di contatori intelligenti a tutti i livelli di consumo, comprese le utenze domestiche. I consumatori avranno bisogno di un considerevole aiuto da parte dei fornitori di combustibile e degli organismi pubblici per capire le informazioni fornite loro dai contatori intelligenti e per scegliere come utilizzare tali informazioni al fine di ottimizzare i loro modelli di consumo energetico.

**3.4 Progresso verso un sistema energetico a basso tenore di carbonio.** L'UE si è già impegnata a ridurre del 20 % entro il 2020 le proprie emissioni di carbonio, e a portare tale riduzione al 30 % nel caso in cui altri paesi adottino impegni analoghi. Questi obiettivi costituiscono un importante incoraggiamento per numerose altre politiche e per gli investimenti destinati ai nuovi sistemi energetici che risulteranno necessari. A giudizio del Comitato sarebbe auspicabile che l'UE si impegnasse, conformemente alla proposta dei ministri dell'Ambiente di Germania, Francia e Regno Unito, a innalzare precocemente il proprio obiettivo di riduzione per il 2020, portandolo al 30 % invece dell'attuale 20 %, purché le condizioni economiche e sociali lo consentano senza perdite di competitività e a condizione che tale innalzamento dell'obiettivo sia effettivamente accompagnato dalle misure e dagli investimenti necessari per realizzarlo.

3.4.1 L'Unione europea è già sulla buona strada per quanto concerne il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 20 % entro il 2020 (già nel 2009, la riduzione era pari al 17 %) e potrebbe beneficiare del maggiore stimolo rappresentato da un obiettivo di riduzione ancor più rigoroso al fine di accelerare la trasformazione energetica, rendere più efficace il mercato di scambio dei diritti di emissione e migliorare la competitività a lungo termine dell'Europa. Ma considerando il problema sul piano politico e al fine di proteggere la competitività a breve termine dell'industria europea (in particolare i settori ad alta intensità energetica), sarebbe chiaramente molto più facile passare subito ad un obiettivo di riduzione del 30 % a condizione che altri paesi industrializzati si impegnino ad operare riduzioni analoghe e che i paesi in via di sviluppo più avanzati decidano di fornire un contributo adeguato a questo sforzo globale. Ciò significa, da un lato, dividere più equamente tra tutti i principali paesi gli oneri rappresentati dai costi di investimento e dal prezzo dell'energia, necessari per gestire la transizione energetica e, dall'altro, ridurre al minimo il rischio di «rilocalizzazione delle emissioni di carbonio».

3.4.2 Finora, l'UE ha tentato di trasformare la possibilità di passare ad un obiettivo del 30 % entro il 2020 in un «asso nella manica» al fine di convincere altri paesi ad assumersi impegni analoghi. Questa tattica però si è rivelata inefficace sia a Copenaghen sia successivamente. Intanto, l'opportunità di perseguire un obiettivo più rigoroso per il 2020 al fine di accelerare la trasformazione energetica dell'Europa stessa perde sempre più di efficacia.

3.4.3 La prolungata assenza di un accordo complessivo a livello mondiale sul cambiamento climatico dovrebbe spingere l'UE a considerare il passaggio ad un obiettivo più immediato di riduzione del 25 % entro il 2020, mirando in tal modo al limite

minimo di riduzione che l'IPCC ha raccomandato ai paesi sviluppati per quella data. Questo consentirebbe inoltre di garantire alcuni dei benefici insiti nell'adottare subito un obiettivo più rigoroso e al tempo stesso di mantenere il vantaggio negoziale di disporre di un ulteriore 5 % da offrire per incoraggiare altri paesi a fare di più nei prossimi due anni.

3.5 Una tempestiva svolta in questa direzione condurrebbe a una riduzione dei massimali nell'ambito del sistema europeo di scambio delle quote di emissione, e pertanto alla determinazione di un prezzo più elevato e più efficace di tali emissioni. Secondo il Comitato, se si vuole che il sistema di scambio produca risultati reali, occorre definire un prezzo di base pari ad almeno 30 euro, e predisporre misure atte a far sì che una proporzione maggiore della riduzione di emissioni sia ottenuta qui nell'Unione europea, attraverso appropriati investimenti, piuttosto che mediante l'esportazione verso altre parti del mondo nel quadro del Meccanismo di sviluppo pulito. Tuttavia, sia pure con questi miglioramenti, a giudizio del Comitato è importante non esagerare i risultati che possono essere ottenuti grazie al solo sistema di scambio. Inoltre potrebbe risultare inaccettabile sul piano politico e su quello della concorrenza procedere a un rafforzamento sostanziale del sistema nell'UE se in altre parti del mondo si continua a procrastinare un'azione analoga. Se si vuole che la trasformazione energetica prosegua con la necessaria rapidità occorrerà introdurre, nel quadro di una strategia a vasto raggio, numerose altre politiche conformi alle linee esposte nel presente parere. Inoltre, se il sistema di scambio delle emissioni rimarrà debole nella pratica, potrebbe risultare necessario dare a tali altre politiche una posizione più importante nella futura strategia.

3.6 L'UE ha già realizzato progressi considerevoli nella definizione di norme minime di efficienza energetica per gli edifici, i veicoli e per una serie di altri beni e servizi. Occorre tuttavia estendere e rendere più restrittivi tali limiti. Vi è inoltre molto da fare per garantire che tutte queste norme vengano applicate e rispettate. La Commissione dovrà aumentare la pressione sugli Stati membri affinché sviluppino adeguati piani d'azione e politiche per l'efficienza energetica.

**3.7 Primato nell'innovazione tecnologica.** L'innovazione tecnologica sarà essenziale nel settore energetico, sia per sviluppare nuovi prodotti e servizi che per far scendere il loro prezzo a livelli più gestibili. In questo settore l'Europa rischia di restare indietro rispetto ad altri importanti concorrenti globali, e deve pertanto innalzare il proprio grado di ricerca e sviluppo (pubblico e privato) nelle principali nuove tecnologie. A livello europeo si dovrebbe applicare rapidamente il piano strategico per le tecnologie energetiche (piano SET).

3.8 Bisognerebbe dare all'energia una priorità maggiore in tutti i pertinenti programmi dell'UE, in particolare nei fondi strutturali. Anche gli Stati membri devono dare una priorità maggiore all'energia nei loro piani di investimento, specie per quanto riguarda l'efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti rinnovabili. L'UE e gli Stati membri devono inoltre fare in modo che le imprese del settore privato che operano nel campo dell'approvvigionamento e della distribuzione dell'energia e in quello dei prodotti e dei servizi per l'efficienza energetica beneficino di un quadro regolamentare adeguato e stabile e di incentivi che consentano loro di fare la loro parte nel contesto di un aumento degli sforzi.

3.9 Il Comitato condivide il giudizio secondo cui gli enti locali e regionali possono svolgere un ruolo molto importante promuovendo l'efficienza energetica nei rispettivi territori e coordinando i piani per lo sviluppo delle energie rinnovabili. Raccomanda che venga concesso un sostegno europeo alle eccellenti iniziative intraprese dal Patto dei sindaci nel settore energetico, e che vengano reperite le risorse necessarie per rafforzare ed estendere tale iniziativa.

**3.10 Una politica energetica esterna forte e coordinata.** Il Comitato condivide il giudizio secondo cui l'UE trarrebbe vantaggio da una politica energetica meglio coordinata in relazione ai paesi terzi. Tuttavia per quanto coordinata sia la sua politica, l'Unione rimarrà vulnerabile sul piano internazionale se continua a dipendere in grande misura dai combustibili fossili importati da altre zone del mondo, specie quando tali risorse sono concentrate in una cerchia limitata di paesi. Quanto più rapidamente l'UE riuscirà ad accrescere la propria efficienza, a ridurre i propri consumi e a limitare la propria dipendenza dai combustibili fossili d'importazione, tanto più sicura sarà la sua posizione.

**3.11 Proteggere i cittadini dell'UE.** Il Comitato concorda con la Commissione nel ritenere che occorra riconoscere una priorità elevata alle misure rivolte a creare condizioni di concorrenza equa per gli operatori del settore energetico in tutta Europa e a promuovere la trasparenza a beneficio dei consumatori in relazione a tutti gli aspetti dei servizi energetici che ricevono. I consumatori di ogni categoria (imprese e utenze domestiche) dovranno imparare a dedicare un'attenzione molto maggiore al proprio modello di consumo energetico e alle opportunità disponibili per usare in maniera più efficiente quantità minori di energia.

3.12 È probabile che i prodotti e i servizi energetici divengano relativamente più cari, il che comporterà un incentivo economico per l'efficienza. Ma i consumatori di ogni categoria si aspetteranno a giusto titolo di essere incoraggiati a muoversi nella giusta direzione attraverso strumenti che vadano al di là del semplice aumento dei prezzi. Bisognerà dare una diffusione molto più ampia alle informazioni sulle caratteristiche energetiche dei beni e dei servizi e far conoscere in modo mirato le opzioni disponibili (per esempio per una maggiore efficienza energetica delle case e degli altri edifici, o per trasporti, acquisti e vacanze più verdi) oltre a fornire ai consumatori assistenza durante la transizione.

Bruxelles, 9 dicembre 2010

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

---

## ALLEGATO

In seguito all'adozione di un emendamento da parte della sessione plenaria, il seguente punto è stato modificato, nonostante almeno un quarto dei consiglieri votanti si sia espresso contro la modifica stessa.

## Punto 3.4

**«Progresso verso un sistema energetico a basso tenore di carbonio.** L'UE si è già impegnata a ridurre del 20 % entro il 2020 le proprie emissioni di carbonio, e a portare tale riduzione al 30 % nel caso in cui altri paesi adottino impegni analoghi. Questi obiettivi costituiscono un importante incoraggiamento per numerose altre politiche e per gli investimenti destinati ai nuovi sistemi energetici che risulteranno necessari. A giudizio del Comitato sarebbe auspicabile che l'UE si impegnasse, conformemente alla proposta dei ministri dell'ambiente di Germania, Francia e Regno Unito, a innalzare precocemente il proprio obiettivo di riduzione per il 2020, portandolo al 30 % invece dell'attuale 20 %, purché le condizioni economiche e sociali lo consentano senza perdite di competitività e a condizione che tale innalzamento dell'obiettivo sia effettivamente accompagnato dalle misure e dagli investimenti necessari per realizzarlo.»

**Esito della votazione:**      Voti favorevoli: 88    Voti contrari: 82    Astensioni: 26

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La candidatura dell'Islanda all'adesione all'UE»**

(parere esplorativo)

(2011/C 54/02)

Relatrice: **CARR**

Con lettera del 28 aprile 2010 il vicepresidente della Commissione europea Maroš Šefčovič e il commissario europeo responsabile per l'Allargamento Stefan Füle hanno chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

*La candidatura dell'Islanda all'adesione all'UE.*

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 27 ottobre 2010.

Alla sua 467a sessione plenaria, dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta del 9 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 170 voti favorevoli, 1 voto contrario e nessuna astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Come ha confermato l'audizione pubblica tenutasi in Islanda nel settembre del 2010, attualmente il sostegno dell'opinione pubblica islandese alla richiesta di adesione del paese all'UE percorre una strada decisamente in salita. Tuttavia, nonostante l'ingresso dell'Islanda in quanto tale continui a rimanere un tema controverso, il sostegno della popolazione ai negoziati di adesione risulta in aumento negli ultimi tempi: piuttosto che ritirare la domanda, il 64 % preferisce proseguire il processo di adesione all'UE, ossia una percentuale notevolmente più alta rispetto a quella rilevata in precedenti sondaggi.

1.2 Secondo il Comitato economico e sociale europeo (CESE), è ormai giunto il momento per le organizzazioni pro-UE di intervenire con maggior decisione nel dibattito per convincere l'opinione pubblica dei vantaggi che l'adesione apporterebbe tanto all'Islanda quanto alla stessa Unione. Il CESE potrebbe fare da apripista organizzando eventi incentrati in particolare sul ruolo delle organizzazioni rappresentative dei vari «gruppi di interesse».

1.3 Il Comitato sostiene risolutamente l'adesione dell'Islanda all'UE e sottolinea che la partecipazione della società civile islandese ai negoziati di adesione è di fondamentale importanza. Le parti sociali hanno sempre svolto un ruolo chiave nel processo politico islandese e da tempo hanno sviluppato contatti con il CESE e con le organizzazioni rappresentative di livello europeo.

1.4 Il Comitato sottolinea l'esigenza di una maggiore partecipazione non solo delle parti sociali ma anche dei vari gruppi di interesse della società civile nel suo complesso. Durante il processo di adesione è necessario assicurare, accanto al più tradizionale dialogo sociale, un vero e proprio «dialogo civile».

1.5 Il CESE raccomanda di creare quanto prima un Comitato consultivo misto per l'Islanda, analogo a quelli istituiti per altri paesi candidati all'adesione. A giudizio del Comitato, questo dispositivo costituirà un utile foro per scambi di vedute e di informazioni tra la società civile islandese e quelle degli Stati membri

dell'UE, consentirà alle parti negoziali la formulazione di raccomandazioni e pareri comuni e servirà soprattutto a rafforzare il ruolo delle organizzazioni del III gruppo nel quadro dei negoziati di adesione.

1.6 Considerando il suo elevato sviluppo politico ed economico e la sua partecipazione allo Spazio economico europeo (SEE), e nonostante la grave recessione economica dovuta alla recente crisi, l'Islanda è, in linea di massima, pronta ad onorare gli impegni che comporta l'adesione all'UE, particolarmente nei settori contemplati dall'Accordo SEE. Il CESE ritiene inoltre che, una volta entrata a far parte dell'Unione, l'Islanda potrebbe contribuire all'elaborazione e all'approfondimento di tutta una serie di politiche europee, ad esempio nei settori della pesca sostenibile, delle energie rinnovabili e della dimensione artica. Attualmente il paese non è rappresentato in nessuna delle istituzioni responsabili del processo decisionale dell'UE.

1.7 L'Islanda ha già recepito una parte considerevole dell'*acquis* dell'Unione europea. Restano tuttavia delle sfide da affrontare in taluni settori chiave, in primo luogo la pesca e l'agricoltura. Il Comitato pone l'accento sull'esigenza che i gruppi della società civile attivi in questi ambiti svolgano un ruolo essenziale nel processo di adesione, all'interno del quale è opportuno coinvolgere altri gruppi rappresentativi al fine di sostenere l'azione del governo islandese nei negoziati di adesione.

1.8 Alcune influenti organizzazioni della società civile (OSC) si sono già dichiarate contrarie alla domanda di adesione dell'Islanda. È quindi di cruciale importanza che le organizzazioni favorevoli all'adesione lancino nei prossimi mesi una campagna per convincere l'opinione pubblica dei vantaggi che l'ingresso nell'UE apporterebbe tanto all'Islanda quanto alla stessa Unione. Secondo il CESE, sarebbe utile avviare un dibattito di più ampio respiro, a livello sia nazionale che europeo, per aiutare le organizzazioni e l'opinione pubblica a formulare le proprie opinioni nel contesto di un processo democratico, tenendo ben presente l'approccio consensuale adottato in ambito UE.

1.9 L'opposizione dell'opinione pubblica islandese ad un'eventuale adesione all'UE è in parte dovuta alla controversia, tuttora irrisolta, sulla banca Icesave. Di conseguenza, è ancora più urgente coinvolgere la società civile islandese in un dialogo costruttivo sulla questione dell'ingresso del paese nell'Unione. Per il CESE è importante che il caso Icesave trovi una soluzione al di fuori del quadro dei negoziati di adesione e non diventi un ostacolo al processo di adesione dell'Islanda all'UE.

## 2. La situazione attuale

2.1 L'Islanda ha presentato la sua richiesta di adesione all'UE nel luglio 2009. Il 24 febbraio 2010 la Commissione ha dato parere favorevole a tale candidatura. Il 17 giugno 2010 il Consiglio europeo ha deciso di avviare i negoziati di adesione e ha invitato il Consiglio ad adottare un quadro generale di negoziazione. La decisione è stata confermata dal Parlamento europeo il 28 giugno successivo. La prima riunione della Conferenza intergovernativa si è tenuta il 27 luglio 2010.

2.2 L'Islanda ha già recepito gran parte dell'*acquis* dell'UE nell'ambito dell'Accordo SEE e dell'Accordo di associazione Schengen. Questo faciliterà il processo di screening e i successivi negoziati sui singoli capitoli. Restano tuttavia dei nodi irrisolti in alcuni settori chiave quali l'agricoltura, la pesca e la politica monetaria. Lo screening è già iniziato e dovrebbe concludersi nel giugno 2011.

2.3 L'Islanda soddisfa pienamente i criteri politici di adesione all'UE stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen nel 1993. È una democrazia rappresentativa ben consolidata che dispone di istituzioni forti e di un sistema molto diffuso di protezione dei diritti fondamentali e umani e di rispetto dello Stato di diritto.

2.4 In generale, la pubblica amministrazione islandese è efficiente e non subisce interferenze politiche. Le recenti turbolenze finanziarie sono state tuttavia accompagnate da disordini politici e hanno fatto emergere la necessità di una riforma amministrativa. Secondo la Commissione, la crisi finanziaria ha sollevato la questione di potenziali conflitti di interesse concernenti lo stretto collegamento tra la classe politica e il mondo imprenditoriale, il che molto probabilmente renderà necessari ulteriori cambiamenti. La riforma della pubblica amministrazione è stata già avviata e tenta di rimediare ad alcuni dei punti critici segnalati dalla Commissione.

2.5 Nonostante le gravi conseguenze della crisi economica, l'Islanda è un'economia di mercato ben funzionante, capace di far fronte alle pressioni concorrenziali e alle forze di mercato presenti nell'UE. Per superare la crisi, il governo islandese ha adottato rigorose misure di austerità e proposto politiche di diversificazione in campo economico, nella speranza di ritornare ad una crescita positiva per la fine del 2010. L'obiettivo principale dell'attuale governo è riequilibrare il bilancio dello Stato entro il 2013 creando al tempo stesso posti di lavoro e promuovendo l'innovazione al fine di ridare competitività al paese entro il 2020.

2.6 In genere, l'Islanda è considerata un candidato naturale all'adesione, dal momento che può contare su una cultura democratica ben consolidata e un allineamento all'*acquis* dell'UE già molto avanzato: potrebbe quindi portare a termine i negoziati di adesione in tempi relativamente brevi, purché al momento dell'adesione abbia adeguato integralmente la sua legislazione a quella dell'UE. Se il processo negoziale avrà esito positivo e i cittadini islandesi approveranno con referendum l'adesione del paese all'UE, l'Islanda - con soli 317 000 abitanti - diventerà lo Stato membro meno popoloso dell'Unione.

2.7 A seguito della candidatura all'adesione dell'Islanda, sono stati istituiti dieci gruppi negoziali incaricati di portare avanti i colloqui in diversi ambiti. Le parti sociali e le altre organizzazioni di rilievo sono ben rappresentate e siedono nei rispettivi gruppi negoziali di competenza. Nonostante i responsabili dei negoziati siano i funzionari della pubblica amministrazione, le categorie maggiormente interessate sono state invitate a presenziare ai lavori preparatori di ciascun gruppo e a partecipare direttamente al processo.

2.8 Il governo islandese ha optato per una politica di coinvolgimento della società civile a tutti gli effetti nel processo di adesione. Quando la Commissione Affari esteri del Parlamento islandese ha elaborato il suo parere sull'adesione all'UE, le organizzazioni della società civile, i cittadini e le istituzioni sono stati invitati a presentare il loro punto di vista, che è stato debitamente preso in considerazione. Nelle sue conclusioni, la commissione parlamentare ha preannunciato la creazione di un ampio forum di consultazione per dibattere dell'UE, dello stato dei negoziati di adesione e delle posizioni negoziali dell'Islanda nei singoli settori.

2.9 Malgrado i numerosi segnali positivi sopra ricordati in merito alla partecipazione della società civile al processo di adesione, la crisi del settore bancario e la vertenza sul caso Icesave hanno minato la credibilità dell'Islanda presso alcuni Stati membri dell'Unione. L'atteggiamento dell'opinione pubblica islandese verso l'UE appare mutevole: se da un sondaggio Gallup del luglio 2010 è risultato che il 60 % di quanti avevano risposto era favorevole al ritiro della candidatura, da un altro sondaggio realizzato a fine settembre dal quotidiano *Fréttablaðið* è emerso che il 64 % dei partecipanti auspicava la conclusione dei negoziati affinché venisse convocato un referendum in cui i cittadini potessero esprimersi pro o contro l'adesione. Sebbene sia ancora prematuro pronunciarsi su un'eventuale mutata percezione dell'Unione europea da parte dell'opinione pubblica islandese, emerge però con tutta evidenza una fortissima domanda di maggiori informazioni concrete ed oggettive sia sull'UE che sull'adesione. I cittadini islandesi sembrano sempre più interessati ad approfondire la loro conoscenza dell'Unione e del processo di adesione per poter basare in futuro la loro decisione su solidi dati di fatto invece che lasciarsi influenzare da credenze infondate e paure.

## 3. Le relazioni con l'UE

3.1 L'Islanda mantiene stretti rapporti con l'UE nel quadro dell'Accordo SEE, entrato in vigore nel 1994. L'Accordo SEE consente a tre paesi dell'EFTA di partecipare al mercato interno dell'UE. Dopo la richiesta di adesione dell'Islanda, l'UE ha aperto una rappresentanza nel paese; in precedenza la rappresentanza dell'UE di Oslo era competente anche per l'Islanda.

3.2 Conformemente all'Accordo SEE, l'Islanda ha dovuto recepire gran parte dell'*acquis* dell'UE nel proprio ordinamento giuridico nazionale. Il paese ha adottato la maggior parte delle disposizioni relative alle quattro libertà. Sono ben pochi i settori della politica nazionale che non vengono disciplinati dalle disposizioni dell'Accordo SEE, il quale, come alcuni potrebbero sostenere, comporta quasi una forma di adesione all'UE. Nel luglio 2009, la percentuale di norme relative al mercato interno recepite nella legislazione nazionale islandese era paragonabile alla media degli Stati membri dell'UE.

3.3 Nonostante lo spazio di giustizia, libertà e sicurezza non rientri nell'Accordo SEE, l'Islanda è intervenuta anche in questo settore politico nel quadro dell'Accordo di associazione Schengen. Quando gli Stati membri dell'Europa settentrionale hanno chiesto di entrare nello spazio Schengen, hanno posto, come condizione, la ricerca di una soluzione per mantenere l'Unione nordica dei passaporti con l'Islanda e la Norvegia. È per tal motivo che questi due paesi applicano l'*acquis* di Schengen dal marzo 2001.

3.4 Per quanto concerne la partecipazione al processo decisionale dell'UE, l'Accordo SEE consente essenzialmente di avere contatti con la Commissione. Conformemente agli articoli 99 e 100 dell'Accordo, gli Stati SEE-EFTA possono partecipare ai gruppi di esperti della Commissione e ai gruppi di lavoro dei comitati che la assistono nell'ambito della cosiddetta «comitatologia». Tali Stati tuttavia non hanno contatti ufficiali con il Consiglio o con il Parlamento europeo.

3.5 Le parti sociali islandesi siedono nel Comitato consultivo misto SEE con il CESE. A livello politico, l'Islanda fa parte del Comitato parlamentare misto SEE. Insieme alla Norvegia, l'Islanda partecipa inoltre alle riunioni informali dei paesi scandinavi e baltici che precedono il Consiglio, riunioni nelle quali ha la possibilità di far accettare il suo punto di vista.

3.6 La principale differenza tra lo status islandese previsto dall'Accordo SEE e l'adesione a tutti gli effetti all'UE consiste - oltre al non poter partecipare a pieno titolo al processo decisionale dell'UE - nel fatto che l'Accordo SEE non crea istituzioni sovranazionali aventi la facoltà di adottare leggi direttamente applicabili negli Stati membri. L'Accordo SEE inoltre non prevede il conferimento di poteri giudiziari. Naturalmente, l'adesione all'UE consentirebbe all'Islanda di essere rappresentata in tutte le istituzioni e gli organi decisionali dell'Unione.

3.7 Nonostante le strette relazioni con l'UE, l'Islanda ha fino a tempi recenti scelto di rimanerne al di fuori. Questa posizione è dovuta generalmente a diversi fattori, il più importante dei quali è il desiderio di conservare il controllo nazionale sulle risorse ittiche. Non solo, ma vi è una forte opposizione alla politica agricola comune tra gli agricoltori islandesi, i quali temono la concorrenza delle importazioni di prodotti a prezzi più bassi dagli altri paesi europei. In certe fasce della popolazione islandese si registrano forti tendenze nazionalistiche e taluni responsabili politici si sono in linea di massima dimostrati restii a promuovere qualsiasi provvedimento che possa essere considerato lesivo della sovranità nazionale. L'isolamento geografico del paese, i suoi rapporti particolari con gli USA negli anni della guerra fredda per ragioni di sicurezza, le dimensioni ridotte della sua amministrazione e il sistema elettorale configurato in modo da privilegiare le zone

rurali sono a volte citati come altre cause potenziali dell'atteggiamento adottato dall'Islanda nei confronti dell'UE. Va aggiunto infine che, fino all'insorgere della crisi finanziaria, l'opinione generale era che gli interessi dell'Islanda fossero sufficientemente garantiti dall'Accordo SEE.

3.8 Nonostante l'insieme di fattori sopra ricordati, già in passato vasti settori della popolazione si sono pronunciati a favore di legami più stretti con l'UE. Il crollo del sistema finanziario islandese nell'ottobre 2008 ha portato l'opinione pubblica ad avvicinarsi ancora di più all'idea dell'adesione all'UE e dell'adozione dell'euro. Nel luglio 2009, il Parlamento islandese ha approvato la candidatura del paese all'adesione. Tuttavia, l'opinione pubblica e i partiti politici islandesi restano divisi sul tema.

3.9 L'adesione dell'Islanda andrebbe a vantaggio sia dell'UE che del nuovo Stato membro: l'Unione guadagnerebbe una certa completezza dal punto di vista geografico ed estenderebbe la sua sfera di influenza fino alla zona artica, compresa la possibilità di partecipare ai lavori del Consiglio artico; quanto all'Islanda, l'adesione le conferirebbe una posizione di maggiore forza nella ricerca di forme più idonee di *governance* multilaterale nella regione artica. L'ingresso nell'UE avrebbe anche un effetto benefico nel ripristinare la credibilità internazionale del paese e contribuirebbe alla stabilità della sua valuta e, più in generale, della sua economia. In qualità di Stato membro, l'Islanda potrebbe inoltre fare molto per l'approfondimento della politica della dimensione settentrionale, lo sviluppo e lo sfruttamento delle risorse costituite dalle energie rinnovabili e un'economia più rispettosa dell'ambiente nell'Unione.

3.10 Rimangono ancora diversi punti critici da affrontare, dato che numerosi settori importanti non rientrano nell'ambito di applicazione del SEE o dell'Accordo di Schengen, e con ogni probabilità alcuni di questi settori creeranno difficoltà nel corso nei negoziati. La pesca e l'agricoltura potrebbero rivelarsi nodi particolarmente spinosi e le organizzazioni della società civile attive in questi ambiti dovranno svolgere un ruolo fondamentale nel processo di adesione. Quest'ultimo dovrebbe avvenire su base volontaria, consensuale e bilaterale: in altre parole, nessuna delle due parti dovrebbe sentirsi obbligata dall'altra ad assumersi impegni che non è disposta ad onorare.

#### 4. La situazione socioeconomica

4.1 L'economia islandese si è sempre basata soprattutto sulla pesca, i cui prodotti rappresentano tuttora quasi la metà delle esportazioni di merci del paese. Solo di recente, anche la produzione di alluminio e il turismo sono diventati settori di rilievo. Negli anni '90, l'Islanda ha avviato, sul piano economico, un processo di deregolamentazione, liberalizzazione e diversificazione creando un settore finanziario di grande importanza. A causa di una sovraesposizione, della mancanza di un adeguato controllo di tale settore e delle dimensioni delle banche, troppo grandi rispetto all'economia nazionale, il settore bancario islandese ha subito un tracollo in seguito alla crisi finanziaria mondiale. Le perdite accumulate da tutte le banche islandesi messe insieme ammontavano ad una somma più di dieci volte superiore al PIL nazionale <sup>(1)</sup>. Questo ha portato ad una grave recessione che ha avuto conseguenze a livello sia economico che sociale.

(1) Ministero islandese degli Affari esteri, nota informativa, programma di ripresa economica dell'Islanda del giugno 2010 ([http://www.mfa.is/media/MFA\\_pdf/Factsheet--Iceland%27s-Economic-Recovery-Program-June.pdf](http://www.mfa.is/media/MFA_pdf/Factsheet--Iceland%27s-Economic-Recovery-Program-June.pdf)).

4.2 La corona islandese si è notevolmente svalutata causando un elevato tasso di inflazione, il livello di disoccupazione è aumentato, i prezzi degli attivi sono scesi, numerosissime imprese hanno dovuto dichiarare fallimento e il consumo privato è diminuito. Inoltre, le imposte (sul capitale, sul reddito, accise e aliquote IVA) sono aumentate, è stato introdotto un nuovo sistema di imposta sul reddito delle persone fisiche basato su tre livelli e diverse prestazioni sociali, ad esempio i congedi per maternità/paternità e gli assegni familiari hanno subito una riduzione. La spesa pubblica per l'istruzione e l'assistenza sanitaria è stata anch'essa tagliata. Molte famiglie islandesi hanno subito la perdita di gran parte dei loro risparmi o del loro reddito. Tuttavia, per alleggerire la gravità della crisi è in atto una profonda ristrutturazione del debito sia per i singoli cittadini che per le imprese. Per quanto concerne i singoli cittadini, esiste un quadro speciale di ristrutturazione extragiudiziale del debito per le famiglie in serie difficoltà <sup>(2)</sup>.

4.3 Il livello del debito nazionale si è moltiplicato in seguito alla crisi. Gran parte di questo debito è legato alle obbligazioni della banca Icesave. Conformemente alla direttiva sui sistemi di garanzia dei depositi (94/19/CE), l'Islanda deve rimborsare ai depositanti una cifra che può arrivare ai 20 000 euro per conto. Il paese ha deciso di onorare tali impegni. Tuttavia, la controversia relativa all'Icesave ancora in sospeso riguarda le condizioni alle quali l'Islanda dovrebbe rimborsare i governi britannico e olandese, che hanno a loro volta risarcito i loro risparmiatori.

4.4 L'Islanda ha adottato diverse misure per fronteggiare la crisi. Le tre banche principali sono state nazionalizzate, ristrutturate e ricapitalizzate. Misure di salvaguardia della bilancia dei pagamenti sono state applicate limitando i flussi di capitali internazionali per evitare la fuga di valuta straniera e un'ulteriore svalutazione della corona islandese. La Banca centrale ha iniziato a rimuovere progressivamente tali controlli nell'ottobre 2009. È stato istituito un nuovo ministero degli Affari economici, la direzione della Banca centrale è cambiata e il ruolo dell'Autorità di controllo finanziario è stato rafforzato. Il governo ha inoltre avviato un'indagine approfondita sugli eventi che hanno portato alla crisi, nominando una Commissione speciale d'inchiesta e un procuratore speciale.

4.5 Il governo ha poi chiesto aiuto alla comunità internazionale, compreso il Fondo monetario internazionale. In base all'Accordo «stand-by» l'FMI concede all'Islanda 2,1 miliardi di dollari ai quali si aggiungono altri 2,75 miliardi di dollari provenienti dagli altri paesi scandinavi, dalla Polonia e dalle Isole Fær Øer. Il programma economico sostenuto dall'FMI comprende misure volte a stabilizzare il tasso di cambio, a ristabilire la fiducia nella politica monetaria, a rivedere la politica fiscale, a mantenere il debito pubblico ad un livello accettabile, a ristrutturare il settore finanziario e il suo quadro regolamentare e a facilitare la ristrutturazione del debito di famiglie ed imprese. Alla fine del settembre 2010 l'FMI ha dato parere favorevole dopo aver condotto per la terza volta una verifica del Programma di ripresa economica del paese.

4.6 La stabilizzazione macroeconomica dell'Islanda non è ancora completata e il consolidamento fiscale resta una sfida chiave. Per rafforzare il quadro fiscale, è stato adottato un piano di consolidamento quadriennale. Si nota già qualche segno di miglioramento. L'FMI ritiene che l'economia islandese dovrebbe registrare una fase di crescita positiva entro la seconda metà del 2010, grazie a forti dati economici fondamentali <sup>(2)</sup>. L'inflazione sta scendendo e il tasso di cambio si è stabilizzato. Le nuove banche commerciali sono state ricapitalizzate e profonde riforme

delle regole concernenti i mercati finanziari sono state portate a termine. Contrariamente alle previsioni, il tasso di disoccupazione non ha mai superato il livello del 10 %.

4.7 Le parti sociali hanno svolto un ruolo essenziale nel programma di ripresa economica dell'Islanda e nel giugno 2009 hanno firmato insieme al governo un «patto di stabilità» di cui il bilancio 2010 tiene conto. L'obiettivo del patto era garantire il consenso sociale alle necessarie misure di aggiustamento; dato però che i principali soggetti coinvolti erano le parti sociali, alcune organizzazioni della società civile si sono sentite escluse da tale processo. Nel marzo 2010 la Confederazione islandese dei datori di lavoro (SA) si è ritirata dall'accordo sostenendo che il patto era stato violato e accusando il governo di non essere in grado di mantenere gli impegni sottoscritti.

4.8 A medio-lungo termine, il paese può contare su un mercato del lavoro relativamente flessibile con un alto tasso di partecipazione, una forza lavoro abbastanza giovane e ben istruita e una solida base di risorse che include ricchi fondali di pesca e vaste fonti di energie rinnovabili. È dunque probabile che l'Islanda si riprenda totalmente dalle attuali difficoltà economiche. Inoltre, la Commissione europea ritiene che un allineamento all'*acquis* dell'UE nel settore della politica economica e monetaria potrebbe consentire all'Islanda di partecipare all'Unione economica e monetaria senza problemi di rilievo.

## 5. La società civile in Islanda

5.1 La società civile islandese vanta una lunga esperienza di partecipazione attiva alla vita del paese. A causa, in particolare, delle piccole dimensioni della società islandese, i gruppi di interesse hanno contatti molto intensi - spesso anche sul piano dei rapporti personali - con il governo e hanno sempre partecipato attivamente al processo politico. In effetti, alcuni gruppi d'interesse, ad esempio le associazioni degli agricoltori, dei produttori ittici e i sindacati sono, per tradizione, strettamente legati a determinati partiti politici.

5.2 Per compensare i limiti di una piccola amministrazione, il governo islandese lavora a stretto contatto con i gruppi d'interesse nazionali attivi a livello europeo e spesso si rivolge ad essi per raccogliere informazioni e sensibilizzare maggiormente Bruxelles sulle questioni che più stanno a cuore agli islandesi. Il ruolo più importante dei gruppi d'interesse consiste tuttavia nell'ottenere informazioni ed elaborare strategie piuttosto che nell'influenzare la politica europea. Fanno eccezione alcuni settori della politica sociale in cui gli interlocutori sono particolarmente attivi e prendono parte direttamente al processo di elaborazione delle politiche.

5.3 In conformità dell'articolo 74 della Costituzione islandese - analogamente a quanto avviene in altri paesi dell'Europa settentrionale - qualsiasi tipo di associazione può essere costituito senza richiedere un'autorizzazione preventiva e le associazioni non possono essere sciolte in forza di una decisione amministrativa. Tutte le associazioni devono essere iscritte presso il Registro nazionale per ottenere un numero d'iscrizione a fini fiscali e devono disporre di una sede ufficiale. Le attività dei sindacati sono disciplinate dalla Legge sulle organizzazioni sindacali e sulle vertenze di lavoro.

<sup>(2)</sup> [http://www.mfa.is/media/MFA\\_pdf/Factsheet--Iceland%27s-Economic-Recovery-Program-June.pdf](http://www.mfa.is/media/MFA_pdf/Factsheet--Iceland%27s-Economic-Recovery-Program-June.pdf).

5.4 Numerose organizzazioni islandesi sono per tradizione fortemente affini ai loro omologhi scandinavi. Questi legami possono consentire alle organizzazioni islandesi di scambiarsi buone pratiche e trarre insegnamento dalle esperienze acquisite dalle loro organizzazioni partner durante il processo di adesione dei rispettivi paesi all'UE.

5.5 Tuttavia, l'audizione pubblica tenutasi in Islanda con le organizzazioni della società civile (OSC) ha permesso di stabilire che, rispetto alle organizzazioni rappresentative delle parti sociali, le altre OSC del paese sono per lo più concentrate sui propri affari interni. Una cooperazione rafforzata dovrebbe riuscire a convincerle ad adottare una visione più ampia del loro ruolo all'interno della società islandese, e soprattutto del ruolo che spetterà loro nel processo di adesione; inoltre, un potenziamento della cooperazione dovrebbe anche consentire alle OSC dell'UE di trarre insegnamento dalle esperienze delle loro omologhe islandesi.

5.6 L'Islanda ha applicato il modello economico e sociale scandinavo, caratterizzato da un elevato livello assistenziale e da prestazioni sociali generose. Gli interlocutori sociali di entrambe le parti del mercato del lavoro partecipano attivamente al dialogo sociale allo scopo di scambiarsi informazioni e di risolvere diverse importanti questioni sociali ed economiche. Le disposizioni sociali vengono generalmente stabilite mediante convenzioni collettive piuttosto che per legge.

5.7 In Islanda, la situazione evolve rispecchiando ampiamente quella dei vicini paesi scandinavi, caratterizzata da un aumento della spesa pubblica. L'inurbamento e le modifiche alla struttura della società hanno portato alla formazione di vari gruppi d'interesse, in primis sindacati, cooperative e associazioni di agricoltori. Nei primi anni della loro esistenza, i gruppi d'interesse erano poco numerosi ma molto potenti ed avevano stretti legami con determinati partiti politici che servivano i loro interessi.

5.8 Nella seconda metà del XX secolo, il numero di questi gruppi è aumentato man mano che la società è diventata sempre più eterogenea. Con l'aumento della diversità sociale, i legami tra i partiti politici e i potenti gruppi d'interesse si sono indeboliti, anche se in una società piccola come quella islandese la distanza tra la società civile e il governo è inevitabilmente breve.

5.9 Il modello islandese è per molti versi simile a quello degli altri paesi scandinavi ma differisce dal modello nordico di base in alcuni punti. In Islanda gli sviluppi sono stati più lenti e la spesa assistenziale è sempre stata più limitata rispetto agli altri paesi dell'Europa settentrionale. Le politiche di liberalizzazione e privatizzazione hanno prevalso lungo tutti gli anni '90 e, come conseguenza del crac finanziario, il sistema di welfare ha subito drastici tagli. Nei paesi scandinavi, tuttavia, il modello assistenziale è generalmente sostenuto tanto dai partiti di destra quanto da quelli di sinistra, e questo vale anche per l'Islanda nonostante la scena politica sia caratterizzata in prevalenza da coalizioni di centro-destra. Le parti sociali hanno svolto un ruolo chiave nel processo politico.

5.10 Dall'audizione pubblica organizzata in Islanda è emerso che la società civile islandese è divisa sulla questione dell'adesione all'UE: nel campo degli oppositori figurano le associazioni degli agricoltori e dei produttori ittici, mentre organizzazioni quali la Confederazione islandese del lavoro (ASI) e la Federazione delle industrie islandesi (SI) si sono schierate a favore. Occorre poi aggiungere che numerose organizzazioni del paese hanno adottato una posizione neutrale su questo tema. Benché la democrazia islandese sia solidissima, le organizzazioni che si fanno

portavoce delle istanze di più ampia portata della società civile sono relativamente sottorappresentate, il che fa sì che la società civile stessa non riesca ad esprimersi in modo corretto ed equilibrato.

## 6. Le principali organizzazioni e le rispettive posizioni nel dibattito sull'adesione all'UE

### 6.1 Le parti sociali

6.1.1 La Confederazione islandese del lavoro (ASI) è la principale organizzazione sindacale del paese e rappresenta i lavoratori in generale, gli impiegati, i lavoratori della distribuzione al dettaglio, i marittimi, i lavoratori del settore edile e dell'industria, i lavoratori del settore dell'elettricità e diverse altre professioni del settore privato e in parte di quello pubblico, nel quale molti lavoratori sono rappresentati dalla Federazione degli impiegati statali e comunali (BSRB). Entrambe le organizzazioni fanno parte della Confederazione europea dei sindacati (CES). Una terza organizzazione centrale, l'Associazione degli universitari (BHM), riunisce i dipendenti, sia pubblici che del settore privato, titolari di un diploma universitario.

6.1.2 La controparte dell'ASI nella sfera imprenditoriale è la Confederazione islandese dei datori di lavoro (SA), che fa parte di BusinessEurope e che conta al suo interno otto associazioni in settori diversi quali l'energia, il turismo, la finanza e la pesca. Queste due organizzazioni svolgono un ruolo chiave nel coordinamento delle politiche in materia di occupazione, affari sociali, ambiente e mercato del lavoro. Un'altra organizzazione attiva a livello europeo e anch'essa appartenente a BusinessEurope è la Federazione delle industrie islandesi (SI), a sua volta membro della SA.

6.1.3 La Confederazione del lavoro e la Confederazione dei datori di lavoro fanno parte di diverse commissioni e siedono nei consigli di amministrazione di enti pubblici nei quali difendono gli interessi dei loro rispettivi membri durante la fase di elaborazione e di applicazione della legislazione (ad es. l'Amministrazione islandese per la salute e la sicurezza sul lavoro, il Consiglio per la parità statutaria, il Consiglio scientifico e tecnologico). Tali organizzazioni operano inoltre a stretto contatto con il governo per la preparazione e il rinnovo dei contratti di categoria. Le parti sociali collaborano per la tutela di interessi comuni in settori quali la parità, la protezione del lavoro e la diffusione di informazioni.

6.1.4 Le parti sociali islandesi sono già abbastanza ben integrate nel processo politico dell'UE e seguono da vicino la procedura legislativa dell'Unione, dal momento che le politiche europee adottate nell'ambito dell'Accordo SEE hanno un impatto su di loro.

6.1.5 I rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro dei paesi EFTA sono in contatto con il CESE attraverso il Comitato consultivo dello Spazio economico europeo, il quale fa parte della struttura istituzionale del SEE. Questo forum fa da collegamento tra le parti sociali dei paesi EFTA e le organizzazioni della società civile dell'UE. Contrariamente a quanto avviene in seno al CESE, del Comitato consultivo SEE fanno parte solo i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro. Si tratta di un limite evidente in quanto non consente un dialogo civile a tutti gli effetti.

6.1.6 Le parti sociali islandesi hanno mostrato in linea di massima un atteggiamento abbastanza positivo verso l'integrazione europea, anche se le opinioni divergono. Se nei primi tempi la Confederazione islandese del lavoro (ASI) non nascondeva il suo scetticismo quanto al fatto che l'Islanda entrasse a far parte dello Spazio economico europeo, nel 2000, dopo aver constatato i numerosi benefici che l'adesione al SEE apporta ai lavoratori islandesi, ha rivisto la sua posizione. Oggi la Confederazione è favorevole ai negoziati di adesione e all'adozione dell'euro in quanto ritiene che gli interessi dei lavoratori islandesi e la stabilità economica complessiva del paese siano meglio garantiti attraverso la piena integrazione nell'UE. La tessa ASI fa tuttavia presente la necessità di insistere, nel quadro dei negoziati di adesione, sul mantenimento del pieno controllo della zona economica esclusiva dell'Islanda in materia di pesca, e ritiene che occorra garantire un sostegno all'agricoltura islandese. La Federazione BSRB, che rappresenta gli interessi dei dipendenti pubblici, pur non avendo ancora adottato una posizione ufficiale sull'adesione, incoraggia lo svolgimento di un dibattito pubblico sul processo negoziale.

6.1.7 Per quanto riguarda le organizzazioni datoriali, la Confederazione islandese dei datori di lavoro (SA), pur proponendosi di seguire da vicino i negoziati, ha adottato una posizione neutrale sull'adesione dell'Islanda all'UE, poiché le associazioni che ne fanno parte sono divise sulla questione. La Federazione delle industrie islandesi (SI), ad esempio, è favorevole all'adesione, in quanto ritiene che l'instabilità dell'economia nazionale sia dovuta alle fluttuazioni della corona islandese e che l'integrazione nell'UE e l'adozione dell'euro incrementerebbero la competitività dell'Islanda e migliorerebbero le condizioni di lavoro nelle industrie islandesi.

## 6.2 Il settore della pesca

6.2.1 La Federazione dei proprietari di pescherecci (LIU) e la Federazione delle industrie di trasformazione dei prodotti ittici si oppongono invece fermamente all'adesione all'UE. Chi ha un interesse nell'industria della pesca è restio ad aderire alla politica comune della pesca (PCP) poiché consentirebbe investimenti stranieri in questo settore e darebbe a Bruxelles la facoltà di determinare il totale dei contingenti di cattura ammissibili all'interno della zona economica esclusiva di pesca dell'Islanda (che si estende su 200 miglia). Anche se l'Islanda, diventando Stato membro, parteciperà pienamente al processo decisionale, i rappresentanti della società civile organizzata ritengono che il paese, a causa delle sue dimensioni, non sarebbe in grado di esercitare un'influenza sufficiente sulle decisioni a livello dell'UE. L'Islanda perderebbe inoltre il diritto di concludere i suoi propri accordi con i paesi terzi per quanto concerne la pesca degli stock transzonali, che rappresentano il 30 % delle catture realizzate dai pescatori islandesi. La LIU afferma che l'UE deve far fronte a gravi problemi quali i rigetti in mare e la pesca eccessiva, mentre in Islanda il settore della pesca è redditizio; sostiene poi che non vi sono garanzie che, con l'adesione all'UE, il principio di stabilità relativa continui ad essere applicato.

6.2.2 Nell'agosto 2010, tuttavia, intervenendo ad un programma della radio islandese RÚV, il presidente della LIU ha dichiarato che il governo islandese deve proseguire i negoziati di adesione sforzandosi di ottenere le «migliori condizioni possibili», e ha aggiunto che ritirare la candidatura a questo punto non avrebbe più alcun senso.

6.2.3 Infine, nel 2006 l'Islanda ha ripreso la cattura delle balene a scopo commerciale, una questione che potrebbe rivelarsi spinosa in quanto si tratta di una pratica contraria alla politica dell'UE. Se non si perviene a una soluzione, la caccia alle balene potrebbe rappresentare un serio ostacolo all'adesione del paese.

6.2.4 La PCP è attualmente in fase di riesame e le prevedibili modifiche l'avvicineranno molto probabilmente al modello islandese. Nondimeno, i negoziati di adesione dell'Islanda si baseranno

sull'*acquis* in vigore, il che fa emergere diversi punti di potenziale conflitto. La pesca sarà con ogni probabilità il capitolo più importante dei negoziati di adesione. La lobby della pesca è in grado di esercitare un'influenza considerevole sul processo politico e potrebbe svolgere un ruolo chiave nel dibattito sull'adesione all'UE: in Islanda, infatti, il reddito pro capite derivante dal settore della pesca è molto più elevato che in qualsiasi Stato membro dell'Unione.

## 6.3 Il settore agricolo

6.3.1 Un'altra organizzazione che vanta una lunga tradizione di partecipazione politica è l'Associazione degli agricoltori. Questi ultimi hanno sempre avuto un peso considerevole in Islanda e sono sempre stati strettamente legati al governo, ma la loro influenza è andata diminuendo negli anni man mano che il settore diventava più esiguo. Analogamente alla LIU, anche l'Associazione degli agricoltori segue da vicino la procedura legislativa dell'UE. Essa è una delle organizzazioni partner del COPA/Cocega e dunque partecipa solo limitatamente ai suoi lavori. Tale organizzazione di coordinamento infatti si occupa soprattutto delle questioni in ambito UE.

6.3.2 L'Associazione degli agricoltori si oppone risolutamente all'adesione all'UE sostenendo che porterebbe ad una grossa perdita di posti di lavoro nel settore agricolo e avrebbe un impatto estremamente negativo sulla sicurezza dei prodotti alimentari e sulla sicurezza alimentare nel paese. La ragione principale di questa posizione risiede nel fatto che l'Islanda sarebbe obbligata ad autorizzare, senza alcuna restrizione, le importazioni di prodotti agricoli dall'UE, con i quali i prodotti degli agricoltori islandesi riuscirebbero difficilmente a competere. Tuttavia, il regolamento dell'UE che garantisce la sicurezza alimentare<sup>(3)</sup> forma già parte dell'Accordo SEE ed entrerà in vigore alla fine del 2011. Al momento del recepimento nell'ordinamento nazionale dell'insieme delle disposizioni contenute nel regolamento, l'Associazione degli agricoltori ha difeso con successo il mantenimento nella legislazione islandese del divieto di importazione di carni fresche, benché una simile misura sia presumibilmente contraria agli obiettivi della normativa europea. In base all'articolo 19 dell'Accordo SEE, l'Islanda ha anche accettato l'introduzione di contingenti in esenzione dai dazi e di concessioni doganali per determinati prodotti, una decisione che preoccupa l'Associazione degli agricoltori.

6.3.3 Quello agricolo sarà un settore chiave durante i negoziati di adesione e uno degli obiettivi dell'Islanda consisterà nell'ottenere un esplicito sostegno alla produzione di latte e prodotti caseari, all'allevamento di ovini e ad altre pratiche agricole tradizionali. Un regime di aiuti di Stato a lungo termine - analogo a quelli relativi ad altre regioni europee situate a nord del 62° parallelo - potrebbe contribuire a sostenere l'attività agricola in queste zone, caratterizzate da una bassa densità di popolazione e da difficili condizioni climatiche.

## 6.4 Il settore dell'ambiente

6.4.1 In Islanda operano diversi gruppi ambientalisti. Nell'UE, le organizzazioni ecologiste seguono generalmente da vicino la politica ambientale dell'Unione, sono attive sul piano europeo e sono membri di organizzazioni rappresentative. Tutto questo non sembra invece avere mai avuto grande importanza per i gruppi ambientalisti islandesi, nonostante alcuni di essi siano affiliati ad organizzazioni internazionali.

<sup>(3)</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

6.4.2 Diverse ragioni possono spiegare questo atteggiamento. Innanzi tutto, i gruppi d'interesse europei sono favorevoli alle politiche di contrasto alla caccia alle balene, il che potrebbe indicare una mancanza di affinità tra i gruppi ambientalisti islandesi e i loro omologhi europei. In secondo luogo, le organizzazioni ambientaliste islandesi (ad esempio Landvernd) concentrano la loro azione soprattutto sui problemi dell'erosione del suolo e della conservazione degli habitat naturali del paese, e spesso si oppongono alla costruzione di dighe idroelettriche volte ad incrementare la produzione di alluminio. La maggior parte della politica ambientale dell'UE figura nell'Accordo SEE, il quale però esclude le disposizioni relative alla conservazione degli habitat naturali. Per finire, le associazioni ecologiste attive in Islanda non dispongono né di finanziamenti né di risorse sufficienti. Forse è per questa ragione che i gruppi ambientalisti islandesi si sono dimostrati meno determinati ad agire a livello dell'UE rispetto ai loro omologhi europei e in genere, almeno sino ad oggi, hanno preso parte in modo poco attivo al dibattito sull'adesione. Landvernd, ad esempio, pur ritenendo in linea di massima che la legislazione ambientale europea abbia avuto ricadute positive, non ha ancora adottato una posizione ufficiale sulla questione dell'adesione. Questo gruppo ambientalista è anche interessato a definire con precisione il ruolo che potrebbe eventualmente svolgere nei negoziati di adesione, con particolare riguardo a una maggiore partecipazione a programmi UE come, ad esempio, il programma quadro per la conservazione della natura.

#### 6.5 Protezione dei consumatori

6.5.1 L'Associazione islandese dei consumatori (NS) è un'organizzazione non governativa indipendente e senza fini di lucro

fondata nel 1953, attiva a livello europeo e membro di organizzazioni rappresentative. La NS - che lavora già a stretto contatto con ECC (*European Consumer Centre*)-Iceland, membro della rete europea dei centri per i consumatori - non si è ancora pronunciata chiaramente a favore o contro l'adesione all'UE. Tuttavia, da tempo ormai l'Associazione ritiene che l'Islanda dovrebbe valutare attentamente tutti i pro e i contro di una simile scelta. L'assemblea generale della NS del 2008 aveva concluso che il paese avrebbe dovuto candidarsi all'adesione per potersi confrontare con i problemi concreti che essa comporta, in modo tale che il dibattito sull'Unione europea potesse essere portato avanti senza pregiudizi e sulla base di dati di fatto oggettivi. Sempre nel 2008 la NS aveva commissionato un rapporto sui vantaggi e gli svantaggi che l'adesione del paese all'UE avrebbe comportato per i consumatori islandesi. Senza prendere una posizione netta o adottare un atteggiamento favorevole o contrario all'UE, quindi, la NS ha sempre incoraggiato il governo islandese quantomeno a candidarsi all'adesione e ha cercato di fare la sua parte nell'avviare il dibattito sull'UE.

#### 6.6 Altre organizzazioni

6.6.1 Tra le altre organizzazioni importanti figurano l'Organizzazione dei disabili, la Camera di commercio (membro di Eurochambers), la Federazione del commercio e dei servizi (membro di Eurocommerce), la Federazione del commercio islandese e varie altre ONG. Finora tali organizzazioni non hanno ancora preso una posizione ufficiale sull'adesione all'UE, ma potrebbero esprimersi a favore o contro determinate politiche europee. Esistono infine gruppi specifici favorevoli o contrari all'UE, quali Evrópusamtökin e Heimssýn.

Bruxelles, 9 dicembre 2010

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Consiglio sugli aiuti di Stato per agevolare la chiusura di miniere di carbone non competitive»**

(parere d'iniziativa)

(2011/C 54/03)

Relatore generale: **PEZZINI**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 21 ottobre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa in merito alla:

*Proposta di regolamento del Consiglio sugli aiuti di Stato per agevolare la chiusura di miniere di carbone non competitive.*

L'Ufficio di presidenza del Comitato, in data 20 ottobre 2010, ha incaricato la commissione consultiva per le trasformazioni industriali, di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 467a sessione plenaria, dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta dell'8 dicembre), ha nominato relatore generale PEZZINI e ha adottato il seguente parere con 158 voti favorevoli, 8 voti contrari e 5 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) considera necessario un pacchetto di misure, intese a dare un forte impulso ad un modello energetico sostenibile e a dotare di un quadro di riferimento certo e stabile il settore, includendo una pianificazione energetica in accordo con la sicurezza d'approvvigionamento, il rispetto degli **aspetti sociali, territoriali e ambientali e la tabella di marcia all'orizzonte 2020-2050**.

1.2 Il Comitato raccomanda l'estensione del regolamento sull'industria carboniera attualmente vigente (regolamento (CE) n. 1407/2002, del 23 luglio 2002, sul regime di aiuti di Stato all'industria carboniera) per un periodo uguale a quello della normativa in scadenza, senza gravare sul bilancio UE e senza porre apoditticamente condizioni di chiusura delle miniere ma con possibilità di concedere aiuti agli investimenti ed a tecnologie innovative *clean coal* (CC), nonché all'alta qualificazione del personale nelle materie prime strategiche e chiede con forza la modifica della proposta in merito «per agevolare le ristrutturazioni competitive delle miniere di carbone» e il consolidamento di una riserva strategica comunitaria.

1.3 Il CESE chiede una verifica *mid-term* delle condizioni di competitività del *clean coal* in relazione ai livelli competitivi delle altre risorse energetiche autoctone dell'UE all'orizzonte 2020, agli aiuti concessi alle altre fonti energetiche autoctone, all'uso agevolato del carbone sui mercati mondiali, alla volatilità dei prezzi internazionali dei combustibili fossili, al valore aggiunto europeo delle risorse autoctone, oltre ai costi di riconversione delle centrali elettriche e di iattazione dei siti minerari posti fuori uso.

1.4 Tale verifica al 2014 deve essere effettuata, secondo il Comitato, in via strettamente correlata con l'implementazione delle disposizioni del Trattato di Lisbona sulla nuova politica energetica comunitaria (cfr. art. 194) ed in coerenza con la strategia di sicurezza energetica dell'Unione e di accesso alle risorse, nonché con le altre politiche UE, specie quella industriale, commerciale e di ricerca e innovazione.

1.5 Il Comitato chiede che venga presentato un rapporto *mid-term* 2015 al PE, al Consiglio ed al Comitato stesso, sulla competitività dell'industria carboniera europea, al di là della situazione eccezionale della crisi attuale, in relazione ai parametri sopra evidenziati di definizione dei termini relativi della stessa industria, evidenziandone i progressi raggiunti in materia strategica, economica, tecnologica, sociale ed ambientale, nonché di riduzione della dipendenza energetica.

1.6 Il CESE ricorda che l'UE ricopre una posizione di leadership nella ricerca e sviluppo delle tecnologie energetiche «pulite», in particolare nelle tecniche di CCS (*CO<sub>2</sub> Capture & Storage*: cattura e stoccaggio del CO<sub>2</sub>), come le *Clean Coal Technologies*, *Coal-based Poly-Generation* e *Power Generation for Integrated Zero Emission Solutions* <sup>(1)</sup>, che sono parte integrante del 7PQ di RSTD 2007-2013 dell'Unione europea.

(1) Cfr. ZEP - *Zero Emissions Platform, European Technology Platform for zero emission fossil, fuel, power - Implementation Plan 2010-2012* (Piattaforma tecnologica europea per le centrali elettriche a combustibili fossili a emissioni zero - Piano di applicazione 2010-2012) [www.zeroemissionsplatform.eu/ccs-technology/capture.html](http://www.zeroemissionsplatform.eu/ccs-technology/capture.html) / Conferenza sul Piano SET 2010 (piano strategico europeo per le tecnologie energetiche) organizzata dalla presidenza belga (15-16 ... *Piattaforma tecnologica europea per le centrali elettriche a combustibili fossili a emissioni zero (ETP-ZEP)*) <http://setis.ec.europa.eu/technologies/Zero-emission-fossil>.

1.7 Il CESE sottolinea l'insussistenza dei problemi di distorsione di concorrenza sul mercato interno europeo in quanto, come rilevato dalla Commissione stessa, non vi è alcun interscambio significativo di carbone tra Stati membri, anche perché gli impianti tecnologici delle centrali elettriche sono calibrati su tipologie di carbone di riferimento proprie.

1.8 Il CESE evidenzia l'accresciuta validità di quanto espresso nel regolamento Carbone (regolamento (CE) n. 1407/2002), in particolare:

- «lo squilibrio concorrenziale del carbone comunitario, rispetto al carbone importato, ha imposto all'industria carboniera negli ultimi decenni l'adozione di importanti misure di ristrutturazione e di riduzione di attività,
- la Comunità è diventata sempre più dipendente dalle importazioni di fonti di energia primaria,
- la situazione politica mondiale conferisce una dimensione del tutto nuova alla valutazione dei rischi geopolitici e dei rischi di sicurezza in materia energetica, dando un significato più ampio al concetto di sicurezza dell'approvvigionamento.»

1.9 Per tali ragioni, e per il fattore strategico rappresentato dalle risorse energetiche, il CESE raccomanda una transizione efficace verso un nuovo modello energetico sostenibile europeo, con un mix diversificato che tenga conto di tutte le fonti di energia con tecnologie tese alla riduzione delle emissioni inquinanti e calendari credibili di realizzazione, introducendo e preservando elementi che lo rendano meno dipendente da risorse esogene.

1.10 Il Comitato sottolinea l'importanza - nel campo dell'efficienza energetica, della lotta al cambiamento climatico e dell'abbattimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di altre sostanze inquinanti - dell'acquisizione di un consenso democratico e partecipato, e chiede pertanto con forza che venga rafforzato e maggiormente strutturato il dialogo sociale **settoriale** dell'industria carboniera, ai vari livelli, nel contesto della politica di coesione economica e sociale dell'Unione per le regioni di produzione del carbone per le quali una cessazione di attività equivarrebbe, allo stato attuale di crisi globale, alla perdita di oltre 300 000 posti di lavoro localizzati in territori molto specifici.

## 2. Introduzione

2.1 L'Unione europea ha attualmente una produzione di carbone <sup>(2)</sup> pari a circa 288 milioni di tonnellate di carbone equivalente (Mtce) delle quali 122 Mtce sono rappresentate da antracite. Il carbone viene principalmente usato per la produzione di elettricità, per la generazione di calore, per la produzione di acciaio e in altri processi industriali. I più grandi produttori di carbone sono la Germania e la Polonia.

(2) Trattasi in questo parere del «carbon fossile o carbone» come definito ai sensi dell'art. 2 del regolamento (CE) n. 1407/2002 - antracite, lignite, carbon fossile.

2.2 Su 10 Stati membri produttori di carbon fossile, 6 stanno erogando, in diverse forme, aiuti di Stato al settore: principalmente la Germania e la Spagna, in minor misura l'Ungheria, la Polonia, la Romania, la Slovacchia e la Slovenia (anche se qui le miniere risultano già chiuse).

2.3 Il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio del 1951 conteneva disposizioni chiare sulla facoltà degli Stati membri di concedere aiuti di Stato alle imprese del settore carbonifero e siderurgico: «Sono riconosciuti incompatibili con il mercato comune del carbone e dell'acciaio e, per conseguenza, sono aboliti e proibiti, alle condizioni previste dal presente Trattato, nell'interno della Comunità: [...] le sovvenzioni o gli aiuti concessi dagli Stati [...] in qualunque forma». Questo divieto assoluto per i singoli Stati di sostenere le imprese, espresso all'articolo 4, lettera c), era una logica conseguenza dell'abolizione di tutte le misure nazionali di protezione all'interno del mercato comune.

2.4 Tuttavia, dopo la creazione del mercato comune, divenne presto evidente l'impossibilità di garantire l'approvvigionamento energetico a livello europeo e per consentire alcuni tipi di aiuti comunitari fu utilizzato l'articolo 95, relativo all'insorgere di circostanze impreviste successivamente alla firma del Trattato. Ciò consentì alla Comunità di intervenire ove necessario per conseguire uno o più obiettivi del Trattato.

2.5 Alla scadenza del Trattato CECA, il Consiglio UE ha varato nel 2002 il regolamento (CE) n. 1407/2002, del 23 luglio 2002, sul regime di aiuti di Stato all'industria carboniera, che scade il 31 dicembre 2010. Dal 2003 al 2008 è stata approvata l'erogazione di aiuti al settore per oltre 26 miliardi di euro.

2.6 Il CESE ha avuto modo di pronunciarsi su tale regime <sup>(3)</sup>, condividendo «la valutazione del comitato consultivo CECA secondo cui un regolamento che si pone come obiettivo il miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento di energia e la creazione di una stabile riserva di fonti interne di energia primaria, non può esigere al tempo stesso il continuo smantellamento di tutti gli aiuti all'industria carboniera».

2.7 Il CESE aveva accolto con favore «la possibilità che gli Stati membri abbiano l'opportunità di porsi come obiettivo un livello minimo di produzione carboniera che consenta l'accesso a riserve essenziali». Questo implica un'infrastruttura efficiente, una forte attenzione e concreti interventi nel delicato campo dell'igiene e della sicurezza nei luoghi di lavoro, solide qualifiche professionali e competenze tecnologiche.

2.8 Peraltro, il Comitato sottolinea l'importanza di «dare un contributo attivo [a questo settore specifico nel quadro delle materie prime strategiche autoctone], per rendere l'Europa più attraente per gli investimenti e per l'occupazione, per rafforzare la dimensione competitiva delle imprese e la coesione sociale, per stimolare la propensione alla ricerca e all'innovazione, e infine per promuovere la creazione e la diffusione delle nuove conoscenze e la formazione delle risorse umane» <sup>(4)</sup>.

(3) GU C 48 del 21.2.2002, pag. 49.

(4) GU C 65 del 17.3.2006, pag. 1.

2.9 Parimenti il Comitato ha avuto modo di ribadire che la Commissione dovrebbe potersi concentrare sull'esame degli aiuti di Stato che hanno un impatto significativo sugli scambi, senza disperdere le proprie risorse nell'esaminare una molteplicità di casi, di interesse prevalentemente locale, chiarendo il significato e l'interpretazione del concetto di *local concern* <sup>(5)</sup>.

2.10 Il CESE ha anche sottolineato come «i combustibili fossili (carbone <sup>(6)</sup>, petrolio e gas naturale) costituiscano, attualmente, l'asse portante dell'approvvigionamento energetico europeo e globale. Anche nei prossimi decenni la loro importanza non verrà meno ed essi rimarranno quindi indispensabili» <sup>(7)</sup>.

2.11 «Un maggiore ricorso ai notevoli giacimenti europei di carbone può attenuare questa dipendenza. Per quanto riguarda il carbone, finora è stato estratto solo il 3 % circa del potenziale complessivo, che è stimato a circa 3 400 miliardi di tep.» Il livello stimato delle risorse e delle riserve mondiali di carbone, petrolio e gas, dipende da parecchi fattori (crescita economica, prospezione, sviluppo tecnologico). Tali risorse dureranno ancora per molti decenni (nel caso del carbone forse addirittura per secoli) ...» <sup>(7)</sup>.

2.12 Nelle prospettive 2030-2050, tracciate dal Centro comune di ricerca (JRC) <sup>(8)</sup>, il carbon fossile è destinato a rimanere parte integrante del soddisfacimento dei bisogni di energia per tutto il XXI secolo, con una crescente attenzione a limitare le emissioni di gas a effetto serra attraverso forti investimenti in ricerca e sviluppo di applicazioni di mercato di tecnologie *clean coal* e interventi sempre più puntuali nelle tecnologie finalizzate alla cattura e allo stoccaggio del CO<sub>2</sub>. A livello mondiale, il carbone rimarrà una fonte energetica significativa, fornendo oltre il 20 % dei fabbisogni mondiali di energia.

2.13 Come ha ricordato il CESE <sup>(9)</sup> «dopo una diminuzione iniziale, a partire dal 2015 circa ci si attende un nuovo aumento del consumo di carbone, come conseguenza del miglioramento della concorrenzialità di questa fonte energetica per la produzione di elettricità. I principali motivi di questa evoluzione sono l'aumento del prezzo del gas naturale e la prevista disponibilità operativa di tecnologie all'avanguardia per la produzione di energia elettrica a partire dal carbone».

2.14 La Cina, gli USA, l'India, l'Australia e la Russia sono i principali produttori mondiali, con una produzione di 2 761 Mt all'anno per la Cina (47 % della produzione mondiale), di 1 006 Mt all'anno per gli Stati Uniti d'America (17 %) e di 247 Mt annue per la Russia (4 %). L'UE importa 180 Mt di carbone all'anno, principalmente da Russia (30 %), Colombia (17,8 %), Sud Africa (15,9 %) e USA (12,8 %) <sup>(10)</sup>.

<sup>(5)</sup> Cfr. nota 2.

<sup>(6)</sup> Antracite, lignite e carbon fossile.

<sup>(7)</sup> GU C 28 del 3.2.2006, pag. 5.

<sup>(8)</sup> *Coal of the future (supply prospects for thermal coal by 2030-2050)*, Centro comune di ricerca (JRC), Istituto per l'energia di Petten (Paesi Bassi), febbraio 2007.

<sup>(9)</sup> Cfr. nota 9.

<sup>(10)</sup> Gli USA sono ancora molto attivi nel finanziare le centrali a carbone, sia a livello nazionale che internazionale, il che è in contraddizione con l'impegno, assunto dal Presidente Obama di fronte al G20, di eliminare gradualmente i sussidi ai combustibili fossili.

### 3. Le proposte in essere

3.1 La Commissione ha presentato recentemente 6 opzioni in vista della scadenza del regolamento (CE) n. 1407/2002, del 23 luglio 2002, sul regime di aiuti di Stato all'industria carboniera:

- opzione 1: nessun nuovo strumento giuridico settoriale, applicabile dopo la scadenza del regolamento per l'industria carboniera: vale solo la regolamentazione generale sugli aiuti di stato,
- opzione 2: adozione di orientamenti, ex articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, simili a quelli introdotti per la siderurgia e per i cantieri navali (sostegni ai minatori licenziati o pre-pensionati per chiusura delle miniere, per consulenze e per interventi di riqualificazione professionale, per aiuti destinati al risanamento dei siti),
- opzione 3: regolamento per aiuti al funzionamento di durata limitata (chiusura), aiuti regressivi al funzionamento, purché accompagnati da un sistematico smantellamento delle miniere e degli impianti, nel quadro di un piano di chiusura definito,
- opzione 4: regolamento per aiuti alla copertura di oneri eccezionali (oneri sociali e ambientali residui) connessi alla chiusura delle miniere di carbone,
- opzione 5: regolamento ex articolo 107, paragrafo 3, lettera e), del TFUE, per concessione di aiuti, sia per la chiusura, sia a copertura di oneri eccezionali,
- opzione 6: proroga di 10 anni (al 2020) dell'attuale regolamento sull'industria carboniera, senza condizioni di chiusura delle miniere e con possibilità di concedere aiuti agli investimenti.

3.2 La Commissione ha deciso di presentare una proposta di un nuovo regolamento del Consiglio, sulla base dell'opzione 5, con uno strumento supplementare a disposizione degli Stati membri, per attenuare l'impatto sociale e regionale della chiusura delle miniere e per promuovere la coesione sociale delle regioni europee.

3.3 Di fatto, la proposta della Commissione, oltre alle possibilità previste dalla regolamentazione generale in materia di aiuti di Stato - per rafforzare la dimensione competitiva delle imprese e la coesione sociale, per stimolare la propensione alla ricerca e all'innovazione, e infine per promuovere la creazione e la diffusione delle nuove conoscenze e la formazione delle risorse umane - offrirebbe la possibilità di dichiarare compatibili con il mercato interno due tipologie di aiuti a favore dell'industria carboniera: aiuti per la chiusura e alla copertura di oneri eccezionali.

3.3.1 In particolare, la concessione di aiuti al funzionamento delle miniere di carbone potrebbe essere autorizzata solo in presenza di:

- un piano dettagliato di chiusura definitiva, entro il 1° ottobre 2014, per le miniere di carbone non competitive, attive al 31 dicembre 2009,
- forte regressività dell'aiuto nel tempo: riduzione del 33 % per periodi di 15 mesi,
- restituzione integrale in caso di mancata chiusura nei tempi prescritti,
- presentazione di un programma nazionale di misure volte ad attenuare l'impatto ambientale dell'utilizzo del carbone.

3.3.2 La concessione di aiuti per oneri eccezionali riguarderebbe la copertura dei costi eccezionali di ristrutturazione e di risanamento dei siti non direttamente connessi alla produzione corrente, nonché delle pendenze sociali e ambientali residue delle miniere chiuse, solo se sono una conseguenza della chiusura di unità per la produzione di carbone.

#### 4. Osservazioni generali

4.1 Il Comitato non ha apprezzato la mancata consultazione da parte del Consiglio specie riguardo alle competenze della commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI), integrata al suo interno come struttura permanente di lavoro, rilevando le competenze del comitato consultivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA).

4.2 Il CESE rivendica, innanzitutto, le proprie prerogative di potersi pronunciare su una problematica di grande rilevanza, in tema di trasformazioni industriali nell'Unione, come già lo è stata per il comitato consultivo CECA, che ha avuto modo di pronunciarsi sul regolamento (CE) n. 1407/2002, preconizzando che un «miglioramento della sicurezza dell'approvvigionamento di energia e la creazione di una stabile riserva di fonti interne di energia primaria, non [possono] esigere al tempo stesso il continuo smantellamento di tutti gli aiuti all'industria carboniera».

4.3 Il CESE ricorda come il Consiglio europeo del 19 e 20 marzo 2009 abbia sottoscritto il *Secondo riesame strategico della politica energetica*, presentato il 13 novembre 2008 dalla Commissione, dove si sostiene la necessità di utilizzare al meglio le risorse energetiche interne dell'UE e si ribadisce che «l'UE deve fare un uso ottimale delle proprie risorse energetiche, inclusi le energie rinnovabili, i combustibili fossili e, nei paesi che operano tale scelta, l'energia nucleare».

4.4 Il CESE ricorda anche che il VI programma d'azione per l'ambiente 2002-2012 ha tra i propri obiettivi quello di favorire «i combustibili fossili rinnovabili e a più basso tenore di carbonio per la produzione di energia elettrica» e lo stesso articolo 1 del regolamento attualmente in vigore per gli aiuti all'industria carboniera prescrive di «mantenere a titolo di misura precauzionale una quantità minima di fonti interne di produzione di carbone che consenta di garantire un accesso alle riserve».

4.5 Il CESE sottolinea infine come le stesse analisi comunitarie del JRC - Istituto per l'energia di Petten, abbiano indicato che il carbon fossile è destinato a rimanere parte integrante del soddisfacimento dei bisogni di energia per tutto il XXI secolo.

4.6 Il CESE accoglie favorevolmente le misure proposte dalla Commissione, nella misura in cui rispondono alle esigenze di sviluppo competitivo delle imprese del settore, e non discendono solo da una logica di non competitività <sup>(11)</sup>, in un quadro di riferimento comune, per:

- mantenere un livello adeguato di risorse energetiche autoctone, per contribuire alla sicurezza d'approvvigionamento e ridurre la dipendenza energetica,
- mantenere una posizione europea di leadership nelle tecnologie estrattive intelligenti e nelle tecnologie ambientali *clean coal* e di CCS (cattura e stoccaggio del CO<sub>2</sub>): un uso esteso della tecnologia di CCS potrà essere disponibile solo dopo il 2020 e a condizione che le necessarie attività di R&S vengano svolte in tempo e abbiano successo,
- rispondere ai fallimenti del mercato per gli investimenti in ricerca, innovazione e ristrutturazione, per rendere competitive le imprese europee del carbone con acquisizioni di nuove tecnologie di mercato, a costi ridotti,
- rispondere agli obiettivi di carattere sociale e ambientale, con la generazione di ricchezza e di occupazione legate al territorio ed allo sviluppo delle regioni, nelle quali le attività mineraria ed estrattiva e le industrie ad esse collegate siano preponderanti, o esclusive,
- applicare il concetto di *local concern* al settore, visto che l'impatto di interscambio intracomunitario è minimo o nullo e quindi senza incidenze significative sugli scambi e senza che il regime di aiuti in essere abbia prodotto distorsioni di concorrenza sostanziali,

(11) Al riguardo come evidenziato in tutti i documenti di politica energetica della Commissione - dal Piano SET alla Strategia energetica 2011-2020 - debbono essere presi in considerazione parametri quali i livelli competitivi delle altre risorse energetiche autoctone dell'UE all'orizzonte 2020, gli aiuti concessi alle altre fonti energetiche autoctone, l'uso agevolato del carbone sui mercati mondiali e la volatilità dei prezzi internazionali dei combustibili fossili, nonché il valore aggiunto europeo della sicurezza energetica delle risorse strategiche autoctone specie in presenza di crisi e tensioni internazionali; occorre anche considerare i costi di riconversione delle centrali elettriche a carbone e i costi risanamento dei siti minerari non più in uso.

- permettere la modernizzazione delle centrali di produzione di energia elettrica, il rispetto di modalità e di tempi di ristrutturazione settoriale nazionale <sup>(12)</sup>, sostenendo reti di distretti carboniferi e di centri di competenza sull'estrazione e sull'utilizzo delle risorse minerali e sistemi di reti per formazione di quadri altamente qualificati,
- salvaguardare il concetto di «riserva minima strategica “di carbone autoctono come” obbligo di servizio universale del settore pubblico» ai fini di sicurezza energetica (cfr. articolo 106 TFUE (ex articolo 86 TCE)),
- garantire servizi d'orientamento, formazione e riconversione professionale, per lavoratori e per tecnici delle miniere deficitarie; sostegni ai pre-pensionamenti, nel settore e nelle industrie collegate,
- sviluppare e sostenere il dialogo sociale settoriale europeo per le industrie estrattive e organizzare fori tecnici, strutturati in rete, quali il *Berlin Fossil Fuel Forum*,
- sostenere la diffusione e lo scambio delle migliori pratiche, specie dal punto di vista tecnico e ambientale, sia per rendere competitive e sostenibili le produzioni di carbone tecnologicamente avanzate e le loro applicazioni, sia per avviare ristrutturazioni, riconversioni e chiusure (e risanamento <sup>(13)</sup> dei siti), ove tali percorsi non siano praticabili.

Bruxelles, 8 dicembre 2010

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

4.7 Il CESE ritiene che lo spazio temporale indicato dalla Commissione sia troppo limitato e non rispondente alle esigenze di sviluppo del settore: il periodo 2011-2018 sarebbe più opportuno - come lo è stato il periodo 2002-2010 - per verificare la competitività o meno delle imprese del settore, alla luce degli sviluppi tecnologici di mercato, specie in termini di tecniche estrattive, di *clean coal* e di CCS a basso costo.

4.8 Allo stesso modo, secondo il CESE, il tasso di regressività appare eccessivo e concentrato in tempistiche troppo ridotte, per poter lasciar spazio a recuperi di competitività e ad innovazioni produttive, *clean coal* e CCS. Gli aiuti dovrebbero inoltre premiare e non castigare, come nella proposta, le imprese che recuperano margini di competitività.

4.9 Quanto agli squilibri concorrenziali tra prodotto importato e prodotto autoctono, prima di indicarli come elementi che premono, per una limitazione del regime comunitario, occorrerebbe forse esaminare con maggiore chiarezza e trasparenza i regimi di aiuto dei paesi esportatori. Secondo il CESE, occorrerebbe inoltre valutare con maggiore attenzione e coerenza, all'atto della firma di accordi con paesi terzi, l'inserimento del rispetto di standard sociali ILO adeguati per evitare lo sfruttamento dei minatori e assicurare condizioni ottimali di sicurezza e la protezione dei lavoratori da incidenti spesso mortali che si verificano nelle maggiori produzioni mondiali.

4.10 Il CESE ritiene infine indispensabile, per il futuro delle attività del settore carbonifero e di generazione elettrica, fornire alle imprese europee ed agli Stati membri un quadro chiaro e proattivo degli aiuti orizzontali attivabili ai fini sociali, ambientali, di RST e innovazione, di formazione e qualificazione professionale nel settore.

<sup>(12)</sup> Si veda, per esempio, il piano tedesco per le miniere di carbone al 2018.

<sup>(13)</sup> Decommissioning.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare nell'UE»**

(parere d'iniziativa)

(2011/C 54/04)

Relatore: **Armands KRAUZE**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 18 febbraio 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*Sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare nell'UE*

(parere di iniziativa).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 novembre 2010.

Alla sua 467a sessione plenaria, dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta del 9 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli, 3 voti contrari e 7 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Garantire la disponibilità di approvvigionamenti alimentari dovrebbe rimanere uno degli obiettivi fondamentali della politica agricola dell'UE. Viste le sfide e le incertezze connesse alla sicurezza alimentare mondiale, la politica agricola comune (PAC) post 2013 dovrebbe continuare a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare.

1.2 Una produzione agricola sostenibile e il buon funzionamento dei mercati agricoli gettano le basi per la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari nell'UE. La futura PAC ha bisogno di meccanismi di gestione del mercato potenti per garantire il funzionamento dei mercati agricoli e la stabilità dei prezzi. Le regole che disciplinano gli scambi di prodotti agricoli dovrebbero garantire la sicurezza degli approvvigionamenti agricoli in tutti i paesi e in ogni circostanza.

1.3 Per potere rispondere a tutte le sfide future e garantire la sicurezza di approvvigionamento nel settore agricolo e in quello alimentare in tutti gli Stati membri, l'UE ha bisogno di una PAC forte. La PAC dovrà rimanere anche in futuro una delle politiche principali dell'UE. Il suo finanziamento futuro dev'essere adeguato.

1.4 La chiave della sicurezza alimentare in tutto il mondo è una produzione alimentare locale sostenibile. Nell'UE andrebbe mantenuta e promossa una produzione agricola diversificata su tutto il territorio. Si dovrebbe riservare un'attenzione speciale alle regioni e alle aree remote caratterizzate da svantaggi specifici.

1.5 L'UE deve dedicare maggiori sforzi alla pianificazione sistematica per la sicurezza degli approvvigionamenti, in modo da garantire la vitalità economica della produzione agricola e dell'intero settore alimentare anche nelle situazioni di crisi e di emergenza. Le azioni concrete (scorte, infrastrutture agricole, formazione ecc.) in questo campo dovrebbero tuttavia rimanere

di competenza degli Stati membri. Attualmente non sono necessarie nuove disposizioni legislative dell'UE in materia di sicurezza di approvvigionamento nell'agricoltura e nel settore alimentare.

1.6 Gli Stati membri possono utilizzare la politica di sviluppo rurale dell'UE come strumento per promuovere azioni rivolte a sostenere e a migliorare la sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare. Gli Stati membri dovrebbero avvalersi di questa possibilità nei loro programmi di sviluppo rurale.

1.7 Il settore agricolo potrebbe svolgere un ruolo significativo nell'accrescere la sicurezza e la sostenibilità degli approvvigionamenti energetici nell'UE e nel ridurre la dipendenza dell'UE dalle importazioni di combustibili fossili. A livello di azienda agricola, la produzione di energia in proprio può dare un contributo importante alla sicurezza degli approvvigionamenti. Per incrementare l'uso di bioenergia nelle aziende agricole si dovrebbero sviluppare ulteriormente le tecnologie bioenergetiche. La produzione di bioenergia dovrebbe essere sostenibile e occorrerebbe concentrarsi maggiormente su una migliore utilizzazione dei prodotti secondari del settore agroalimentare per ridurre l'inquinamento e le emissioni di anidride carbonica.

## 2. Introduzione

2.1 Garantire la sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare significa fare in modo che gli alimenti siano disponibili e che le popolazioni abbiano accesso, in termini economici, a tali alimenti, ed eliminare la fame. In molti comparti agricoli su tutto il territorio dell'UE i livelli di produzione sono sufficienti per nutrire la popolazione e questo risultato è stato ottenuto per mezzo della PAC. La sicurezza alimentare, in quanto bene pubblico che non è remunerato dal mercato ma che è fornito dai settori agricolo e alimentare a beneficio della società, diventerà un obiettivo importante della PAC dopo il 2013 <sup>(1)</sup>.

(1) Il 31 maggio 2010 si è svolto a Helsinki, nel quadro dell'elaborazione del presente parere, un seminario sul tema *Sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare nell'UE*.

2.2 La sicurezza alimentare rappresenterà nei prossimi decenni la sfida principale per i settori agricolo e alimentare a livello globale. A causa della crisi alimentare e di quella economica, oltre un miliardo di persone al mondo soffre la fame.

2.3 Per sicurezza alimentare si intende avere a disposizione alimenti che siano sufficienti a condurre una vita in salute e siano sani e non contaminati. Si tratta di un tema complesso che è legato ad altri settori, come la produzione petrolifera, la logistica, ecc. Qualsiasi problema logistico o produttivo nelle principali regioni di produzione dovuto a crisi impreviste può influenzare la disponibilità di alimenti per milioni di persone, soprattutto se queste vivono in aree urbane. La chiave della sicurezza alimentare globale è una produzione alimentare locale sostenibile <sup>(2)</sup>.

### 3. Le sfide della produzione alimentare mondiale

3.1 Secondo una previsione formulata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), la popolazione mondiale arriverà a quasi 9,5 miliardi di persone entro il 2050 e, per nutrirla, la produzione alimentare mondiale dovrà raddoppiare rispetto agli attuali livelli. La popolazione che vive nei centri urbani dei paesi in via di sviluppo aumenterà con particolare rapidità. Grandi saranno le aspettative nei confronti degli agricoltori e si premerà maggiormente perché si pratici una coltura più intensiva. La produttività agricola dovrà aumentare per nutrire la popolazione mondiale in crescita. Le possibilità di espandere l'uso dei terreni sono limitate a causa della domanda di superfici non agricole e dell'assenza di adeguati terreni agricoli disponibili.

3.2 Gli investimenti nell'agricoltura dovranno aumentare dappertutto, ma specialmente nei paesi in via di sviluppo, che hanno un considerevole potenziale di espansione della produzione. Inoltre in tali paesi bisogna migliorare le infrastrutture rurali, facilitare l'accesso a fattori di produzione moderni, una gestione sostenibile del suolo e, in particolare, l'accesso alle risorse idriche, sviluppare i sistemi d'istruzione e il funzionamento dei mercati agricoli. Nel lungo termine, tuttavia, il punto focale per la sicurezza alimentare sarà la disponibilità di alimenti e la possibilità di accedervi. Il mezzo più efficace per garantire la sicurezza alimentare sarà uno sviluppo generale e un aumento dei livelli di reddito nei paesi più poveri. L'agricoltura svolge un ruolo particolarmente importante nel garantire la sicurezza alimentare, ma difficilmente può farcela da sola <sup>(3)</sup>.

3.3 Nella sua dichiarazione finale, il vertice della FAO sulla sicurezza alimentare del 2009 ha ribadito che la produzione alimentare è una responsabilità dei singoli paesi.

3.4 Per effetto della crisi alimentare ed economica, nonché del mutare della situazione mondiale, trova oggi maggiore comprensione il fatto che tutte le nazioni e regioni, comprese quelle meno favorite, debbano avere il diritto e anche l'obbligo di produrre il cibo per il proprio consumo. Deve essere possibile produrre più alimenti in un modo più sostenibile.

<sup>(2)</sup> Secondo la definizione utilizzata nel vertice della FAO sulla sicurezza alimentare.

<sup>(3)</sup> GU C 100 del 30.4.2009, pag. 44.

3.5 Un'altra sfida cruciale per l'approvvigionamento alimentare mondiale, oltre a quella della crescita della popolazione, è rappresentata dai cambiamenti climatici e dalle relative conseguenze sulle risorse naturali. I cambiamenti climatici possono avere un impatto considerevole sulla produzione alimentare, specialmente nei paesi in via di sviluppo, alcuni dei quali sono anche tra i meno capaci di adattarsi a tali cambiamenti. L'agricoltura deve cercare di ridurre le emissioni di gas a effetto serra, ma al tempo stesso essa può anche contribuire alla soluzione del problema delle emissioni attraverso il sequestro del carbonio nel suolo. Si deve ottenere una produzione agricola più efficiente con minori emissioni. L'agricoltura deve contribuire a migliorare la qualità dell'aria e dell'acqua, a preservare la diversità naturale e a prevenire l'erosione. Anche la garanzia di terreni agricoli e di acqua dolce in quantità sufficiente rappresenta una sfida cruciale per la sicurezza alimentare mondiale.

3.6 Nell'agricoltura l'innovazione ha un ruolo fondamentale da svolgere per far fronte alle sfide legate alla sicurezza alimentare e ai cambiamenti climatici. Le principali innovazioni in questo settore spesso riguardano le colture e l'allevamento, le tecniche di irrigazione, la prevenzione delle inondazioni, la resistenza al caldo e al freddo, la diversificazione dei metodi agricoli tradizionali, ecc. Una soluzione ai futuri problemi potrebbe essere quella di migliorare l'efficienza dei metodi di coltivazione, perché tale soluzione ha il potenziale per aumentare la produttività agricola in modo sostanziale.

### 4. Concetto di sicurezza degli approvvigionamenti

4.1 La sicurezza alimentare rappresenta una questione strategica cruciale per i popoli di tutto il mondo. L'accesso al cibo è solo un aspetto di un concetto più vasto di sicurezza. I problemi nell'accesso agli alimenti portano in brevissimo tempo a un aumento dell'instabilità sociale e del malcontento. Garantire l'accesso al cibo anche nelle situazioni di crisi e di emergenza è una responsabilità della società.

4.2 La sicurezza alimentare in un'economia moderna organizzata in rete dipende da molti fattori. La sicurezza alimentare richiede approvvigionamenti energetici (petrolio ed elettricità) stabili, tecnologie informatiche, una logistica efficiente, una buona igiene e un sistema di allerta rapida funzionante per proteggere la società dagli alimenti nocivi. Gli Stati membri devono garantire sia la protezione delle infrastrutture cruciali nei settori agricolo e alimentare sia un'azione concreta sul campo.

4.3 Le società devono premunirsi contro le emergenze negli approvvigionamenti alimentari, ed è questo ciò che si definisce «sicurezza degli approvvigionamenti». Con tale espressione si intende generalmente il fatto di garantire i flussi di materie prime (ad esempio, la costituzione di scorte di emergenza), ma, in senso più lato, si indica la capacità di mantenere le attività economiche basilari di una società che sono essenziali per salvaguardare sia le condizioni di vita della popolazione che il funzionamento e la sicurezza della società. La sicurezza degli approvvigionamenti in rapporto alla disponibilità di alimenti significa quindi la capacità di garantire la produzione di alimenti e il funzionamento dell'intero settore alimentare anche in situazioni di crisi e di emergenza.

## 5. La politica agricola dell'UE e la sicurezza degli approvvigionamenti

5.1 L'Unione europea si sta attualmente preparando per la prossima revisione della PAC, ossia per la politica agricola dopo il 2013. La Commissione ha pubblicato una comunicazione sulla futura politica nel novembre 2010 e probabilmente presenterà le relative proposte legislative nella seconda metà del 2011, mentre la decisione del Consiglio e del Parlamento europeo è attesa per il 2012. La PAC continuerà a garantire una produzione alimentare sufficiente nell'UE.

5.2 Conformemente alle disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità europea, inserite senza variazioni nel Trattato di Lisbona ratificato l'anno scorso, gli obiettivi della politica agricola dell'UE sono:

- aumentare la produttività agricola;
- assicurare un tenore di vita equo agli agricoltori;
- stabilizzare i mercati;
- garantire la disponibilità di approvvigionamenti alimentari;
- assicurare prezzi alimentari ragionevoli per i consumatori.

5.3 È chiaro che i cambiamenti a livello mondiale e le nuove sfide che tali cambiamenti implicano porteranno a fissare altri obiettivi per la politica agricola dell'UE, ma gli obiettivi primari summenzionati continuano ad essere necessari e appropriati. Nel corso degli anni numerose sono state le critiche mosse alla politica agricola dell'UE, anche durante i negoziati commerciali, ma in realtà la PAC è riuscita a realizzare gli obiettivi ad essa assegnati in modo più che soddisfacente. La PAC ha garantito l'approvvigionamento alimentare in tutta l'UE, malgrado le fluttuazioni dei prezzi, anche nei periodi di crisi: essa ha quindi mantenuto la sicurezza degli approvvigionamenti nell'UE, anche se questa non è pienamente autosufficiente in rapporto ad alcuni fattori di produzione e prodotti agricoli. Ciò detto, l'UE deve tener conto del fatto che gli Stati membri situati alla periferia dell'UE incontrano spesso delle difficoltà nel garantirsi gli approvvigionamenti nei periodi di ampie fluttuazioni dei prezzi.

5.4 In avvenire i mercati mondiali opereranno in modo più aperto. I futuri accordi commerciali potrebbero consentire ai prodotti agricoli di paesi terzi di entrare nell'UE più facilmente (purché rispettino i criteri di sicurezza alimentare), ma allo stesso tempo per i prodotti agricoli dell'UE si dischiuderanno nuove opportunità di accesso ad altri mercati. L'evoluzione demografica e i mercati a livello mondiale stanno trasformando le priorità della produzione agricola e la domanda alimentare in tutto il mondo. L'interdipendenza tra società e aree economiche sta aumentando. I cambiamenti climatici danno origine a condizioni meteorologiche sempre più estreme. Poiché il solo aumento degli scambi commerciali internazionali non è sufficiente a garantire gli approvvigionamenti alimentari, in futuro cresceranno le fluttuazioni dei prezzi dei prodotti agricoli e l'instabilità dei mercati. La nuova politica agricola dell'UE deve prevedere dei meccanismi di stabilizzazione del mercato: l'UE non deve generare, ma al contrario contribuire attivamente ad eliminare alla radice l'instabilità dei mercati alimentari mondiali.

5.5 L'Unione europea è un importante produttore ed esportatore mondiale di alimenti. Il modo migliore per l'UE di contribuire al mantenimento della stabilità dei mercati alimentari mondiali e alla prevenzione delle crisi alimentari è quello di garantire che il proprio mercato agricolo rimanga in equilibrio e funzioni in modo efficiente. L'UE dovrebbe inoltre svolgere un ruolo significativo ai fini del mantenimento della sicurezza alimentare mondiale.

5.6 I consumatori europei vogliono continuare a consumare alimenti di buona qualità, nutrienti e sani. La futura politica agricola deve garantire che tutta la produzione sia realizzata in modo da proteggere l'ambiente (l'aria, il suolo, l'acqua) e il benessere degli animali da allevamento. Il fatto che gli standard siano superiori nell'UE rispetto al resto del mondo genera aumenti di costo per i produttori europei; la politica agricola dell'UE deve quindi prevedere strumenti, nell'attività agricola come in quella commerciale, per creare parità di condizioni tra la produzione dell'UE e quella di altri paesi. La sfida per l'UE consiste nell'impiego degli strumenti attuali (ad esempio, gli accordi commerciali) e nello sviluppo di strumenti nuovi che spingano altri paesi produttori di alimenti ad adottare gli standard di produzione seguiti dai produttori dell'UE.

5.7 La politica di sviluppo rurale (il 2° pilastro della PAC) continuerà ad avere grande importanza per lo sviluppo equilibrato futuro delle aree rurali, le quali costituiscono una parte essenziale dell'Europa. Oltre il 60 % della popolazione dell'attuale Unione europea a 27 Stati vive in aree rurali, che rappresentano il 90 % del territorio totale dell'Unione. Una politica di sviluppo rurale che tenga maggiormente conto delle differenti condizioni degli Stati membri potrebbe diventare ancora più importante in futuro. Il suo ruolo quale fonte di posti di lavoro nelle comunità rurali e fattore di diversificazione di opportunità imprenditoriali è destinato a crescere. La politica di sviluppo rurale potrebbe essere utilizzata come uno strumento dell'UE per la promozione della sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare.

5.8 La futura politica agricola dell'UE deve continuare a prestare attenzione ai temi legati alla sicurezza degli approvvigionamenti, viste le sfide e le incertezze connesse alla sicurezza alimentare mondiale. Garantire la disponibilità di approvvigionamenti alimentari rappresenta un obiettivo fondamentale della politica agricola dell'UE, che deve dedicare maggiori sforzi alla pianificazione sistematica, in modo da garantire la vitalità economica della produzione agricola e dell'intero settore alimentare anche nelle situazioni di crisi e di emergenza. Devono essere disponibili i meccanismi necessari per garantire che ciò possa diventare realtà. Un obiettivo cruciale della politica agricola dell'UE deve essere quello di mantenere una produzione agricola diversificata e di promuovere tale produzione in tutta l'UE. Il mantenimento, per i cittadini dell'UE, della ricca varietà di alimenti di alta qualità provenienti da differenti aree rurali di tutto il territorio europeo fornirà la giusta soluzione strategica per la politica alimentare dell'UE. Ciò contribuirà anche a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti.

5.9 Nel lungo termine, la sicurezza degli approvvigionamenti nei settori agricolo e alimentare richiede che la produzione agricola sia sostenibile. Oltre alla sostenibilità ambientale, sono importanti anche le dimensioni economiche e sociali. Si dovrebbe porre maggiormente l'accento sul ruolo dell'agricoltura ai fini dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della loro attenuazione. I settori agricolo e alimentare hanno un ruolo da svolgere anche nella produzione di bioenergia. Gli obiettivi della strategia Europa 2020 dell'UE dovrebbero essere integrati nella politica agricola.

5.10 La produzione di bioenergia ha fatto sì che l'agricoltura dell'UE partecipasse in modo significativo alla scelta di adottare tecnologie basate sulle energie rinnovabili. Un'agricoltura e un settore alimentare sostenibili possono dare un grande contributo per ridurre la dipendenza dell'UE dalle importazioni di combustibili fossili e per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici ai consumatori dell'UE. La trasformazione dei residui e sottoprodotti agricoli, del letame, degli scarti dell'industria alimentare, ecc. in bioenergia contribuirà a ridurre l'inquinamento e le emissioni di CO<sub>2</sub>.

Bruxelles, 9 dicembre 2010

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Relazioni UE-Russia»****(parere d'iniziativa)**

(2011/C 54/05)

Relatore: **Ivan VOLEŠ**

Il Comitato economico e sociale europeo, nella sessione plenaria del 17 e 18 febbraio 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*Relazioni UE-Russia.*

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 23 novembre 2010.

Alla sua 467a sessione plenaria, dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta del 9 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 195 voti favorevoli, nessun voto contrario e 8 astensioni.

**1. Raccomandazioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con compiacimento la dichiarazione congiunta sul partenariato per la modernizzazione, adottata al vertice UE-Russia tenutosi a Rostov sul Don (31 maggio - 1° giugno 2010), che comprende un invito alla società civile teso a promuoverne la partecipazione alla cooperazione UE-Russia attraverso un dialogo rafforzato. Le relazioni UE-Russia hanno un significato strategico per entrambe le parti e dovrebbero essere basate sulla fiducia reciproca. La società civile dell'UE e quella della Russia dovrebbero avviare la cooperazione tra loro e contribuire alla realizzazione dell'iniziativa del «partenariato per la modernizzazione». Al riguardo, il CESE è pronto a contribuire attivamente.

1.2 Per quanto riguarda gli spazi comuni, il CESE appoggia la struttura esistente ma chiede un maggiore coinvolgimento della società civile delle due parti affinché essa illustri i suoi punti di vista e le sue iniziative in vari campi di attività.

1.3 Il CESE propone un maggiore coinvolgimento delle parti direttamente interessate nel dialogo sulle relazioni economiche e commerciali, e invita a prendere in esame l'istituzione di un Forum delle imprese UE-Russia che sia ampiamente rappresentativo.

1.4 Il CESE appoggia gli sforzi tesi a far progredire speditamente i negoziati sulla semplificazione e liberalizzazione del regime dei visti.

1.5 Un numero maggiore di soggetti non statali andrebbe coinvolto nelle consultazioni UE-Russia in materia di diritti umani. Il CESE è pronto a far parte di questa piattaforma.

1.6 Dovrebbe esistere un numero maggiore di piattaforme in cui le organizzazioni della società civile dell'UE e della Russia possano contribuire al seguito e al monitoraggio delle relazioni UE-Russia. Un Forum della società civile UE-Russia, analogo al Forum della società civile del partenariato orientale, potrebbe diventare uno strumento di questo tipo.

1.7 Il CESE chiede che tra i popoli delle due parti aumentino i contatti, gli scambi nel settore dell'istruzione e il dialogo interculturale quale strumento per migliorare la comprensione e la fiducia reciproche.

1.8 La posizione degli Stati membri in rapporto alla Russia dovrebbe essere più coordinata, in modo che l'UE si esprima con una sola voce su obiettivi ambiziosi ma al tempo stesso realistici, nel quadro di un'adeguata flessibilità.

1.9 Il CESE ritiene essenziale l'ingresso della Russia nell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), dà il suo pieno sostegno a questo processo e si augura di vederlo portato a termine nel più breve tempo possibile.

1.10 L'UE dovrebbe rivedere le norme sul sostegno finanziario fornito alle ONG attraverso lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani, il quale stabilisce un'alta percentuale di cofinanziamenti, una disposizione che preclude a molte ONG russe l'utilizzo di queste sovvenzioni.

1.11 Il CESE raccomanda di ricercare opportunità per il coinvolgimento della Russia in grandi progetti regionali da discutere con i paesi del partenariato orientale, specialmente nei settori dell'ambiente, della salute, dei trasporti e dell'efficienza energetica. La società civile russa dovrebbe essere invitata a partecipare alle riunioni delle varie piattaforme del Forum della società civile del partenariato orientale, nelle quali questi progetti di interesse comune verrebbero discussi tra l'UE, i paesi del partenariato orientale e la Russia. Il Comitato raccomanda anche un maggiore coinvolgimento della società civile nell'attuazione della politica della dimensione settentrionale, della strategia del Mar Baltico, della sinergia del Mar Nero e di altre iniziative pertinenti.

1.12 Il CESE rinnova la proposta di prevedere l'istituzione di un organismo della società civile, creato congiuntamente dall'UE e dalla Russia, nel loro prossimo accordo.

1.13 Il CESE istituirà un gruppo di contatto appositamente dedicato alle relazioni UE-Russia e continuerà a sviluppare la propria interazione con la Camera civica della Federazione russa, proponendo altresì di far partecipare alle attività in comune anche altre organizzazioni della società civile che non sono rappresentate nella Camera civica.

## 2. Le relazioni UE-Russia: la situazione attuale

2.1 Negli ultimi due decenni le relazioni UE-Russia hanno attraversato varie fasi di alti e bassi. Il conflitto militare tra Russia e Georgia dell'agosto 2008 e la controversia sul gas tra Russia e Ucraina del gennaio 2009 hanno avuto un effetto negativo sulle relazioni UE-Russia. Ciononostante, entrambe le parti hanno proseguito i loro sforzi per superare la situazione di stallo. L'obiettivo principale del presente parere è quello di esporre le raccomandazioni del CESE sia sulla maniera per migliorare le relazioni UE-Russia che sui modi in cui la società civile dell'UE e quella della Federazione russa possono contribuire al raggiungimento di questo scopo.

2.2 Le trattative per un nuovo accordo bilaterale UE-Russia, teso a sostituire l'accordo di partenariato e cooperazione del 1994, sono state annunciate nella città russa di Chanty-Mansijsk nel giugno 2008 e sono state ufficialmente aperte il mese successivo. Le due parti hanno affrontato il processo negoziale attribuendo un'importanza diversa alla natura del nuovo accordo. L'UE intende concludere un accordo strategico di ampio respiro e dettagliato, mentre da parte russa si preferisce un accordo politico quadro di base seguito poi da accordi particolareggiati negli ambiti di interesse per la Russia <sup>(1)</sup>.

2.3 Verso la metà di novembre 2010 è iniziata, tra l'UE e la Federazione russa, la 12a tornata negoziale, che si svolge attraverso gruppi di lavoro corrispondenti agli spazi comuni. Per la Commissione europea i risultati sinora conseguiti nei negoziati sono fonte di cauto ottimismo; tuttavia è ancora troppo presto per prevedere quando potranno essere concluse le trattative sul nuovo accordo.

2.4 I lenti progressi nei negoziati in corso sul nuovo accordo sono rivelatori dei punti di vista divergenti delle due parti sulle relazioni UE-Russia. Da un lato, l'UE sostiene una modernizzazione sociale, politica ed economica complessa in linea con l'*acquis* e le istituzioni europee, dall'altro la Russia vuole essere trattata come una potenza mondiale sovrana con un suo approccio alla democrazia, ai diritti umani, agli interessi economici e in materia di sicurezza <sup>(2)</sup>. Per svolgere questo ruolo la Russia sta utilizzando tutti gli strumenti a sua disposizione: forniture di gas naturale e di petrolio, capacità in termini di armamento nucleare, programmi spaziali, ecc., compresa la sua posizione all'interno di organizzazioni internazionali come il Consiglio di sicurezza dell'ONU, l'Organizzazione per la cooperazione di Shanghai, la Comunità di Stati indipendenti, il G20, ecc. Tuttavia, sul piano internazionale queste ambizioni hanno avuto scarso riscontro a causa della debolezza delle attuali condizioni socioeconomiche della Russia <sup>(3)</sup>.

(1) Riunione dei rappresentanti del CESE con il vice primo ministro della Federazione russa Alexander Zhukov, svoltasi il 29 giugno 2010.

(2) Cfr. la strategia di sicurezza nazionale della Federazione russa fino al 2020, approvata con decreto del Presidente della Federazione russa n. 537 del 12 maggio 2009.

(3) Cfr. la strategia di sicurezza nazionale della Federazione russa fino al 2020, approvata con decreto del Presidente della Federazione russa n. 537 del 12 maggio 2009, parte seconda: *Il mondo moderno e la Russia - situazione attuale e tendenze di sviluppo* (pagg. 4-8) e parte nona: *Stabilità strategica e partenariato strategico equo* (pagg. 29-31).

2.5 L'UE e la Russia hanno punti di vista notevolmente divergenti circa le possibili modifiche all'architettura di sicurezza europea, che la Russia vuole rivedere, come testimonia la proposta della Russia di concludere un nuovo patto sulla sicurezza in Europa avanzata dal Presidente russo Dmitry Medvedev nel giugno 2008.

2.6 Rimangono profonde differenze anche nel campo della sicurezza energetica. La Russia desidera ottenere dall'UE un trattamento speciale in quanto suo principale fornitore di gas naturale e di petrolio, compreso un trattamento preferenziale per le imprese russe del settore dell'energia e il loro accesso al mercato dell'UE, nonché il riconoscimento della posizione speciale e degli interessi della Russia nei settori dell'energia di Bielorussia e Ucraina <sup>(4)</sup>. Nell'agosto 2009 la Russia ha denunciato il trattato sulla Carta dell'energia che, per parte sua, l'UE considera invece una base per ogni ulteriore liberalizzazione del proprio mercato dell'energia, compresa l'apertura a imprese russe del settore. La recente iniziativa del Presidente russo Medvedev per la conclusione di un nuovo trattato globale sulla sicurezza energetica, teso a sostituire la Carta dell'energia, era rivolta agli Stati che fanno parte del G20, non esclusivamente all'UE, anche se questa rimane il principale partner commerciale della Russia nel settore energetico.

2.7 La Russia cerca di gestire i suoi interessi nei rapporti con l'UE sviluppando relazioni speciali con le tradizionali «grandi» potenze europee. In effetti, gli Stati membri dell'UE intrattengono proprie relazioni bilaterali con la Russia, le quali tengono conto delle tradizioni e degli interessi nazionali, ma è essenziale che gli Stati membri operino per coordinare maggiormente le loro posizioni e attività in quel che concerne la definizione di una politica globale dell'UE nei confronti della Russia. Il Trattato di Lisbona da poco entrato in vigore ha rafforzato la politica estera e di sicurezza comune dell'UE e ha attribuito all'Unione europea nuove competenze in materia di sicurezza energetica.

2.8 La Russia e l'UE sono in disaccordo anche in relazione al partenariato orientale, che la Russia considera un tentativo dell'UE di allargare la sua sfera di influenza. Dal canto suo, l'UE vede nel partenariato orientale uno strumento per condividere i suoi valori e principi normativi comuni con i paesi vicini dell'Est, in quanto l'applicazione di tali valori e principi porta alla modernizzazione economica e sociale di questi paesi e contribuisce alla sicurezza e stabilità dell'intero continente europeo.

2.9 La cooperazione UE-Russia è indubbiamente migliorata nel quadro della politica della dimensione settentrionale che coinvolge UE, Russia, Norvegia e Islanda. Si sono raggiunti risultati tangibili in progetti di partenariato in materia di ambiente, salute, cultura, trasporti e infrastrutture. Il CESE ha costantemente contribuito all'attuazione di questa politica e, nel proprio parere sulla politica della dimensione settentrionale <sup>(5)</sup>, ha sottolineato l'importanza di implicarvi la società civile.

2.10 Malgrado le attuali incomprensioni e difficoltà suesposte, sia l'UE che la Russia convengono nell'insieme sull'importanza strategica dei rapporti bilaterali. La volontà politica di potenziare le relazioni bilaterali è stata chiaramente dimostrata dalle

(4) Cfr. la strategia sull'energia della Russia fino al 2030, approvata con decreto del governo della Federazione russa n. 1715-r del 13 novembre 2009, parte nona: *Politica estera in materia di energia* (pagg. 55-58).

(5) GU C 309 del 16.12.2006, pagg. 91-95.

conclusioni del vertice UE-Russia tenutosi a Rostov sul Don (31 maggio - 1° giugno 2010), in particolare dalla dichiarazione congiunta sul partenariato per la modernizzazione <sup>(6)</sup>.

### 3. Insegnamenti tratti dagli «spazi comuni»

#### 3.1 Risultati generali

3.1.1 Il dialogo istituzionalizzato nel quadro degli spazi comuni <sup>(7)</sup> ha permesso all'UE di realizzare il dialogo più intenso che essa abbia mai avuto nella sua storia delle relazioni esterne con paesi terzi. Per quanto concerne i negoziati sul nuovo accordo UE-Russia, dall'attuale cooperazione nel quadro degli spazi comuni UE-Russia andrebbero tratti i seguenti insegnamenti <sup>(8)</sup>:

- la struttura degli spazi comuni rappresenta un quadro istituzionale consolidato per mantenere un dialogo politico e settoriale ad ampio raggio tra l'UE e la Russia e tale struttura dovrebbe essere conservata,
- nonostante vari esempi positivi di passi avanti compiuti in questioni settoriali, gli spazi comuni hanno prodotto risultati piuttosto modesti rispetto alle aspettative iniziali delle due parti,
- per migliorare il dialogo e la cooperazione vanno sviluppate la volontà politica, la fiducia reciproca e la capacità delle due parti di giungere a un accordo su termini e valori, compresi standard definiti di comune accordo.

#### 3.2 Spazio economico comune

3.2.1 L'obiettivo che l'UE si prefiggeva con la costituzione di uno spazio economico comune era la creazione di un mercato aperto e integrato tra l'UE e la Russia. I progressi tesi al raggiungimento di questo obiettivo sono lenti e la realizzazione di un'area di libero scambio sembra alquanto distante. È essenziale che la

<sup>(6)</sup> Le aree prioritarie del partenariato per la modernizzazione comprendono: l'ampliamento delle opportunità d'investimento in settori fondamentali che trainano la crescita e l'innovazione, il rafforzamento e l'approfondimento delle relazioni commerciali ed economiche bilaterali, nonché la promozione delle PMI; la promozione sia dell'allineamento di regolamentazioni e standard tecnici sia di un rigoroso rispetto dei diritti di proprietà intellettuale; il miglioramento dei trasporti; la promozione di un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio e dell'efficienza energetica, oltre che dei negoziati internazionali sulla lotta ai cambiamenti climatici; il rafforzamento della cooperazione in materia di innovazione, R&S e spazio; la garanzia di uno sviluppo equilibrato affrontando le conseguenze a livello regionale e sociale delle ristrutturazioni economiche; la garanzia dell'efficace funzionamento del sistema giudiziario e il rafforzamento della lotta alla corruzione; la promozione dei legami tra i popoli; il rafforzamento del dialogo con la società civile per promuovere la partecipazione delle persone e delle imprese.

<sup>(7)</sup> Nel maggio 2003 l'UE e la Russia hanno raggiunto un accordo su un nuovo formato di cooperazione all'interno dei quattro spazi comuni, che sono: lo spazio economico comune, lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, lo spazio comune di sicurezza esterna e lo spazio comune di ricerca, istruzione e cultura. Nel maggio 2005 le due parti hanno negoziato un pacchetto di tabelle di marcia per realizzare tali spazi comuni. Cfr. anche [http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia/docs/commonsplaces\\_prog\\_report\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/commonsplaces_prog_report_2009_en.pdf).

<sup>(8)</sup> Cfr. *Searching for New Momentum in EU-Russia Relations - Agenda, Tools and Institutions* («Alla ricerca di un nuovo slancio nelle relazioni UE-Russia - Agenda, strumenti e istituzioni»), Centro di ricerca dell'Associazione slovacca per la politica estera (SPPA), Bratislava, 2009.

Russia diventi un membro dell'OMC; a questo riguardo, il CESE si compiace dell'intenzione della Russia di portare a termine il processo di adesione all'OMC nel più breve tempo possibile. Tuttavia la creazione dell'unione doganale tra Russia, Kazakistan e Bielorussia ha sollevato alcuni interrogativi sull'effetto che tale unione avrà sui negoziati con l'OMC.

3.2.2 Il dialogo nei vari settori dello spazio economico comune è plurilivello e riguarda molti aspetti delle tematiche economiche, commerciali, finanziarie e industriali <sup>(9)</sup>. Il CESE raccomanda che il dialogo nel quadro dello spazio economico comune abbracci anche la politica occupazionale e sociale con il coinvolgimento delle parti sociali, che non sono ancora associate al processo negoziale, tenendo conto al tempo stesso dei limiti delle competenze dell'UE in questi settori. Un'attenzione speciale andrebbe prestata alle questioni legate alla salute, comprese le misure sanitarie e quelle fitosanitarie e la protezione dei consumatori.

3.2.3 La tavola rotonda UE-Russia degli industriali rappresenta la piattaforma istituzionale per il coinvolgimento delle imprese nello spazio economico comune. Malgrado gli aspetti positivi rappresentati dal forte sostegno delle comunità imprenditoriali delle due parti per un'integrazione economica più profonda, alcuni gruppi di lavoro - costituiti allo scopo di facilitare il dialogo UE-Russia su tematiche di natura normativa e industriale - non sono ancora operativi <sup>(10)</sup> e le raccomandazioni e proposte avanzate non sono prese in considerazione dai politici e dall'amministrazione statale. Un coinvolgimento più esteso e più sistematico delle parti direttamente interessate nel processo negoziale contribuirebbe all'individuazione e rimozione degli ostacoli «artificiali» che intralciano gli scambi e gli investimenti reciproci. Vanno creati strumenti volti a sostenere questo coinvolgimento. Un Forum delle imprese UE-Russia, che rappresenterebbe i principali soggetti economici e imprenditoriali, potrebbe diventare uno strumento di questo tipo.

3.2.4 La questione fondamentale per tutti i gruppi di lavoro nel quadro dello spazio economico comune consiste nel rimuovere gli ostacoli all'attività imprenditoriale e agli investimenti, impedire il protezionismo, garantire una concorrenza leale e negoziare l'armonizzazione della legislazione e degli standard. Il CESE chiede una maggiore assunzione di responsabilità in rapporto ai progressi e il rafforzamento delle capacità della Russia di apportare cambiamenti alla legislazione e alla prassi. Inoltre, il Trattato di Lisbona attribuisce all'UE la competenza in materia di investimenti per quanto concerne sia la loro regolamentazione che la loro protezione. In quest'ottica, l'UE dovrebbe includere disposizioni sostanziali in materia di investimenti nel nuovo accordo che sostituisce e aggiorna l'accordo di partenariato e cooperazione, comprese disposizioni per un trattamento giusto ed equo e, in particolare, delle clausole di arbitrato credibili e affidabili che proteggano le relazioni investitore-Stato.

<sup>(9)</sup> I principali gruppi di lavoro nel quadro dello spazio economico comune sono i seguenti: Trasporti, Politica industriale e delle imprese, Dialogo normativo sui prodotti industriali, Spazio, Società dell'informazione, Agricoltura, Pesca, Politica macroeconomica, Servizi finanziari, Energia, Appalti, Ambiente, Agevolazione degli scambi commerciali, Diritti di proprietà intellettuale, Investimenti, Cooperazione interregionale, Statistiche, Questioni macroeconomiche e finanziarie.

<sup>(10)</sup> Ad esempio i gruppi di lavoro, compresi i relativi sottogruppi, in materia di prodotti da costruzione, macchine e apparecchi elettrici, valutazione della conformità e standardizzazione, settore aerospaziale, concorrenza e salute.

3.2.5 Gli strumenti finanziari dell'UE per il sostegno alla cooperazione in questo campo dovrebbero essere maggiormente legati alle politiche e semplificati per quel che concerne le procedure amministrative riguardanti il loro utilizzo. Le fasi di attuazione e valutazione del processo vanno rafforzate. In particolare, i fondi fiduciari per piccoli progetti andrebbero creati con procedure semplificate, in modo che i fondi siano disponibili per un numero maggiore di istituzioni e gruppi destinatari - comprese le donne imprenditrici, le PMI, l'economia sociale, ecc. - e vengano utilizzati per progetti piccoli, ma concreti, volti al raggiungimento di risultati<sup>(11)</sup>. L'eventuale diminuzione dei fondi disponibili dovrebbe essere compensata da un maggiore cofinanziamento da parte della Russia, la quale dovrebbe avere un'influenza maggiore sui programmi e sui progetti e una maggiore voce in capitolo a questo riguardo.

### 3.3 Spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia

3.3.1 L'area di libertà, sicurezza e giustizia riveste grande importanza, in quanto concerne le questioni legate alla democrazia e al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Le due parti hanno un interesse comune nell'affrontare sfide quali la criminalità organizzata, il terrorismo, il traffico di stupefacenti e l'immigrazione illegale.

3.3.2 Uno degli argomenti principali dei negoziati è costituito dalla politica di concessione dei visti e di riammissione. Il CESE chiede che si tenga conto dei punti di vista della società civile per quel che riguarda: l'agevolazione del rilascio dei visti per imprese, organizzazioni della società civile e studenti, il rilascio di visti multipli ai residenti delle regioni frontaliere, la riduzione o la cancellazione delle spese legate al rilascio dei visti, la registrazione dei cittadini stranieri e la semplificazione delle relative procedure, nonché l'applicazione equilibrata e non discriminatoria delle rispettive norme in materia di permessi di lavoro e di soggiorno, nel rispetto delle competenze degli Stati membri in queste materie. Il CESE sostiene una rapida semplificazione e liberalizzazione del regime dei visti basata sulla realizzazione degli impegni assunti di comune accordo.

3.3.3 L'UE deve proseguire gli sforzi tesi a coinvolgere altri soggetti non statali nelle consultazioni UE-Russia in materia di diritti umani.

### 3.4 Spazio comune di sicurezza esterna

3.4.1 Gli sforzi congiunti UE-Russia nel campo della sicurezza esterna sono limitati. L'UE dovrebbe indubbiamente impegnarsi a coinvolgere la Russia in attività congiunte per il mantenimento della sicurezza, dopo l'esperienza positiva delle missioni congiunte nei Balcani occidentali e nel Ciad.

3.4.2 L'UE è stata invitata dalla Russia a fungere da mediatore per la composizione del conflitto tra questa e la Georgia dell'agosto 2008. La Russia deve ancora dare attuazione a tutti gli obblighi che si è assunta in base agli accordi del 12 agosto e dell'8 settembre 2008. La Missione di vigilanza dell'Unione europea (*European Union Monitoring Mission – EUMM*) è un elemento

<sup>(11)</sup> Commercio mondiale, commercio equo e solidale, concorrenza leale, accesso alla giustizia, protezione dei dati e riservatezza, sostenibilità, efficienza energetica, approvvigionamento idrico, educazione dei consumatori, commercio elettronico, politica alimentare, azione collettiva, salute, responsabilità per danno da prodotti difettosi o da servizi carenti, questioni finanziarie, telecomunicazioni, clausole contrattuali, ecc.

indispensabile per la stabilizzazione in Georgia. L'accesso alle regioni dell'Abcasia e dell'Ossezia meridionale rimane una parte essenziale ma non ancora realizzata dei compiti dell'EUMM, e a tal fine sarà di importanza fondamentale la cooperazione della Russia.

3.4.3 Malgrado la diversità dei punti di vista sulla sicurezza in Europa e nel mondo, le due parti dovrebbero continuare a intrattenere il dialogo bilaterale sulla sicurezza e quello realizzato attraverso le istituzioni internazionali esistenti - ossia l'ONU, il Consiglio d'Europa, l'OCSE e il Consiglio NATO-Russia -, da utilizzare per discutere delle relazioni UE-Russia.

3.4.4 Nelle relazioni con la Russia, l'UE non può trascurare gli interessi dei paesi vicini dell'Europa orientale: essa deve anzi tener fede al suo impegno di facilitare la trasformazione dei paesi partner dell'Est.

3.4.5 Una posizione unitaria su questioni fondamentali (le relazioni con la Russia, la politica energetica, le relazioni con i paesi partner dell'Est) rafforzerà la posizione dell'UE nei suoi rapporti con la Federazione russa. L'UE dovrebbe innanzitutto cominciare a parlare con una sola voce.

3.4.6 Malgrado i contatti ufficiali, le organizzazioni della società civile, gli istituti di ricerca e i gruppi di riflessione dell'UE e della Russia cooperano in un numero ancora limitato di materie. Contatti insufficienti e l'assenza di cooperazione portano a una percezione stereotipata degli interessi e delle intenzioni della controparte. Pertanto, il dialogo bilaterale a livello della società civile dovrebbe apportare un contributo alla ricerca di un nuovo approccio ai temi di interesse comune, come il terrorismo internazionale e le sue origini.

### 3.5 Spazio comune di ricerca, istruzione e cultura

3.5.1 Questo spazio comune può servire da esempio della cooperazione più riuscita tra l'UE e la Russia, prevalentemente per quel che riguarda i progetti nel campo delle scienze fisiche o naturali.

3.5.2 Il simbolo di questo successo è l'attivo impegno delle due parti testimoniato dai programmi e dai fondi forniti e dall'approccio «dal basso verso l'alto», che consente agli scienziati di strutturare il loro lavoro e di scegliere le forme che essi ritengono più idonee<sup>(12)</sup>.

3.5.3 D'altro canto, questo successo contrasta con la ridotta mobilità nel settore dell'istruzione, in cui si sono realizzati alcuni scambi, ad esempio attraverso i programmi Tempus ed Erasmus Mundus. È inoltre difficile ottenere ulteriori informazioni sul funzionamento dei gruppi di lavoro. Maggiore attenzione andrebbe riservata alla mobilità dei giovani e agli scambi interculturali. La società civile dovrebbe essere maggiormente coinvolta anche nei negoziati e nel seguito degli accordi relativi a questo spazio comune, allo scopo di monitorare gli effetti dei progetti di ricerca sulla società della conoscenza.

<sup>(12)</sup> Esistono gruppi di lavoro nei seguenti campi: salute, alimentazione, agricoltura e biotecnologie, nanotecnologie e nuovi materiali, energia, aeronautica e ambiente, fissione e fusione nucleari, nonché tecnologie dell'informazione e della comunicazione; inoltre, sono stati creati sette gruppi di lavoro nel campo della cooperazione spaziale.

#### 4. La situazione della società civile in Russia

4.1 Nonostante le informazioni disponibili sulla situazione della società civile russa e sul dialogo sociale e civile <sup>(13)</sup> indichino che non esiste una piena corrispondenza con gli standard europei, la posizione e l'influenza della società civile hanno registrato un parziale miglioramento dall'ultima valutazione del CESE sulle relazioni UE-Russia <sup>(14)</sup>.

4.2 La Camera civica della Federazione russa (CCFR), creata nel 2006, è diventata l'organo ufficiale di rappresentanza della società civile in Russia. Istituita con decreto del Presidente della Federazione russa, il quale nomina un terzo dei membri, la Camera è riuscita a diventare uno strumento di espressione dei punti di vista della società civile su questioni importanti a livello nazionale e regionale, e in molte regioni sono state create camere locali. La CCFR presenta raccomandazioni, formula commenti sulle proposte legislative e realizza analisi settoriali e sulla situazione nelle regioni. Le sue posizioni sono talvolta molto esplicite e critiche rispetto alle politiche governative <sup>(15)</sup>.

4.3 Secondo la relazione sulla situazione della società civile nella Federazione russa nel 2009 <sup>(16)</sup>, pubblicata dalla CCFR, il numero delle organizzazioni non governative senza fini di lucro registrate in Russia arrivava a 670 000 enti con personalità giuridica. Tra il 2004 e il 2009 il numero totale di questi enti è diminuito del 17 %. La CCFR raccomanda di modificare la classificazione delle organizzazioni non governative senza fini di lucro e di utilizzare il metodo dell'ONU, che non comprende tra le ONG le istituzioni create da autorità statali.

4.4 In rapporto al settore di attività, il numero maggiore di ONG opera nel campo degli affari sociali (54 %), cui seguono in ordine decrescente i seguenti settori: scienza e istruzione (44 %), difesa dei diritti (42 %), beneficenza (39 %), turismo e sport (32 %), cultura (30 %), informazione (27 %), salute (22 %), ambiente (12 %), affari locali (9 %), religione (9 %), economia (6 %), alloggi (5 %) e altre attività (5 %).

4.5 La Camera civica ha stretto relazioni con organizzazioni di paesi partner, tra cui il CESE (Protocollo d'intesa nel 2008); inoltre, è diventata membro dell'Associazione internazionale dei consiglieri economici e sociali e istituzioni analoghe (Aicesis) e ha ospitato la riunione del Consiglio di amministrazione dell'Aicesis che si è svolta nel dicembre 2009. Da allora, le relazioni tra il CESE e la CCFR si sono rafforzate attraverso l'organizzazione congiunta di seminari su argomenti di interesse comune e l'adozione, al termine di questi seminari, di conclusioni comuni <sup>(17)</sup>.

4.6 I vertici della Russia si stanno rendendo conto che, senza il coinvolgimento della società civile, non sarebbe possibile realizzare l'obiettivo strategico della modernizzazione del paese. L'anno

scorso sono state adottate varie modifiche alla legislazione tese a migliorare la condizione della società civile, compreso l'allentamento delle restrizioni alle attività delle ONG che ricevono finanziamenti dall'estero.

4.7 Malgrado una graduale maggiore comprensione del ruolo della società civile organizzata per la modernizzazione del sistema politico russo, il cammino da percorrere è ancora lungo.

4.8 Il dialogo tra le parti sociali a livello nazionale si svolge in seno alla **Commissione tripartita** russa per la regolazione delle relazioni sociali e lavorative. Gli accordi generali sono negoziati tra le organizzazioni sindacali panrusse e le associazioni dei datori di lavoro, con la partecipazione del governo. I contratti collettivi sono in genere conclusi nelle imprese in cui esistono dei rappresentanti sindacali; tuttavia talvolta le vertenze portano a degli scioperi. La Russia ha ratificato la maggior parte delle convenzioni dell'OIL, ma è essenziale che queste convenzioni vengano rispettate appieno.

4.9 I **datori di lavoro** sono rappresentati dall'Unione russa degli industriali e degli imprenditori (URII), un'organizzazione indipendente non governativa che rappresenta oltre 120 associazioni regionali imprenditoriali dei principali settori industriali dell'economia. L'Unione svolge un ruolo attivo quale partner sociale della Commissione tripartita russa: essa può assumere l'iniziativa su nuovi progetti di legge ed è costantemente impegnata a migliorare la legislazione esistente in materia di economia e imprenditoria. L'Unione coopera strettamente con BusinessEurope (Confederazione delle imprese europee) e sostiene il miglioramento delle relazioni d'affari tra la Russia, l'UE e i singoli Stati membri.

4.10 Oltre all'URII, esistono altre organizzazioni di rappresentanza degli imprenditori e dei datori di lavoro, come la Camera di commercio e dell'industria della Federazione russa <sup>(18)</sup>, l'Associazione russa dei dirigenti d'azienda, l'OPORA Rossii (Organizzazione pubblica panrusse delle piccole e medie imprese) e altre ancora. Esse sono rappresentate in seno alla CCFR.

4.11 I **sindacati** sono rappresentati da due organizzazioni sindacali: la Federazione dei sindacati indipendenti di Russia e la Confederazione del lavoro di Russia. Entrambe sono membri della Confederazione sindacale internazionale (CSI) e della sua struttura regionale per l'Europa, ossia il Consiglio regionale paneuropeo (PERC) <sup>(19)</sup>.

4.12 Il CESE è preoccupato per i problemi che i sindacati in Russia devono fronteggiare in misura crescente da alcuni anni. Per i sindacati liberi il mancato rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori per quel che concerne l'associazione, la contrattazione collettiva e lo sciopero rappresenta il problema più acuto. Esistono casi evidenti di pressioni non celate sui sindacati, nonché sui loro membri e sui loro vertici, tese a ostacolare le loro legittime attività e si registrano anche casi di discriminazione. Manca un'effettiva tutela giuridica dei lavoratori nei confronti dell'amministrazione statale competente per l'applicazione della legge in materia di relazioni industriali.

<sup>(13)</sup> Cfr. la relazione sulla situazione della società civile nella Federazione russa pubblicato dalla Camera civica nel 2009 (<http://www.oprf.ru/documents/1151/1256>) e il documento informativo preparato dalla DG Relazioni esterne della Commissione per il Parlamento europeo nel febbraio 2009.

<sup>(14)</sup> GU C 294 del 25.11.2005, pagg. 33-37.

<sup>(15)</sup> Cfr. il sito web della Camera civica della Federazione russa, compreso l'elenco dei documenti elaborati (pareri, relazioni di monitoraggio, interventi, ecc. - <http://www.oprf.ru>). Per i principali interventi coronati da successo nei confronti delle autorità statali a livello federale e regionale, vedasi la pagina web «We did it» (<http://www.oprf.ru/press/984/>).

<sup>(16)</sup> Cfr. nota 13.

<sup>(17)</sup> Per informazioni su questi seminari organizzati congiuntamente e per il testo delle conclusioni comuni si rimanda all'indirizzo web <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-eu-russia-june-2010>.

<sup>(18)</sup> La Camera di commercio e dell'industria della Federazione russa è membro di Eurochambres (l'Associazione delle camere di commercio e industria europee).

<sup>(19)</sup> Attualmente il Presidente della Federazione dei sindacati indipendenti di Russia è il Presidente eletto del Consiglio regionale paneuropeo (PERC). Secondo lo statuto, il Segretario generale della Confederazione europea dei sindacati (CES) riveste la carica di Segretario generale del PERC.

4.13 Esiste un'ampia varietà di **organizzazioni non governative** (i loro settori di attività sono indicati al punto 4.4). Le organizzazioni per la tutela dei diritti umani che si oppongono al governo russo <sup>(20)</sup> devono affrontare diversi tipi di intralci, pressioni e minacce. Le ONG di base che rappresentano i consumatori, gli ambientalisti, gli operatori dell'economia sociale, i giovani, ecc. <sup>(21)</sup>, incontrano perlopiù problemi di finanziamento. Oltre alle organizzazioni della società civile che lavorano a livello federale, esistono migliaia di ONG attive a livello regionale e locale, alcune delle quali devono fronteggiare l'ostruzionismo o l'atteggiamento ostile delle autorità locali.

## 5. Proposte del CESE per il miglioramento delle relazioni UE-Russia

### 5.1 Proposte generali

5.1.1 È fortemente necessario creare un clima di fiducia reciproca tra la Russia e l'UE: questo è un compito che spetta innanzitutto ai leader politici ma anche alla società civile di entrambe le parti, la quale deve svolgere un ruolo importante di sostegno in questo processo. Senza fiducia è difficile poter fare ulteriori progressi nei negoziati UE-Russia sul nuovo trattato e nello sviluppo del dialogo all'interno della struttura degli spazi comuni.

5.1.2 Dal lato dell'UE, un approccio comune concordato tra gli Stati membri, una maggiore chiarezza degli obiettivi, ambizioni realistiche e una maggiore flessibilità potrebbero contribuire a far progredire le relazioni UE-Russia in termini generali e, in particolare, nella costruzione dei quattro spazi comuni.

5.1.3 Le relazioni UE-Russia hanno bisogno di un nuovo impulso politico che permetta alle due parti di rilanciare la loro cooperazione e di ridare un senso al partenariato strategico. L'agenda del partenariato per la modernizzazione, concordata al vertice di Rostov sul Don il 1° giugno 2010, dovrebbe essere considerata dall'UE come un pacchetto orientato al futuro di proposte di cooperazione, le quali dovrebbero dare nuovo slancio alle relazioni UE-Russia, sulla scorta degli insegnamenti tratti dagli spazi comuni, e al tempo stesso integrare l'offerta del partenariato orientale già fatta a sei paesi dell'Europa dell'Est.

5.1.4 Il CESE rileva con compiacimento che l'agenda del partenariato per la modernizzazione comprende non solo tematiche legate alla tecnologia e all'economia, ma anche la promozione dei contatti tra i popoli e il rafforzamento del dialogo con la società civile per promuovere la partecipazione delle persone e delle imprese. Il CESE è convinto che la modernizzazione della società russa non possa essere raggiunta senza una particolare attenzione

a temi quali i diritti umani, la democrazia, la lotta alla corruzione, lo Stato di diritto, la libertà dei mezzi d'informazione, nonché il dialogo sociale, e che essa richieda un maggior ruolo della società civile nella preparazione, nell'attuazione e nel monitoraggio delle riforme necessarie.

5.1.5 Per accrescere l'accessibilità e l'efficacia dell'assistenza dell'UE alle attività delle ONG russe, il CESE raccomanda di prendere in considerazione una diminuzione dell'attuale obbligo di cofinanziamento del 20 % da parte delle ONG russe che desiderano presentare una richiesta di sostegno nel quadro del sistema di sovvenzioni dell'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani (EIDHR). Il cofinanziamento richiesto per ottenere sovvenzioni dall'EIDHR limita notevolmente il campo di attività delle ONG russe che potrebbero beneficiare del sostegno dell'UE.

5.1.6 Le preoccupazioni della Russia in rapporto all'iniziativa del partenariato orientale non dovrebbero implicare l'impossibilità per l'UE di proporre e cercare una cooperazione e un partenariato con la Russia in regioni specifiche e in progetti regionali concreti, a patto di una partecipazione paritaria e costruttiva dei paesi confinanti sia con l'UE che con la Russia. A questo riguardo, si dovrebbe tenere conto delle raccomandazioni avanzate nei pareri del CESE sulla dimensione settentrionale <sup>(22)</sup>, la strategia del Mar Baltico <sup>(23)</sup>, la sinergia del Mar Nero <sup>(24)</sup>, il partenariato orientale <sup>(25)</sup> e la strategia del Danubio. È importante che gli obiettivi concordati dall'Unione europea con i paesi partner dell'Est e con la Russia siano il più possibile compatibili. I dialoghi settoriali con la Federazione russa e i piani d'azione concordati con i paesi partner dell'Est dovrebbero fondamentalmente portare nella stessa direzione, sebbene sia assai probabile che tali dialoghi e piani differiscano per oggetto trattato e aspirazioni.

5.1.7 L'UE, la Federazione russa e i paesi che confinano con entrambe dovrebbero sviluppare progetti globali - in settori come la politica energetica, lo sviluppo infrastrutturale, la gestione dei confini, le tematiche ambientali e l'avvicinamento delle norme - che contribuiscano a superare le linee divisorie che potrebbero alla fine derivare dall'attuazione del partenariato orientale.

5.1.8 La società civile dovrebbe essere coinvolta nell'individuazione dei progetti che presentano interesse per l'UE, per i paesi del partenariato orientale e per la Russia, e le organizzazioni della società civile russa dovrebbero essere invitate a prendere parte ai pertinenti gruppi di lavoro del Forum della società civile del partenariato orientale quando si discuterà di temi riguardanti l'intera regione. L'analogo Forum della società civile UE-Russia potrebbe diventare uno strumento per coinvolgere le organizzazioni della società civile russe nello sviluppo delle relazioni UE-Russia.

### 5.2 Il ruolo del CESE

5.2.1 Il CESE e le organizzazioni indipendenti della società civile russa dovrebbero essere invitati a partecipare alle consultazioni in materia di diritti umani che si svolgono sin dal 2005.

<sup>(20)</sup> Alcune delle organizzazioni più importanti sono le seguenti: Center for the Development of Democracy and Human rights, Human Rights Institute Russia, Youth Human Rights Movement, Public Verdict Glastnost Protection Foundation, Golos Association in Protection of Voters' Rights, Human Rights Watch (sezione russa), Memorial (gruppo Diritti umani), SOVA, ecc.

<sup>(21)</sup> Ad esempio, Freedom of Choice, Interregional Organization of Automobilitists, Greenpeace Russia, Bellona (protezione dell'ambiente), Institute for Collective Action, Movement Against Illegal Migration, Pamjat (conservazione di monumenti storici e memoria storica), Chiesa ortodossa russa, Russian-Chechen Friendship Society, SOVA Analytical-Information Center, Union of the Committees of Soldiers' Mothers, Fondo Mondiale per la Natura - WWF (sezione russa).

<sup>(22)</sup> GU C 309 del 16.12.2006, pagg. 91-95.

<sup>(23)</sup> GU C 277 del 17.11.2009, pagg. 42-48.

<sup>(24)</sup> GU C 27 del 3.2.2009, pagg. 144-151.

<sup>(25)</sup> GU C 277 del 17.11.2009, pagg. 30-36.

5.2.2 Per rafforzare l'interazione tra la società civile europea e quella russa andrebbero adottate le seguenti misure:

5.2.2.1 creare all'interno della sezione REX del CESE un nuovo gruppo di contatto che si occupi delle relazioni UE-Russia;

5.2.2.2 proporre, fra i punti del futuro accordo UE-Russia, l'istituzione di un organismo misto della società civile composto di rappresentanti del CESE e della società civile russa. Scopo principale di tale organismo sarebbe apportare il contributo della società civile allo sviluppo della cooperazione UE-Russia.

5.2.3 Bisognerebbe proseguire l'interazione con la Camera civica della Federazione russa, nonché portare avanti e sviluppare le misure adottate per un dialogo rafforzato in modo che tale dialogo diventi permanente e regolare. Allo stesso tempo, il CESE dovrebbe chiedere alla controparte russa di invitare alle attività congiunte i rappresentanti di altre organizzazioni della società civile che non sono attualmente rappresentate nella Camera civica.

5.2.4 Il CESE dovrebbe inoltre continuare a dare il proprio contributo agli attuali contatti tra la società civile europea e quella russa nel quadro della politica della dimensione settentrionale, della strategia del Mar Baltico, della sinergia del Mar Nero e di altre iniziative regionali pertinenti.

Bruxelles, 9 dicembre 2010

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

---

## III

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

### 467ª SESSIONE PLENARIA DELL'8 E 9 DICEMBRE 2010

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle unità di misura» (versione codificata)**

COM(2010) 507 definitivo — 2010/0260 (COD)

(2011/C 54/06)

Il Parlamento europeo e il Consiglio, rispettivamente in data 7 ottobre 2010 e 15 ottobre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle unità di misura (versione codificata)*

COM(2010) 507 definitivo - 2010/0260 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 467ª sessione plenaria dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta dell'8 dicembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 85 voti favorevoli e 1 astensione.

Bruxelles, 8 dicembre 2010

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il livello sonoro ammissibile e il dispositivo di scappamento dei veicoli a motore» (versione codificata)**

COM(2010) 508 definitivo — 2010/0261 (COD)

(2011/C 54/07)

Il Consiglio, in data 15 ottobre 2010, e il Parlamento europeo, in data 7 ottobre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il livello sonoro ammissibile e il dispositivo di scappamento dei veicoli a motore*

COM(2010) 508 definitivo - 2010/0261 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 467a sessione plenaria dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta dell'8 dicembre 2010), ha deciso all'unanimità di esprimere parere favorevole al testo proposto.

Bruxelles, 8 dicembre 2010.

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai dispositivi di protezione, del tipo a due montanti posteriori, in caso di capovolgimento dei trattori agricoli o forestali a ruote a carreggiata stretta» (versione codificata)**

COM(2010) 510 definitivo — 2010/0264 (COD)

(2011/C 54/08)

Il Consiglio, in data 15 novembre 2010, e il Parlamento europeo, in data 7 ottobre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai dispositivi di protezione, del tipo a due montanti posteriori, in caso di capovolgimento dei trattori agricoli o forestali a ruote a carreggiata stretta*

COM(2010) 510 definitivo - 2010/0264 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 467a sessione plenaria dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta dell'8 dicembre 2010), ha deciso all'unanimità di esprimere parere favorevole al testo proposto.

Bruxelles, 8 dicembre 2010.

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare» (versione codificata)**

COM(2010) 506 definitivo — 2010/0259 (COD)

(2011/C 54/09)

Il Parlamento europeo e il Consiglio, rispettivamente in data 7 ottobre 2010 e 15 ottobre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare (versione codificata)*

COM(2010) 506 definitivo - 2010/0259 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 467a sessione plenaria dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta dell'8 dicembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 88 voti favorevoli e 3 astensioni.

Bruxelles, 8 dicembre 2010

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 460/2004 che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione per quanto riguarda la durata dell'Agenzia»**

COM(2010) 520 definitivo — 2010/0274 (COD)  
(2011/C 54/10)

Il Consiglio e il Parlamento europeo, rispettivamente in data 19 e 29 ottobre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 460/2004 che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione per quanto riguarda la durata dell'Agenzia*

COM(2010) 520 definitivo – 2010/0274 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 467a sessione plenaria dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta dell'8 dicembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 101 voti favorevoli e 1 voto contrario.

Bruxelles, 8 dicembre 2010

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle modalità d'accesso al servizio pubblico regolamentato offerto dal sistema globale di navigazione satellitare risultante dal programma Galileo»**

COM(2010) 550 definitivo — 2010/0282 (COD)

(2011/C 54/11)

Il Consiglio, in data 29 ottobre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 172 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle modalità d'accesso al servizio pubblico regolamentato offerto dal sistema globale di navigazione satellitare risultante dal programma Galileo*

COM(2010) 550 definitivo - 2010/0282 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 467a sessione plenaria dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta dell'8 dicembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 97 voti favorevoli e 3 astensioni.

Bruxelles, 8 dicembre 2010.

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di rating del credito»**

COM(2010) 289 definitivo — 2010/0160 (COD)

(2011/C 54/12)

Relatore: **Carmelo CEDRONE**

Il Parlamento europeo, in data 23 giugno 2010, e il Consiglio dell'Unione europea, in data 13 luglio 2010, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 114 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di rating del credito*

COM(2010) 289 definitivo - 2010/0160 (COD).

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 25 novembre 2010.

Alla sua 467a sessione plenaria, dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta dell'8 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 172 voti favorevoli, 12 voti contrari e 9 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il presente parere verte sulla seconda fase dell'approccio in tre fasi adottato dalla Commissione riguardo al regolamento relativo alle agenzie di rating del credito (CRA). Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che, in questa occasione, su un problema così importante - che tanti guasti ha provocato alla nostra economia, alle nostre imprese e ai nostri cittadini (di cui ancora non vediamo la fine) -, l'UE abbia reagito attivamente, anche attraverso la presente proposta, stimolando analoghe reazioni a livello internazionale. Il CESE si augura che questo lavoro venga proseguito con costanza e coerenza.

1.2 Il CESE, inoltre, ritiene che le differenze tra il livello di integrazione del mercato finanziario e quello della vigilanza, rimasto appannaggio dei singoli Stati, vadano rapidamente colmati, essendo uno dei motivi dei danni che abbiamo subito. Per questa ragione **valuta positivamente** la proposta in esame che prevede di assegnare all'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA <sup>(1)</sup>) la vigilanza sulle CRA. La condizione della sua efficacia dipende dall'adeguamento delle relative norme nazionali e dall'eliminazione della **confusione** che ancora permane, andando al di là delle attuali proposte, come richiesto da alcuni paesi.

1.3 Il CESE si compiace delle proposte contenute nel regolamento (CE) n. 1060/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 relativo alle agenzie di rating <sup>(2)</sup>, specificatamente inerenti le questioni di fondo: la trasparenza e i conflitti di interesse, l'informazione, la concorrenza e le agenzie di valutazione estere. Il CESE si rammarica invece, pur cosciente della complessità della materia, per il ritardo dell'entrata in vigore

di tale regolamento, che avrebbe già dovuto prevedere quanto contenuto nelle attuali proposte di modifica.

1.4 Il CESE esprime preoccupazione anche per la specificità dei debiti sovrani e, in particolare, per la mancata creazione di un organismo europeo di valutazione del debito sovrano. A questo proposito, attende con impazienza i risultati della consultazione pubblica attualmente in corso <sup>(3)</sup>.

1.5 Il CESE ritiene di primaria importanza il fatto che le filiali europee delle agenzie che hanno la propria casa madre fuori dal territorio dell'UE vengano sottoposte alla nuova disciplina di vigilanza. A questo proposito, il CESE accoglie con favore le disposizioni al riguardo contenute nel regolamento del 2009. La soluzione migliore sarebbe un accordo all'interno del G20 per creare regole globali, tali da rendere coerenti le diverse giurisdizioni in materia, e creare dei codici di condotta internazionali che tutte le agenzie devono rispettare, affidando la sorveglianza al *Financial Stability Board* (Consiglio per la stabilità finanziaria), che dovrebbe disporre anche del potere di imporre sanzioni, di concerto con gli organismi dei vari paesi. Il CESE si compiace che tale processo sia già stato avviato su stimolo dell'UE.

1.6 Il CESE ritiene che il processo di riforma, già avviato, debba essere concluso in tempi più rapidi.

1.7 Infatti, si rende indispensabile ristabilire la fiducia dei «consumatori» e degli investitori nel mercato finanziario, una condizione che si può realizzare solo se si dà l'impressione, e la certezza, di fare sul serio, prendendo provvedimenti ed adottando misure severe contro gli «attori» che non rispettano le regole.

<sup>(1)</sup> European Securities and Market Authority.

<sup>(2)</sup> Nel seguito: «regolamento del 2009».

<sup>(3)</sup> *Public consultation on Credit Rating Agencies* del 5 novembre 2010.

1.8 Il CESE ritiene positivo che, in conseguenza del ruolo svolto dalle agenzie di valutazione nella recente crisi dei mercati mobiliari e finanziari mondiali, sia stato lanciato un programma in tre fasi inteso a regolamentare le funzioni che queste agenzie svolgono per conto degli investitori e dei consumatori (vedasi il documento presentato dalla Commissione sulla consultazione pubblica in materia). La funzione delle CRA è di grande rilevanza per assicurare le informazioni necessarie ad evitare l'assunzione di rischi eccessivi nelle operazioni di credito - una funzione di per sé rilevante per assicurare la stabilità e la sicurezza dei mercati finanziari -, meno condivisibile appare la loro attività di valutazione del credito nei confronti degli Stati sovrani. Il CESE accoglie con favore l'inclusione del debito sovrano nella consultazione pubblica in corso.

1.9 Le ragioni per affrontare una riflessione sul tema dell'oligopolio che poche agenzie di rating hanno nella valutazione dei rischi derivanti dagli strumenti o dalle obbligazioni finanziarie contratte indifferentemente da investitori, banche, assicurazioni o dai governi nazionali nascono, prevalentemente, dalla considerazione che le informazioni fornite da queste agenzie hanno una natura di bene pubblico e, conseguentemente, i servizi da loro forniti finiscono con l'assumere una valenza di interesse generale. Il CESE si compiace pertanto che nel settore del rating si siano affacciate alcune imprese europee che hanno presentato per prime la richiesta all'ESMA di poter operare come agenzie di rating.

1.10 Quando le agenzie di valutazione giudicano la sostenibilità finanziaria di uno Stato sovrano (il rischio sovrano), come avvenuto di recente con il declassamento del rating del debito pubblico della Grecia e di altri paesi dell'UE fortemente indebitati sui mercati internazionali, si pone un problema di congruenza delle loro azioni rispetto alle finalità che esse perseguono (fornire in modo trasparente e responsabile informazioni adeguate al mercato), ma anche un possibile conflitto di interessi tra gli investitori internazionali privati (che utilizzano il giudizio per la valutazione dei rischi nelle loro attività di investimento) ed i cittadini/consumatori del paese che subisce le conseguenze derivanti da una dichiarazione di probabile insolvenza del suo debito sovrano, malgrado l'insolvenza possa essere stata causata anche da alcune carenze e omissioni della politica.

1.11 Le agenzie di rating possono effettuare efficacemente una valutazione del debito sovrano a patto che dispongano degli strumenti e delle metodologie adeguate e che operino nel rispetto delle regole stabilite dalle autorità pubbliche preposte allo scopo.

1.12 Il CESE ritiene che il rating del debito sovrano sia una questione di interesse pubblico. Accoglie con favore la consultazione pubblica lanciata dalla Commissione e attende con impazienza di formulare un parere ponderato a tempo debito. Il CESE si augura comunque che il debito sovrano sia valutato da una agenzia internazionale o europea indipendente, preposta a tale scopo, a difesa dell'interesse comune. Un'agenzia che deve operare con tempestività, trasparenza e con strumenti adeguati.

1.13 L'aspetto fondamentale nell'industria dei rating è che si giunga a una maggiore concorrenza tra agenzie di rating indipendenti le une dalle altre e da terzi. Il CESE propone inoltre di prendere in considerazione, in caso di ritardi o di mancato accordo a livello internazionale, anche la possibilità di favorire la costituzione di un'apposita agenzia europea per il debito sovrano, così

come andrebbe favorita la nascita di un'autorevole agenzia europea per la valutazione del credito ordinario, al fine di contribuire ad una maggiore concorrenza del settore.

1.14 Oltre alla proposta di una vigilanza europea sulle agenzie di valutazione, il CESE condivide il fatto che nel regolamento del 2009 siano state affrontate le questioni più rilevanti ad essa correlate (sanzioni, concorrenza, conflitti di interesse, informazione) (4).

1.15 Il CESE ritiene positiva la riduzione della discrezionalità degli Stati membri nella legislazione che disciplina il settore. Ciò al fine di facilitare lo scambio di informazioni e la coerenza tra le diverse legislazioni, per evitare che vengano neutralizzati gli effetti della vigilanza europea.

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

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

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

1.19 Il CESE, infine, propone di semplificare e rendere più chiaro il regolamento per facilitarne la comprensione e l'applicazione; le norme complicate sono eluse più facilmente.

1.20 Il CESE chiede che venga eliminato l'obbligo del giudizio sui titoli da parte delle agenzie di valutazione, per poterne effettuare la vendita (proposta anche dal *Financial Stability Board*). L'abolizione di questa condizione, necessaria all'immissione dei titoli sul mercato, eviterebbe l'accettazione passiva di strumenti finanziari pieni di alto rischio, anche in presenza di un «voto» alto! Il CESE condivide i timori espressi dal gruppo de Larosière, secondo il quale l'utilizzo di rating per il patrimonio di vigilanza alleggerisce troppo la responsabilità delle istituzioni finanziarie e, al tempo stesso, consolida l'oligopolio delle CRA. Il CESE si rallegra che questo tema formi oggetto dell'attuale consultazione pubblica.

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

## 2. Introduzione

2.1 Come è noto, le gravi insufficienze riguardanti la regolazione e la supervisione sulla finanza internazionale sono state tra le cause profonde della recente crisi. Inoltre la crisi ha fatto emergere con forza le contraddizioni tra una finanza e gruppi bancari che operano come imprese globali, mentre sono regolate e costrette a morire come dei soggetti di diritto nazionale (Mervyn King, governatore della *Bank of England*).

2.2 Lo stesso vale all'interno dell'Unione, per cui la crisi ha accelerato la necessità di procedere velocemente verso la definizione di un quadro di riferimento europeo sia per la regolamentazione che per la vigilanza. Infatti, di fronte ad un mercato della finanza sempre più integrato, abbiamo scoperto che gli Stati membri adottano regole e sistemi di vigilanza molto diversi tra loro.

2.3 La Commissione europea ha adottato un approccio graduale alla regolamentazione delle agenzie di rating del credito. Nella fase immediatamente successiva all'insorgere della crisi bancaria l'accento è stato posto sulla regolamentazione e sulla vigilanza, con particolare attenzione per il rating dei prodotti derivati complessi e i conflitti di interesse collegati. Il fatto che il rating di questi strumenti non sia stato all'altezza ha contribuito materialmente all'insorgere della crisi <sup>(5)</sup>.

2.4 Parallelamente al processo legislativo culminato nel regolamento del 2009, i risultati del gruppo de Larosière hanno portato alla decisione di rivedere completamente la regolamentazione e la vigilanza finanziaria nell'UE. Da allora è stata adottata una proposta intesa ad attuare un quadro di vigilanza a due livelli nell'UE. Nel livello inferiore vi sono tre organi di vigilanza specifici e uno di essi, l'ESMA (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), è responsabile della vigilanza sulle CRA. La proposta di regolamento, oggetto del presente parere, riguarda unicamente le modifiche necessarie per incorporare le competenze dell'ESMA nelle disposizioni del regolamento del 2009.

2.5 Poiché alla crisi finanziaria a livello bancario è succeduta la crisi del debito sovrano, è sorta tutta una nuova serie di interrogativi circa il ruolo delle agenzie di rating in rapporto, tra le altre cose, al debito sovrano. È possibile che questa ulteriore fase di attività porti a un terzo regolamento che al momento esiste soltanto sotto forma di un documento per la consultazione pubblica datato 5 novembre 2010. I titoli dei capitoli danno un'indicazione dei temi trattati: dipendenza dai rating per il patrimonio di vigilanza, rating del debito sovrano, rafforzamento della concorrenza nell'industria dei rating, responsabilità civile delle agenzie di rating e potenziali conflitti di interesse. Si prevede che il CESE elaborerà un parere ben ponderato su questi temi in una data futura, nel probabile contesto del nuovo regolamento cui si è fatto cenno.

2.6 In più, anche le regole armonizzate a livello europeo lasciano molto alla discrezionalità e alle opzioni nazionali, oltre all'aggiunta delle «interpretazioni» nazionali durante la fase di recepimento delle norme.

2.7 Il gruppo de Larosière ha rilevato che le agenzie di rating hanno mostrato gravi limiti, soprattutto in materia di derivati complessi, per quanto attiene le metodologie di valutazione impiegate, la mancanza di informazioni e di trasparenza e gli evidenti conflitti di interesse <sup>(6)</sup>.

2.8 In più, siamo di fronte ad un vero e proprio oligopolio, poiché le agenzie che controllano circa il 90 % del mercato di valutazione del credito si riducono solo a tre: Moody's, Standard & Poor's e Fitch, quasi tutte americane. Esse hanno avuto un ruolo importante nello sviluppo della crisi finanziaria ed economica in cui il mondo è caduto. Sebbene la formula «issuerpays» (paga l'emittente del debito) funzioni ragionevolmente bene per il debito sovrano e per quello societario, essa ha generato un notevole conflitto di interessi per il rating degli strumenti derivati complessi, stabilendo un intreccio vizioso, a danno della trasparenza delle operazioni effettuate.

2.9 Ma come se nulla fosse successo, sono sempre le stesse agenzie che continuano ad esprimere giudizi, non necessariamente oggettivi. Tant'è che l'aprile scorso (26.4.2010) Standard & Poor's, anche di fronte allo stanziamento di 110 miliardi di euro per la Grecia da parte dell'Unione, ha abbassato il giudizio sul debito greco al livello di quello dell'Azerbaijan.

2.10 Solo a seguito di questi avvenimenti e delle critiche apportate da importanti leader europei al funzionamento dei sistemi di valutazione del credito, il Consiglio europeo ha deciso di lanciare la sopracitata consultazione pubblica, che include la questione del debito sovrano. I governi di certi Stati membri detestano l'idea che i mercati possano mettere a nudo gli sbagli e gli errori di valutazione di governi dissipatori, anche se esempi di governi insolventi sul proprio debito sovrano si trovano già in tempi immemorabili. Ciò premesso, il presente parere ha per oggetto il regolamento del 2009.

2.11 Così la Commissione con la sua comunicazione del 2 giugno 2010 <sup>(7)</sup> ha fatto il punto su quanto fatto e su quanto rimane ancora da fare (vedere tabelle allegate) per la creazione di un sistema finanziario europeo più sicuro, più trasparente e più responsabile che fosse al servizio dell'economia reale e della società nel suo insieme.

2.12 Da qui la richiesta di esercitare una **vigilanza centralizzata** sulle agenzie di valutazione del credito che operano nell'UE, affidando la responsabilità al nuovo sistema europeo di vigilanza finanziaria - alle tre autorità di vigilanza europee - e rinviando successivamente le questioni fondamentali a essa collegate.

<sup>(5)</sup> Una sinopsi del regolamento del 2009 si trova nella sezione 3 del parere CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle agenzie di rating del credito*, GU C 277 del 17.11.2009, pag. 117.

<sup>(6)</sup> Cfr. parere del CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle agenzie di rating del credito*, GU C 277 del 17.11.2009, pag. 117.

<sup>(7)</sup> *Regolamentare i servizi finanziari per garantire una crescita sostenibile* (COM(2010) 301 definitivo).

### 3. Sintesi delle modifiche al regolamento (CE) n. 1060/2009

#### 3.1 Oggetto, campo di applicazione e definizioni (modifiche al titolo I)

3.1.1 L'elemento centrale, di maggior rilievo - come accennato - riguarda il passaggio della sorveglianza dal livello nazionale a quello europeo, col conferimento della gran parte del **potere di controllo all'ESMA** sulle agenzie registrate in Europa, così come per quelle appartenenti ad altri paesi ma che operano in Europa (filiali europee).

3.1.2 L'art. 4 elenca i gestori di **fondi di investimento alternativi** al fine di poter essere trattati alla stregua degli altri istituti finanziari dell'UE per quanto attiene l'utilizzo della valutazione del credito, vale a dire che, se questi fondi ricorrono alla valutazione del credito, tale giudizio deve essere emesso da una agenzia regolarmente registrata o certificata in base al nuovo regolamento.

#### 3.2 Emissione di rating del credito, accesso alle informazioni (modifiche al titolo II)

3.2.1 Coloro che emettono strumenti finanziari strutturati, o terzi a loro collegati, devono permettere l'**accesso alle informazioni** anche da parte delle agenzie in concorrenza con quelle da loro utilizzate, solo allo scopo di esprimere una valutazione sul credito e non per altri fini. Ciò dovrebbe evitare conflitti di interesse da parte delle agenzie che vengono pagate dall'emittente, cioè da chi chiede la valutazione (sic!) (modello «issuer-pays»).

#### 3.3 Procedura di registrazione e vigilanza sulle attività di valutazione (modifiche al titolo III)

3.3.1 Con l'introduzione della vigilanza unica a livello europeo, si rende necessaria l'eliminazione delle norme attuali che prevedono un coordinamento della vigilanza collegiale (abolizione dei collegi), per consentire una vigilanza più efficace sulle agenzie che operano su diversi territori. L'Autorità europea può, inoltre, chiedere alla Commissione di regolare la procedura di registrazione e gli standard riguardanti le informazioni che devono essere fornite. Ha la facoltà di chiedere informazioni, effettuare indagini su eventuali violazioni del regolamento, effettuare ispezioni, ecc.

#### 3.4 Cooperazione tra Autorità europea e autorità nazionali (modifiche al titolo III)

3.4.1 Le **autorità nazionali** mantengono il controllo rispetto all'uso della valutazione del credito che viene fatto da parte dei soggetti sorvegliati (banche, assicurazioni, imprese di investimento, ecc.); esse condividono le informazioni sulle agenzie, cooperano e danno assistenza all'Autorità europea.

3.4.2 L'Autorità europea può delegare alcuni compiti alle autorità nazionali, anche per una questione di costi. In particolare possono essere delegate funzioni quali: indagini e ispezioni in loco, valutazione delle domande di registrazione, eventuali aspetti relativi alla vigilanza. A questo riguardo dovranno essere emanate delle specifiche linee guida da parte dell'Autorità europea, che mantiene comunque la sua responsabilità in merito.

#### 3.5 Sanzioni, procedura di comitato (modifiche al titolo IV, capo I)

3.5.1 L'Autorità europea può chiedere alla Commissione di **infliggere delle sanzioni** alle agenzie di valutazione del credito per porre fine ad un'infrazione facendo una comunicazione pubblica, per farsi consegnare le informazioni richieste o per sottoporle ad un'indagine. Se un'agenzia infrange il regolamento, l'Autorità europea può far pagare un'ammenda, può chiedere la sospensione temporanea dell'emissione di nuovi giudizi, può chiedere di porre fine all'infrazione, fino ad arrivare alla revoca della registrazione.

3.5.2 Le procedure di comitato sono state allineate al Trattato di Lisbona.

#### 3.6 Disposizioni transitorie e finali (modifiche al titolo IV, capo II)

3.6.1 Dopo l'entrata in funzione dell'autorità europea di vigilanza dei mercati finanziari, dovranno cessare le competenze sulla stessa materia da parte delle autorità nazionali. Sarà necessario anche stabilire le modalità per la trasmissione dei documenti e delle informazioni da parte delle autorità nazionali.

3.7 Il CESE ritiene che i contenuti della consultazione pubblica sulle agenzie di rating recentemente lanciata dalla Commissione europea convergano verso le conclusioni espresse nel presente parere. Il CESE si riserva di approfondire, eventualmente, le tematiche in essa contenute.

## 4. Osservazioni generali

4.1 La nuova proposta della Commissione si muove nella giusta direzione per quanto attiene lo spostamento della sorveglianza dal livello nazionale a quello europeo, un'attività molto complessa che non può dare risultati soddisfacenti solo attraverso un'attività collegiale tra gli Stati <sup>(8)</sup>, secondo la proposta di regolamento precedente; inoltre si muove nella giusta direzione già indicata dalla relazione de Larosière <sup>(9)</sup>. Forse la normativa è un po' troppo elusiva, in quanto non sempre offre soluzioni certe.

<sup>(8)</sup> Regolamento (CE) n. 1060/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativo alle agenzie di rating del credito.

<sup>(9)</sup> Cfr. il parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alle seguenti proposte: *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nella Comunità e che istituisce il comitato europeo per il rischio sistemico*, COM(2009) 499 definitivo - 2009/0140 (COD); *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità bancaria europea*, COM(2009) 501 definitivo - 2009/0142 (COD); *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali*, COM(2009) 502 definitivo - 2009/0143 (COD); *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati*, COM(2009) 503 definitivo - 2009/0144 (COD), GU C 339 del 14.12.2010, pag. 34.

4.2 Comunque, oltre a ciò, l'attuale proposta non modifica molto, rispetto al precedente regolamento (settembre 2009), le condizioni delle agenzie di valutazione per quanto attiene le regole che devono rispettare, sia per essere registrate che per il seguito della loro attività.

4.3 La domanda più importante, però, resta quella afferente le agenzie che operano fuori dall'Europa e che, di fatto, non sono toccate dalle modifiche proposte: **chi è veramente interessato dal regolamento europeo?** Come neutralizzare i giudizi emessi, ad esempio, da Moody's, Standard & Poor's e Fitch, che restano ancora le agenzie di maggiore influenza nonostante i disastri che hanno causato? È sufficiente controllare le loro filiali europee per far cessare il loro oligopolio mondiale?

4.4 È noto quali sono le principali agenzie che operano a livello internazionale: Moody's, Standard & Poor's, Fitch ratings, Dun & Bradstreet, A. M. Best, Egan-Jones Ratings Company (tutte USA), Dominion Bond Rating (Canada), Baycorp Advantage (Australia), China Credit Information Service (Cina), Japan Credit Rating (Giappone), Rating Agency Malaysia (Malesia), NKC Independent Economists (Sud Africa). **E l'Europa dov'è?** Resta il fatto che l'Europa, prima potenza economica al mondo, NON HA nessuna agenzia di valutazione del credito, ivi compreso quello sovrano!

4.5 Il gruppo anglosassone di agenzie è una conseguenza del passato predominio del capitalismo anglosassone, che non è stato scosso da due guerre mondiali e dalle specifiche questioni operative legate alle economie asiatiche. È sorprendente che nessuna agenzia europea sia sorta dopo che è stato creato il mercato comune sebbene Fitch, che è di proprietà francese, si sia stabilita fuori della Francia. L'incapacità, dal 1957, di far emergere un'agenzia di rating con raggio d'azione mondiale nell'UE è paragonabile ai risultati altrettanto insoddisfacenti dell'UE nelle industrie di alta tecnologia durante lo stesso periodo. L'UE non favorisce gli imprenditori in industrie moderne. La questione della concorrenza sarà riesaminata nel quadro della consultazione sulle agenzie di rating. Il deficit in termini di imprenditorialità andrà affrontato.

## 5. Osservazioni specifiche

5.1 Il CESE valuta positivamente la creazione di un'autorità europea di vigilanza dei mercati finanziari; la proposta rappresenta senza dubbio un passo positivo nella giusta direzione, rendendo il quadro giuridico più adeguato alle necessità che sono

emerse, nel tentativo di ridare fiducia e sicurezza ai mercati, ai cittadini e alle imprese. La proposta, comunque, è ancora insufficiente per raggiungere gli obiettivi che si prefigge.

5.2 Va valutata positivamente anche la proposta di far fare la valutazione dei fondi di investimento alternativi, se richiesta, ad una agenzia registrata o certificata.

5.3 Appare più difficile, invece, rendere trasparente, oggettivo e competitivo con l'attuale proposta il modello «issuer-pays», in quanto nel sistema permane il conflitto di interessi. Alle agenzie che si trovano in tale situazione dovrebbe invece essere impedito di emettere giudizi sui loro soci. È positivo che si sia innescato un processo di convergenza delle regole a livello internazionale, ad esempio, come sta avvenendo negli USA, in Giappone, ecc.

5.4 Il CESE valuta positivamente, anche per una questione di costi, che alcune funzioni vengano delegate alle autorità nazionali, ma a condizione che tutto ciò venga fatto nella chiarezza della ripartizione delle responsabilità tra autorità europee e autorità nazionali. In particolare, sono importanti il rispetto degli impegni e la determinazione degli interventi per quanto riguarda la correttezza delle informazioni, la registrazione e le ispezioni in loco.

5.5 Il CESE valuta positivamente l'introduzione del principio delle sanzioni verso le agenzie che sono inadempienti o che non rispettano il regolamento.

5.6 Il vero problema che si pone alla politica, dato che non abbiamo a che fare con delle «educande», non è solo quello di trovare regole certe, fortemente dissuasive, quanto piuttosto quello di farle rispettare. Bisognerebbe prevedere, a questo proposito, delle **sanzioni anche per i dirigenti** e per i responsabili dell'autorità europea ed internazionale di vigilanza dei mercati, qualora risultino inadempienti, visti i danni che la loro inazione provoca alle banche ed alla finanza sana, oltre che all'economia, alle imprese ed ai cittadini. Fanno solo un gran favore alla speculazione e a tutti coloro che vi sono dietro. Quanto meno, dovrebbero pagare con un prezzo personale le loro inadempienze. È difficile che ci possa essere «etica» - da più parti invocata in questo periodo di turbolenza - senza responsabilità e, quindi, senza sanzioni.

5.7 Appare, inoltre, non del tutto adeguata la parte che afferisce alle questioni che si pongono a livello internazionale. Andranno affrontate meglio anche le questioni relative ai fruitori dei prodotti finanziari, sia le imprese sia - in particolare - i cittadini.

Bruxelles, 8 dicembre 2010

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

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento (UE) n. .../... del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'omologazione di veicoli agricoli o forestali»**

COM(2010) 395 definitivo — 2010/0212 (COD)

(2011/C 54/13)

Relatore generale: **Ludvík JÍROVEC**

Il Consiglio, in data 7 settembre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento (UE) n. .../... del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'omologazione di veicoli agricoli o forestali*

COM(2010) 395 definitivo - 2010/0212 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 14 settembre 2010, ha incaricato la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, conformemente all'articolo 57 del Regolamento interno, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 467a sessione plenaria dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta del 9 dicembre), ha nominato relatore generale JÍROVEC e ha adottato il seguente parere con 142 voti favorevoli, 2 voti contrari e 9 astensioni.

## 1. Introduzione e sintesi della proposta di regolamento

1.1 Obiettivo della proposta è stabilire una serie di norme armonizzate sulla fabbricazione di veicoli agricoli e forestali. La legislazione attualmente vigente sarà sostituita e allineata ai principi del programma per una regolamentazione migliore e per la semplificazione. La proposta contribuisce anche alla competitività dell'industria e al buon funzionamento del mercato interno.

1.2 A seguito delle raccomandazioni della relazione «CARS 21», la proposta semplifica notevolmente la legislazione relativa alle omologazioni sostituendo 24 direttive di base (e altre 35 direttive circa che le modificano) nel campo delle prescrizioni tecniche dei veicoli agricoli e forestali con un solo regolamento del Consiglio e del Parlamento.

1.3 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) giudica estremamente utile la codificazione di tutti i testi in materia in un unico regolamento. Nel quadro della codificazione proposta viene garantito che non sarà introdotto alcun cambiamento sostanziale e che l'unico obiettivo che si propone è quello di rendere la normativa comunitaria chiara e trasparente. Il CESE approva in pieno tale obiettivo e, alla luce dell'assicurazione ricevuta, accoglie con favore la proposta.

## 2. Osservazioni

2.1 La procedura di omologazione per tipo richiede molto tempo e il CESE teme che ciò possa ritardare l'introduzione delle nuove macchine, rischiando di causare effetti disastrosi per i

piccoli costruttori. Il nuovo regolamento deve pertanto essere sufficientemente flessibile da consentire l'evoluzione continua delle macchine esistenti e l'introduzione di nuovi tipi di macchine.

2.2 Per alcuni tipi di trattori destinati esclusivamente all'uso fuoristrada bisogna prevedere delle deroghe alle disposizioni relative all'uso su strada. Questo problema si pone particolarmente in relazione ai veicoli specializzati.

2.3 Il CESE ritiene inoltre che qualsiasi regolamento debba fondarsi su un maggior numero di classificazioni in funzione della velocità rispetto alle due attuali. Via via che la tecnologia permette di accrescere la stabilità e la potenza di frenata dei trattori, la velocità dei trattori stradali rapidi aumenterà. Occorre aprire nuove prospettive per i tipi di veicoli più lenti che rientreranno nella categoria dei «veicoli agricoli e forestali». A giudizio del CESE, la proposta di regolamento rischia di ostacolare lo sviluppo dei trattori di minori dimensioni accrescendo i costi di adeguamento superflui, mentre al tempo stesso non terrà conto delle modifiche da apportare ai veicoli in grado di raggiungere una velocità di 65 km/h o velocità addirittura superiori in futuro.

2.4 Il CESE auspica inoltre che la Commissione esamini le questioni marginali relative all'uso dei veicoli agricoli e forestali su strada. Il Comitato sarebbe favorevole all'introduzione di norme europee in materia di patente di guida, ispezione dei veicoli e uso su strada. Ciò contribuirebbe a rendere uniformi le norme giuridiche che disciplinano l'uso dei trattori in Europa, che andrebbero a sostituirsi alle regolamentazioni nazionali differenti in questo settore.

2.5 Il CESE raccomanda che i fabbricanti siano messi in condizione di soddisfare i requisiti per l'entrata in vigore del regolamento, comprese le prescrizioni tecniche. In caso contrario bisognerà prevedere regimi eccezionali o norme transitorie adeguati.

2.6 Quanto all'articolo 8 «Requisiti di sicurezza sul posto di lavoro», il CESE non reputa opportuno regolamentare ulteriormente il settore mediante una futura direttiva sull'omologazione per tipo, bensì ritiene più utile ricorrere alla direttiva 2006/42/CE relativa alle macchine.

Bruxelles, 9 dicembre 2010

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni»**

COM(2010) 484 definitivo — 2010/0250 (COD)

(2011/C 54/14)

Relatore generale: **Edgardo Maria IOZIA**

Il Consiglio, in data 13 ottobre 2010, e il Parlamento europeo, in data 7 ottobre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni*

COM(2010) 484 definitivo – 2010/0250 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 20 ottobre 2010, ha incaricato la sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 467a sessione plenaria dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta dell'8 dicembre), ha nominato relatore generale IOZIA e ha adottato il seguente parere con 144 voti favorevoli, 4 voti contrari e 6 astensioni.

## 1. Osservazioni e raccomandazioni

1.1 Il valore nozionale dei derivati a fine 2009, secondo la Banca dei regolamenti internazionali (BRI) era di circa 615 mila miliardi di dollari USA (615 000 000 000 000), oltre 10 volte il PIL globale. I ricavi 2010 di questi derivati, per le banche, dovrebbero raggiungere i 150 miliardi di dollari. Il 40 % di questo fatturato è costituito dai mercati non regolamentati (OTC). Da un recente studio di un grande gruppo bancario mondiale, le riforme che saranno adottate in Europa e in America su questi OTC causeranno minori ricavi per almeno quindici miliardi di dollari.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la proposta di regolamento su derivati, mercati non regolamentati, controparti centrali e repertori di dati sulle negoziazioni e condivide quanto affermato dal commissario BARNIER: «I mercati finanziari non possono permettersi di rimanere dei territori da *Far West*. I derivati OTC hanno un grande impatto sull'economia reale, che va dai mutui ai prezzi dei generi alimentari. L'assenza di un quadro regolamentare per i derivati OTC ha contribuito alla crisi finanziaria e alle drammatiche conseguenze di cui stiamo risentendo tutti».

1.3 La scelta di utilizzare un regolamento per disciplinare la materia è congrua e risponde all'esigenza di introdurre obblighi generali e uniformi per tutti gli operatori del settore.

1.4 Il CESE è d'accordo con la proposta della Commissione di trattare derivati standard attraverso controparti centrali (CCP) e di assicurare che le CCP, che assumeranno crescenti rischi, siano soggette a norme prudenziali uniformi. Questa idea peraltro era già contenuta in un parere precedente del CESE: «I mercati OTC non dovrebbero essere aperti a scambi bilaterali, ma funzionare

esclusivamente con controparte centrale, che monitorando il livello di rischio complessivo può limitare l'accesso alle transazioni per quelle parti eccessivamente esposte. Gli scambi dovrebbero avvenire su un'unica piattaforma, o al massimo su un insieme definito di piattaforme, migliorando così la trasparenza dei mercati».

1.5 Il CESE considera molto positivamente la scelta di affidare alle autorità nazionali collegialmente con ESMA la responsabilità di vigilare sui mercati dei derivati OTC (negoziati fuori borsa), di identificare le diverse tipologie di derivati che devono essere trattati centralmente, di concedere, revocare o modificare l'autorizzazione alle CCP e di svolgere un ruolo simile nei confronti dei repertori dei dati sulle negoziazioni.

1.6 Il CESE considera indispensabile rafforzare la cooperazione tra ESMA e autorità nazionali, che saranno certamente chiamate a dare il loro contributo di esperienza e di conoscenza dei mercati locali e che dovranno facilitare il processo di graduale crescita dell'interoperabilità delle CCP, valutando il loro livello di competenza, la loro organizzazione interna e la loro capacità di far fronte ai rischi. Si considera opportuna, per il momento, la scelta di limitare l'interoperabilità agli strumenti finanziari trattati in contanti.

1.7 La proposta di regolamento di fatto attua le indicazioni del *Financial Stability Board* di estendere i servizi di controparte centrale ai derivati OTC standardizzati: il G20 ha stabilito che, entro la fine del 2012, questi contratti dovranno essere scambiati su mercati o piattaforme elettroniche e compensati ricorrendo a delle controparti centrali (CCP). Inoltre, i contratti derivati OTC dovranno essere registrati nei repertori di dati sulle negoziazioni (*trade repositories*).

1.8 In ambito internazionale, un gruppo di lavoro congiunto CPSS-IOSCO, nel febbraio 2010, ha lanciato una revisione complessiva degli standard per le infrastrutture di mercato: sistemi di pagamento, sistemi di regolamento titoli e controparti centrali. L'obiettivo è procedere a un aggiornamento degli attuali principi/raccomandazioni e a un loro rafforzamento, alla luce delle lezioni tratte dalla recente crisi finanziaria. Un primo importante risultato è stato raggiunto con la pubblicazione del maggio 2010 *Considerations for trade repositories in OTC derivatives market*. Per quanto riguarda invece il ruolo delle CCP, già nel marzo 2004 erano state date utili raccomandazioni dal Comitato tecnico, purtroppo rimaste inascoltate.

1.9 La proposta della Commissione non fa cenno a una norma specifica sui *credit default swap* (CDS). Il CESE auspica che venga presto adottata anche una disciplina sui CDS, che saranno sottoposti a una stretta, insieme alle vendite allo scoperto (*short selling*) dal primo luglio 2012, mentre i derivati lo saranno entro la fine del 2012.

1.10 Nell'ottobre 2009 la Commissione ha emanato una comunicazione sulle future azioni che saranno intraprese per regolare il mercato dei derivati. L'obiettivo è aumentare la trasparenza, ridurre i rischi operativi attraverso la standardizzazione, sviluppare i mercati dei contratti standardizzati, emendando opportunamente la direttiva MiFID.

1.11 Il CESE è convinto che i provvedimenti proposti aumentino la trasparenza dei mercati - attraverso un ruolo sempre più importante dei repertori dei dati sulle negoziazioni -, che riducano il rischio di controparte con una progressiva crescita delle operazioni che saranno regolate attraverso le CCP - a loro volta assoggettate a norme più stringenti in materia di *governance*, di organizzazione interna e di requisiti di capitale - e che diminuiscano il rischio operativo, attraverso l'utilizzo di procedure elettroniche per validare le condizioni dei contratti sui derivati OTC.

1.12 Il CESE è d'accordo sia sulla proposta delle controparti centrali, sia sulle limitazioni allo *short selling*. Imporre la trasparenza nelle transazioni, l'assunzione di responsabilità di operatori e controparti ed evitare eccessi speculativi sono obiettivi necessari che la Commissione sta perseguendo in modo efficace, predisponendo misure adatte a colmare - quantomeno in parte - l'assenza di regolazione che ha contribuito invece alla crisi finanziaria.

1.13 Il CESE fa presente, tuttavia, che ci sono dei rischi da non sottovalutare, che riguardano ad esempio l'eccesso di enfasi sui benefici che le CCP possono apportare ai mercati CDS nel breve termine. La natura competitiva delle differenti CCP nella compensazione e nella frammentazione dell'intero processo è un altro fattore da non sottovalutare, come non lo è il rischio di limitare la gamma di strumenti a disposizione e di aumentare i costi di transazione legati alle attività finanziarie.

1.13.1 Per prevenire efficacemente questi rischi, si dovrebbe in primo luogo procedere ad un esame delle questioni dell'interoperabilità delle CCP, della confidenzialità dello scambio dei dati, della concentrazione della raccolta dei dati e degli obblighi d'informazione alla controparte centrale e del coinvolgimento dei clienti nella *governance* delle CCP.

1.14 Il CESE raccomanda alle istituzioni europee:

- di adottare in tempi brevi il regolamento sui mercati dei derivati OTC, che serve a riportare fiducia e serenità nei mercati e a proteggere i risparmiatori;
- di completare la nuova normativa in materia di derivati, così come anticipato dalla Commissione;
- di provvedere ad accelerare il completamento dell'intera architettura istituzionale e normativa legata alla riforma della regolamentazione dei mercati finanziari.

## 2. La proposta della Commissione

2.1 Il G20 in più occasioni ha ripetuto il proprio impegno nell'accelerare l'adozione di misure forti per migliorare la trasparenza e ovviare alla scarsa attenzione regolamentare ai derivati OTC.

2.2 La proposta di regolamento fa riferimento alle numerose misure suggerite dalla risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2010 (*Derivatives markets: future policy actions*) ed è coerente con la legislazione americana di recente adozione e denominata *Frank-Dodd Act*.

2.3 Rispetto alla compensazione, il reporting e la mitigazione del rischio dei derivati OTC, la compensazione attraverso le CCP è prevista per i soli contratti OTC standardizzati. Pertanto, per garantire che il maggior numero di derivati OTC rientri nel meccanismo di compensazione obbligatoria, il regolamento ha previsto due approcci con cui determinare quali contratti debbano essere compensati.

2.4 Il primo approccio, *bottom-up*, prevede che la CCP sia autorizzata dall'autorità competente a prendere decisioni relative alla compensazione di certi tipi di contratti. A seguito di tale approvazione, la stessa autorità competente sarà obbligata ad informare l'ESMA, che potrà decidere se un simile obbligo di compensazione sarà applicabile a tutti i contratti analoghi all'interno dell'UE.

2.5 Il secondo approccio, invece, *top-down*, permette di identificare quei contratti che non sono stati compensati da una CCP. Secondo quest'approccio, infatti, è previsto che l'ESMA, assieme allo *European Systemic Risk Board* (ESRB), identifichi i contratti potenzialmente assoggettabili all'obbligo di compensazione. Le controparti assoggettate all'obbligo di compensazione devono ricorrere a una CCP.

2.6 Il regolamento, in via di principio, non si applicherà a soggetti (*corporate*) non finanziari, salvo che le loro posizioni in derivati OTC non raggiungano un certo limite e siano considerate sistematicamente importanti.

2.7 Il regolamento stabilisce un processo che permette di identificare le istituzioni non finanziarie con posizioni sistematicamente importanti in derivati OTC e le assoggetta a specifici obblighi. Il processo è basato sulla definizione di due limiti: a) un limite informativo e b) un limite di compensazione.

2.8 Il regolamento pertanto richiede l'utilizzo di mezzi elettronici e l'esistenza di procedure di *risk management*. Infine, le controparti finanziarie e non finanziarie sopra il limite di compensazione devono riportare i dettagli di ogni contratto derivato - ed ogni modifica intervenuta successivamente - ad un *trade repository*.

### 3. I requisiti applicabili alle CCP

3.1 Le CCP devono assumere rischi aggiuntivi, pertanto il regolamento richiede che, per motivi di sicurezza, essi siano soggetti a una rigorosa condotta organizzativa del business e a requisiti prudenziali (regole di *governance* interna, requisiti di capitale incrementati, ecc.).

3.2 Una CCP deve essere provvista di accordi di *governance* robusti che dovranno tener conto di ogni potenziale conflitto d'interesse tra i proprietari, il management, i membri della compensazione e i partecipanti indiretti. Il ruolo dei membri del comitato indipendente è particolarmente rilevante. In secondo luogo, per essere autorizzata all'esercizio dell'attività, a una CCP è richiesto di avere un minimo ammontare di capitale. Il regolamento richiederà alla CCP di predisporre un fondo di *default* ai quali i membri della CCP dovranno contribuire.

### 4. L'autorizzazione e la supervisione dei trade repositories

4.1 Il regolamento prevede requisiti d'informazione delle transazioni su derivati OTC volti ad incrementare la trasparenza di questo mercato, che dovranno essere riportate ai *trade repositories*. I *trade repositories* si registreranno presso l'ESMA, che vigilerà su di loro.

4.2 Il regolamento contiene anche indicazioni per i *trade repositories*, per garantire la loro conformità a un set di standard. Questi sono disegnati per assicurare che l'informazione che i *trade repositories* detengono a scopo regolamentare sia attendibile, sicura e protetta. In particolare, i *trade repositories* saranno soggetti a requisiti organizzativi e operativi che assicurano un'appropriata salvaguardia.

### 5. Considerazioni del CESE

5.1 Le infrastrutture dei mercati mobiliari hanno mostrato significative carenze nella gestione del rischio di controparte e nella trasparenza delle negoziazioni effettuate sui mercati derivati *over the counter* (OTC), in particolare quello dei *credit default swap* (CDS), identificati come i responsabili della «grande recessione».

5.2 Questi contratti «atipici» hanno contribuito a ridurre la percezione del rischio e ad estendere la crisi in atto, colpendo duramente gli istituti che li hanno emessi e - quindi - i risparmiatori finali. Infine, dal lato degli emittenti, la speculazione effettuata dalle banche, vendendo CDS *naked* (cioè, senza il sottostante), ha aumentato i tassi e dunque gli oneri finanziari pagati dagli emittenti, causando anche il loro fallimento.

5.3 Per questi motivi i CDS sono stati definiti «paracaduti di piombo», ovvero rappresentano un potenziale pericolo mortale per il sistema finanziario mondiale. L'unica soluzione concreta adottata è stata quella di non permettere il fallimento degli istituti, ricapitalizzandoli con capitali pubblici e dunque statalizzandoli. Questo intervento ha semplicemente determinato un inevitabile aumento del debito pubblico spostando così il problema e il rischio dalla banca al paese di appartenenza, causando nella zona euro delle gravi turbolenze dei mercati valutari e costringendo tutti i paesi a prendere severe misure di austerità, che hanno contribuito a far rallentare la debole ripresa economica.

5.4 Negli USA, la *Depository Trust & Clearing Corporation* (DTCC) ha costituito un'apposita società (*The Warehouse Trust Company - LLC*) autorizzata a operare come sistema di registrazione dei contratti (*trade repository*) per i CDS; l'amministrazione ha avviato una riforma legislativa degli scambi di derivati OTC che prevede l'obbligo di utilizzare le controparti centrali per i contratti standardizzati e la concentrazione degli scambi presso mercati regolamentati o piattaforme organizzate.

5.5 In Europa, la Commissione europea sta lavorando a una proposta legislativa (*European Market Infrastructures Legislation*) volta ad accrescere la trasparenza e la stabilità del mercato dei derivati OTC. Le azioni prospettate sono coerenti con la proposta statunitense perché si vogliono (ed è importante) evitare arbitraggi regolamentari.

5.6 Il CESE vuole anche mettere in guardia su alcuni rischi rispetto alle misure che sono state proposte in merito al mercato dei derivati. Non è, infatti, stata solo colpa dei derivati, dell'assenza di controparti centrali o di divieti alle vendite allo scoperto se si è verificato il crollo dei mercati finanziari.

5.7 A partire dagli anni Ottanta si sono diffusi sui mercati finanziari strumenti derivati sempre più sofisticati, che ne hanno aumentato l'efficacia, avvicinandoli all'ideale di completezza dei mercati così come descritta dalla teoria economica. È aumentata conseguentemente anche la complessità delle attività di regolamentazione, supervisione e vigilanza e i pacchetti di riforme in discussione sono stati tutti volti al raggiungimento di un maggior controllo dei mercati diminuendo, spesso, l'efficienza degli stessi.

5.8 Un mercato è tanto più efficiente quanto più il prezzo (o il rendimento) di un titolo riflette le informazioni a disposizione. Per rendere un mercato più efficiente si dovrebbe quindi favorire la circolazione delle informazioni, affinché possano essere incorporate il più velocemente possibile nei prezzi dei titoli. È importante sapere quali sono i *trade-off* a cui si va incontro in termini di efficienza.

5.9 Innanzitutto, le misure volte a ridurre la gamma di strumenti finanziari a disposizione, quali le limitazioni ai cosiddetti CDS *naked* o alle attività di *short selling*, potrebbero non aumentare l'efficienza dei mercati. Limitare gli strumenti a disposizione riduce, infatti, la capacità dei mercati di assorbire e diffondere le informazioni a disposizione degli operatori.

5.10 Sicuramente si può discutere sull'utilità dei CDS *naked*, su quali siano le informazioni aggiuntive che essi veicolano rispetto ad altri strumenti, su quanto essi influenzino il costo del finanziamento. Tuttavia, vietarli non porterebbe grandi guadagni in termini di efficienza. Limitare la possibilità di vendite allo scoperto riduce la liquidità del sistema e, quindi, la capacità di reazione immediata a nuove informazioni che si rendono disponibili. Inoltre, limitare la trattazione di titoli OTC, obbligando gli operatori a trattare tutti i derivati su mercati regolamentati e attraverso l'utilizzo di camere di compensazione, può comportare un duplice effetto.

5.11 Da un lato, si contribuirebbe a rendere il mercato più trasparente (sarebbe più facile, ad esempio, monitorare l'ammontare e la rischiosità dei titoli detenuti dagli operatori) e permetterebbe di limitare, almeno in parte, potenziali fonti d'instabilità. Tuttavia, in situazioni di stress finanziari la trasparenza da sola forse non basta. La proposta della Commissione dà ai regolatori nazionali chiari poteri, in situazioni eccezionali, di limitare o proibire «temporaneamente» il divieto di *short selling* di qualsiasi strumento finanziario, coordinandosi con l'ESMA, che avrà in ogni caso la possibilità di intervenire direttamente a due condizioni: che ci sia una minaccia per l'ordinato funzionamento dei mercati e per la loro integrità o che i regolatori nazionali non abbiano preso misure o le misure prese non siano sufficienti.

5.12 Dall'altro lato, tuttavia, il rischio è, nuovamente, quello di limitare la gamma di strumenti a disposizione e aumentare i costi di transazione legati alle attività finanziarie. Il mercato dei *futures* è altamente standardizzato e regolamentato (perché è importante che siano osservabili i prezzi dei titoli contrattati), il mercato dei *forward* (che concettualmente sono uno strumento simile ai *futures*) è invece adattato alle necessità delle controparti e permette agli operatori di strutturare i *pay-off* in maniera flessibile. Questi titoli sono poco standardizzati e sarebbe difficile riportarli in un contesto di mercato regolamentato tradizionale, senza limitare le opzioni a disposizione degli investitori.

5.13 Le CCP sono ritenute lo strumento, la «cura», con cui gestire il rischio sistemico e il modo per rendere i mercati OTC più efficienti e trasparenti. Le CCP rappresentano sicuramente un fattore importante per il miglioramento del rischio e dell'efficienza dei mercati e, nel mercato dei derivati quotati in borsa, esse

costituiscono un elemento indispensabile dell'infrastruttura. Pertanto, è ragionevole pensare che le CCP contribuiranno anche all'evoluzione dei mercati OTC. Molti istituti e politici stanno, però, ponendo troppa enfasi sui benefici che le CCP potranno offrire ai mercati CDS nel breve termine.

5.14 Le CCP, infatti, non possono essere considerate la soluzione del rischio di controparte e potrebbero non essere in grado di rendere il mercato più efficiente, considerando lo stato in cui si trova ora. Nel quadro attuale, nel quale esistono molteplici CCP in ogni regione, diverse a seconda che si tratti di derivati su crediti o di *interest rate swap* (IRS), la possibilità di usare le garanzie collaterali in modo efficiente e di ridurre l'esposizione alla controparte è compromessa. La CCP può compensare l'esposizione su base multilaterale, ma solo per la regione, le controparti o i tipi di derivati idonei che supporta. Ciò significa che non è possibile eseguire una compensazione tra le posizioni CDS e le posizioni IRS.

5.15 La compensazione bilaterale delle esposizioni a più tipi di derivati OTC con una singola controparte all'esterno della CCP può portare a un uso più efficiente del collaterale. Va inoltre tenuto presente che i derivati saranno sempre degli strumenti innovativi e fatti su misura, e che ci sarà un ampio numero di contratti non idonei alla compensazione. Tali posizioni dovranno essere riconciliate, tenendo conto del rischio di credito, tramite un adeguato processo di gestione del collaterale che tuttavia non include la CCP.

5.16 Le CCP contribuiscono ad aggiungere valore e a ripartire e isolare il rischio legato al singolo operatore. Il CESE concorda con questa posizione. La loro popolarità aumenterà e accelererà la maturazione e la trasparenza del mercato, con una conseguente auspicabile espansione dell'attività OTC nel futuro.

5.17 Le CCP, però, sono solo uno degli elementi di una solida infrastruttura di gestione del rischio. Il rischio di controparte non sarà eliminato e quello bilaterale continuerà a dover essere considerato per le posizioni esterne alla CCP.

5.18 A ciò si aggiunge, infine, che sono molte le società che non investono nei sistemi di gestione del rischio associato al loro portafoglio di derivati. Probabilmente queste società continuano ad avere un'aspettativa di salvataggio anche quando la loro gestione del rischio è del tutto inopportuna.

Bruxelles, 8 dicembre 2010

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto all'informazione nei procedimenti penali»**

COM(2010) 392 definitivo — 2010/0215 (COD)

(2011/C 54/15)

Relatore generale: **PEZZINI**

Il Consiglio, in data 29 settembre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto all'informazione nei procedimenti penali*

COM(2010) 392 definitivo - 2010/0215 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo ha incaricato, in data 20 ottobre 2010, 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 467a sessione plenaria, dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta dell'8 dicembre), ha nominato relatore generale PEZZINI e ha adottato il seguente parere con 161 voti favorevoli, nessuno voto contrario e tre astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condivide il lavoro della Commissione, teso a realizzare un pacchetto legislativo globale, con lo scopo di garantire un insieme comune di diritti processuali nei procedimenti penali dei paesi membri.

1.2 Il diritto ad un'informazione puntuale e accurata fa parte della tradizione giuridica dell'Unione e diviene ancor più importante con gli spostamenti interni dei cittadini dei paesi membri.

1.3 Anche i cittadini extracomunitari, che sempre più numerosi entrano nell'Unione, devono poter costatare, da una parte, la civiltà giuridica dell'Unione, dall'altra la chiarezza delle procedure, che indicano il rispetto dell'uomo, anche se soggetto a procedimento penale.

1.4 Il ravvicinamento delle legislazioni nazionali, che è alla base della direttiva, secondo il CESE deve diventare la chiave di volta della cooperazione giudiziaria, anche per dare evidenza alla Carta dei diritti fondamentali, che è stata incorporata nel Trattato sull'UE (TFUE e TUE).

1.5 Secondo il CESE, la tutela dei diritti fondamentali della persona, attraverso procedure comuni e condivise, rappresenta senza dubbio un forte elemento di coesione e di rafforzamento della libera circolazione all'interno dell'UE.

## 2. Considerazioni generali

2.1 Allo scopo di garantire il diritto fondamentale ad un processo penale «equo», conforme allo Stato di diritto, l'UE ha intrapreso un'azione specifica volta a potenziare i diritti procedurali delle persone indagate o imputate in procedimenti penali.

2.2 L'azione comporta altresì il rafforzamento dei diritti relativi alla difesa. Questa azione comune va considerata molto importante, soprattutto al fine di aumentare la fiducia nello spazio europeo di giustizia, nonché per rendere effettivo il principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali.

2.3 Infatti, l'eliminazione delle frontiere interne e il crescente esercizio dei diritti di libera circolazione e soggiorno hanno comportato che un numero crescente di persone siano oggi interessate da un procedimento penale in uno Stato membro diverso da quello di residenza.

2.4 La risoluzione del Consiglio dell'UE 2009/C295/01 del 30 novembre 2009, richiamati:

- le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999,
- il programma dell'Aia del 2004,
- il programma di Stoccolma del dicembre 2009 per il periodo 2010-2014,

si propone, in generale, di garantire - per successive tappe - la piena attuazione e il rispetto coerente del «diritto a un processo equo».

2.4.1 Ciò avviene secondo il principio sancito espressamente dall'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che viene, pertanto, assunto quale base comune per la tutela dei diritti di indagati o imputati in procedimenti penali.

2.5 Il diritto a un processo equo e i diritti della difesa sono, peraltro, sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (1).

2.6 In particolare, la tabella di marcia in sei punti, approvata nella citata risoluzione del Consiglio, indica come prioritarie le seguenti misure:

- misura A: considerato che, per esercitare pienamente i diritti della difesa bisogna conoscerli, viene sancito il diritto che un indagato o imputato, che non parli o non capisca la lingua in cui si svolge il procedimento, sia affiancato da un interprete e gli venga fornita una traduzione degli atti essenziali dei procedimenti (2),
- misura B: viene prescritto che la persona indagata o imputata per un reato debba essere correttamente informata dei suoi diritti fondamentali, con «comunicazione» orale o scritta (*Letter of Rights*). È inoltre sancito il diritto, per la persona indagata, a ricevere sollecitamente informazioni sul carattere e la causa dell'accusa e, al momento opportuno, le informazioni necessarie per la preparazione della difesa.

### 3. Contenuto della proposta

3.1 La Commissione, aderendo al mandato di cui alla richiamata risoluzione del Consiglio, il 27 luglio 2010 ha formulato la proposta di direttiva COM(2010) 392 definitivo sul «*diritto all'informazione nei procedimenti penali*».

3.2 La proposta di direttiva ha lo scopo di dare puntuale attuazione alla misura B della citata tabella di marcia, attraverso l'introduzione di norme minime comuni relative al diritto all'informazione nei procedimenti penali nel territorio dell'UE.

(1) L'art. 5, par. 2, CEDU (*diritto alla libertà e alla sicurezza*) stabilisce, in particolare, che «ogni persona arrestata deve essere informata, nel più breve tempo e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e degli addebiti contestati».

Il successivo art. 6, par. 3, (*diritto a un processo equo*) prescrive poi che «ogni accusato ha diritto soprattutto a: a) essere informato, nel più breve tempo, in una lingua che comprende e in maniera dettagliata, del contenuto dell'accusa elevata contro di lui; b) disporre del tempo e della disponibilità necessaria a preparare la difesa; e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza».

Le stesse garanzie del processo equo sono poi espressamente previste dalla Costituzione italiana nell'art. 111, come novellato con la legge costituzionale n. 2/1999.

(2) Direttiva 2010/64 UE, pubblicata nella GU L 280 del 26.10.2010, entrata in vigore il 20 ottobre 2010.

3.3 Di conseguenza, la normativa pone in capo all'autorità inquirente non solo l'onere di mettere a disposizione dell'indagato le informazioni necessarie, ma altresì l'obbligo di attivarsi per portare effettivamente dette informazioni all'attenzione della difesa.

3.4 Tra l'altro, queste misure positive e ragionevoli dovrebbero, in pratica, comportare la riduzione dei tempi e dei costi della giustizia, evitando errori giudiziari e ridimensionando il numero degli appelli.

3.5 In questo modo si potrebbe quindi registrare una sorta di «compensazione» positiva rispetto agli oneri economici aggiuntivi, sia pur contenuti, che indubbiamente la predisposizione e il concreto uso delle misure di informazione comportano.

### 4. Osservazioni particolari

4.1 Considerando (18): l'espressione «*dovrebbero essere prontamente informati dei loro diritti sin dall'inizio*» può apparire contraddittoria, per cui sarebbe utile la puntualizzazione del momento preciso in cui deve essere data l'informazione orale o la notificazione scritta dell'accusa.

4.2 Considerando (19): l'espressione iniziale «*le informazioni su tali diritti processuali di immediata rilevanza*» appare indeterminata, per cui sarebbe opportuno specificare meglio la natura e la portata di tali diritti processuali rilevanti ai fini, in particolare, dell'effettività della difesa.

4.3 Considerando (21): l'espressione finale «*o nuoce gravemente alla sicurezza interna*» può apparire di per sé vaga. Tuttavia, l'avverbio «*gravemente*» dovrebbe essere considerato come punto irrinunciabile al fine di evitare l'eventuale discrezionalità «politica» degli Stati membri fondata sulla pretesa di garantire la «sicurezza interna».

4.4 Considerando (22): l'espressione «*un meccanismo che consenta di verificare che l'indagato*» potrebbe essere meglio specificata nella sua portata di trasparenza, aggiungendo dopo «*verificare*» «*mediante atti formali*».

4.5 Articolo 3, paragrafo 1: la parola «*tempestivamente*» potrebbe essere utilmente sostituita con l'espressione «*sin dal primo atto*».

4.6 Articolo 3, paragrafo 2, ultimo trattino: l'espressione «*essere prontamente tradotto*» andrebbe sostituita con la frase «*essere al più presto condotto*», secondo peraltro la dicitura adottata dall'art. 5, par. 3, CEDU.

4.7 Articolo 4, paragrafo 1: il termine «*prontamente*» potrebbe utilmente essere sostituito con «*sin dal primo atto*».

4.8 Articolo 6: considerato che la direttiva concerne il diritto all'informazione sull'accusa, oltre che nella fase processuale, anche in quella «preprocessuale», la norma dovrebbe specificare che le informazioni sull'accusa andrebbero fornite anche in sede di attività compiute dalla polizia giudiziaria, almeno nei casi di delega dell'autorità giudiziaria e allorquando venga comunque contestata un'incolpazione iniziale.

4.9 Articolo 6, paragrafo 1: il tenore dovrà essere il seguente: «Gli Stati membri assicurano che all'indagato o all'imputato siano fornite sufficienti informazioni sull'accusa **e sui suoi motivi** al fine di garantire l'equità del procedimento penale», in maniera da accogliere l'idea che è una costante della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - CEDU (articolo 6, paragrafo 3) che parla esplicitamente **dei motivi dell'accusa**.

4.10 Articolo 6, paragrafo 2: il termine «prontamente» deve essere sostituito con «il più presto possibile», per avvicinarsi di più all'espressione contenuta nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), sulla cui interpretazione esiste già un'abbondante giurisprudenza.

4.11 Articolo 6, paragrafo 3, lettera a): Al posto di «... delle circostanze in cui il reato è stato commesso...» si dovrà dire «... delle circostanze in cui il reato **sarebbe stato commesso**...» in quanto, al momento dell'accusa non è neanche stabilito che un reato sia effettivamente stato commesso, conclusione che è possibile solo dopo il giudizio.

4.12 Articolo 6, paragrafo 3, lettera a): l'espressione «*compreso il momento, il luogo e il grado di partecipazione*» risulterebbe più precisa sostituendo la parola «grado» con «*ruolo effettivo nella*».

4.13 Articolo 6, paragrafo 3: Aggiungere tre nuove lettere del seguente tenore:

- «c) la misura della pena applicabile al reato descritto sopra;
- d) i termini e i mezzi di difesa e gli strumenti di prova;
- e) valore relativo dell'eventuale ammissione dei fatti.»

4.14 Articolo 7, paragrafo 2: l'imposizione del *segreto* in base al quale si possa negare l'accesso a determinati documenti, dopo la conclusione delle indagini, dovrebbe impedire un'eccessiva discrezionalità da parte dell'autorità giudiziaria, considerato che comunque la chiusura delle indagini rende in via generale accessibili gli atti processuali.

4.15 Articolo 7, paragrafo 3: va salvaguardato in tutte le versioni linguistiche della direttiva il riferimento alle «*indagini preliminari*», evitando l'espressione «*fase istruttoria*», considerato che molti ordinamenti processuali non prevedono più quest'ultima fase.

Bruxelles, 8 dicembre 2010

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio»**

COM(2010) 375 definitivo — 2010/0208 (COD)

(2011/C 54/16)

Relatore: **Gerfried GRUBER**

Il Parlamento europeo, in data 7 settembre 2010, e il Consiglio, in data 10 settembre 2010, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del TFUE, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio*

COM(2010) 375 definitivo - 2010/0208 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 novembre 2010.

Alla sua 467a sessione plenaria, dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta del 9 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 169 voti favorevoli, 12 voti contrari e 12 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) riconosce che la questione dell'uso di organismi geneticamente modificati (OGM) nell'agricoltura europea solleva notevoli dubbi in un ampio settore della popolazione europea. Per tale motivo, valuta positivamente l'intenzione della Commissione di affrontare questioni delicate come la libertà che hanno gli Stati membri di decidere sugli OGM, al fine di arrivare ad una soluzione praticabile, e di promuovere un quadro europeo compatibile con il corretto funzionamento del mercato interno. Per il CESE, tuttavia, la proposta presentata dalla Commissione, basata principalmente su criteri etici e morali, crea più perplessità che certezze e suppone, a livello pratico, una miriade di misure diverse (incerte sul piano giuridico) tra gli Stati membri e le regioni capaci di compromettere il funzionamento del mercato interno dell'UE, la sicurezza giuridica degli operatori e la credibilità del sistema.

1.2 A giudizio del Comitato, peraltro, occorre intervenire energeticamente sulla proposta della Commissione, per migliorarla e renderla più concreta, soprattutto per quanto riguarda la certezza del diritto per le parti interessate. Secondo il CESE, il modo migliore per garantire la certezza del diritto è di introdurre una base giuridica concreta e applicabile nell'ambito del diritto secondario dell'UE con motivazioni, condizioni e procedure specifiche applicabili alle misure nazionali. Più in generale, il Comitato sollecita a chiarire ulteriormente la base giuridica della proposta e la compatibilità degli eventuali divieti degli Stati membri sulla base dell'articolo 26 *ter* con le regole del mercato interno dell'UE, con le norme commerciali dell'OMC e con altri obblighi giuridici internazionali.

1.3 La questione delle restrizioni nazionali alla coltivazione degli OGM è strettamente collegata a quella della coesistenza e della responsabilità per danni da OGM e in caso di combinazione indesiderata. Il Comitato ritiene che tali questioni debbano essere esaminate congiuntamente o in proposte legislative parallele, come parte di una revisione più completa del quadro regolamentare dell'UE in materia di biotecnologia agricola, in linea con le conclusioni del Consiglio Ambiente del dicembre 2008.

1.4 Considerando il momento in cui la proposta della Commissione è stata presentata, vale a dire prima della verifica globale del quadro giuridico attuale, è impossibile esprimere un parere definitivo sulla proposta, che può essere valutata in modo adeguato solo in relazione alla valutazione in corso del sistema di autorizzazione e del quadro giuridico globale. Ciò, tuttavia, non dovrebbe ritardare più del dovuto il miglioramento della proposta in esame.

## 2. Contesto e contenuto della proposta di regolamento

2.1 L'Unione europea (UE) dispone di un ampio quadro normativo per l'autorizzazione di organismi geneticamente modificati (OGM). Le norme relative alla coltivazione di OGM sono indicate nella direttiva 2001/18/CE <sup>(1)</sup> e nel regolamento (CE) n. 1829/2003 <sup>(2)</sup>. È consentito agli Stati membri introdurre

(1) Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio (GU L 106 del 17.4.2001, pag. 1).

(2) Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati (GU L 268 del 18.10.2003, pag. 1).

restrizioni alla coltivazione di OGM già autorizzati, a titolo di misure di salvaguardia basate su ulteriori dati scientifici che permettano di stabilire che un determinato OGM rappresenta un pericolo per la salute umana o per l'ambiente, e questo in conformità dell'articolo 23 della direttiva 2001/18/CE e in ossequio alle condizioni ivi stabilite. Inoltre, gli Stati membri sono autorizzati dall'articolo 26 bis ad adottare tutte le misure opportune per evitare la presenza involontaria di OGM in altri prodotti (coesistenza).

2.2 Nel marzo 2009 la richiesta della Commissione europea di abrogare le misure nazionali di salvaguardia esistenti (nella specie in Austria e in Ungheria) perché fondate su motivazioni scientifiche insufficienti è stata respinta dal Consiglio. Un esito, questo, che riproduce quello di analoghe votazioni precedenti in seno al Consiglio, cosicché si può ben parlare di una situazione politicamente bloccata, simile a quella concernente il sistema di autorizzazione. Nel giugno 2009, tredici Stati membri <sup>(3)</sup> hanno adottato una dichiarazione comune in cui invitano la Commissione europea a elaborare proposte intese a cedere agli Stati membri la competenza decisionale sulla coltivazione di OGM.

2.3 In linea con gli orientamenti politici del Presidente della Commissione BARROSO, con decisione del 13 luglio 2010 la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa per consentire appunto agli Stati membri di decidere autonomamente sulla coltivazione di OGM. Le proposte della Commissione sono costituite da una comunicazione sulla libertà per gli Stati membri di decidere in merito alla coltivazione di colture geneticamente modificate <sup>(4)</sup> e una proposta di regolamento con cui il quadro giuridico viene adeguato di conseguenza <sup>(5)</sup>.

2.4 Sul piano della tecnica legislativa, si tratta di inserire per regolamento un nuovo articolo 26 ter nella direttiva 2001/18/CE. Questo nuovo articolo prevede che gli Stati membri possano adottare misure che limitino o vietino in tutto il loro territorio o in parte di esso la coltivazione di OGM già autorizzati sul mercato interno, purché tali misure siano basate su motivazioni diverse da quelle legate ai rischi ambientali o per la salute dell'uomo che sono già previste dal sistema di autorizzazione in vigore e purché siano conformi ai Trattati.

2.5 Scopo della proposta di regolamento è lasciare agli Stati membri maggiore libertà decisionale in materia di coltivazione di OGM, nell'ottica del principio di sussidiarietà, e garantire la necessaria certezza del diritto. La Commissione reputa che la proposta di regolamento sia conforme alle regole del mercato interno e agli obblighi internazionali dell'UE. Secondo la Commissione, il nuovo regolamento è anche compatibile con l'attuale sistema di autorizzazione, e si limita ad integrarlo.

2.6 Il 5 novembre, il servizio giuridico del Consiglio ha formulato un parere in merito alla scelta della base giuridica, alle possibili misure nazionali e alla compatibilità delle misure proposte con gli accordi GATT. Il servizio giuridico sostiene che la base giuridica adottata non è valida, esprime le sue profonde riserve circa la compatibilità delle misure che gli Stati membri potrebbero adottare con i Trattati o con gli accordi GATT e sottolinea che una misura adottata da uno Stato o da una regione in virtù di criteri etici o morali è difficilmente difendibile dinanzi alla Corte di giustizia e in ambito OMC. Queste preoccupazioni, inoltre, sono state in parte confermate anche dal servizio giuridico del Parlamento europeo, il quale, in un parere adottato il 17 novembre

2010, ha espresso perplessità analoghe sulla conformità di eventuali giustificazioni all'imposizione di restrizioni nazionali, fondate ad esempio su considerazioni di moralità pubblica, con le norme UE sul mercato interno e con le disposizioni dell'OMC in materia di scambi commerciali.

### 3. Il sistema attuale di autorizzazione degli OGM

3.1 L'obiettivo di questa procedura di autorizzazione stabilita a livello europeo è garantire un elevato livello di tutela della vita e della salute umana, della salute e del benessere degli animali, dell'ambiente e degli interessi dei consumatori, assicurando al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno.

3.2 Le disposizioni vigenti in materia di autorizzazione e utilizzo di OGM riposano su una serie di principi (giuridici) fondamentali che, ad avviso del Comitato, dovrebbero essere rispettati. In proposito vanno ricordati soprattutto i seguenti principi:

- l'indipendenza e la fondatezza scientifica delle valutazioni alla base dell'autorizzazione,
- il principio di precauzione, che impone un alto livello di tutela della salute e dell'ambiente,
- il rispetto del mercato interno e degli obblighi internazionali,
- la libertà di scelta e la trasparenza lungo tutta la catena alimentare,
- la certezza del diritto, e
- sussidiarietà e proporzionalità.

3.3 Le proposte della Commissione europea vanno considerate nel contesto temporale e tematico dell'attuazione delle conclusioni del Consiglio del dicembre 2008, che ha chiesto tra l'altro una revisione del sistema di autorizzazione in vigore, prevedibilmente destinata a concludersi alla fine del 2010. Si tratta in particolare di una nuova regolamentazione degli orientamenti dell'EFSA in materia di valutazione dei rischi potenziali per la salute e l'ambiente <sup>(6)</sup>, di una relazione della Commissione europea sul miglioramento del monitoraggio ambientale una volta concessa l'autorizzazione, nonché di uno studio sulle conseguenze socioeconomiche e ambientali della coltivazione di OGM. Deve anche svolgersi una valutazione del quadro normativo per gli alimenti e i mangimi geneticamente modificati e per la coltivazione di OGM. Entro il 2012 dovrebbe aver luogo una revisione completa dell'intero sistema di autorizzazione degli OGM.

3.4 Occorre inoltre fare chiarezza sul rapporto tra i divieti e le restrizioni nazionali alla coltivazione e le norme sulla coesistenza, dal momento che le due questioni sono strettamente interconnesse e che la Commissione europea anche in questo caso vorrebbe lasciare agli Stati membri una maggiore flessibilità. In questo contesto, risultano importanti le considerazioni formulate dalla Commissione nella sua relazione del 3 aprile 2009 sulla coesistenza tra colture transgeniche, convenzionali e biologiche <sup>(7)</sup>.

<sup>(3)</sup> AT, BG, IE, EL, CY, LV, LT, HU, LU, MT, NL, PL e SI.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 380 definitivo.

<sup>(5)</sup> COM(2010) 375 definitivo.

<sup>(6)</sup> Per il progetto di orientamenti EFSA del 12 novembre, sul quale è già stata avviata una consultazione che terminerà il 24 gennaio 2011, cfr <http://www.efsa.europa.eu/en/press/news/gmo101112.htm>.

<sup>(7)</sup> COM(2009) 153 definitivo.

#### 4. Osservazioni generali

4.1 Anche se il Comitato non si è ancora espresso sull'elaborazione concreta dei divieti nazionali di coltivazione, vi sono però dichiarazioni che vanno messe in relazione con la proposta di regolamento e risultano valide come contributi alla discussione e come proposte.

4.2 Ad esempio, nel parere d'iniziativa del 16 dicembre 2004 <sup>(8)</sup>, il Comitato si è espresso diffusamente sulla coesistenza tra colture geneticamente modificate, convenzionali e biologiche e ha formulato proposte in merito al livello di intervento normativo. Esso ha raccomandato fra l'altro di disciplinare a livello nazionale una serie di misure specifiche volte a evitare le ibridazioni in funzione delle condizioni regionali, nonché disposizioni regionali in materia di coltivazione o divieto di coltivazione. Inoltre ha anche evidenziato la necessità di norme minime a livello UE per la coesistenza e la responsabilità.

4.3 Occorre rivolgere un'attenzione particolare alle misure a tutela delle riserve naturali e delle zone sensibili dal punto di vista ecologico, e vanno considerate misure per la difesa degli interessi economici e culturali regionali e per tener conto di altre conseguenze socioeconomiche.

4.4 Nel parere citato, il Comitato ha inoltre osservato che i presupposti per una coesistenza delle colture OGM e di quelle non OGM, sia convenzionali che biologiche, variano secondo le condizioni locali e in particolare che nelle zone con un'agricoltura parcellizzata questa coltivazione parallela non sembra praticabile.

4.5 In questo contesto, il parere analizza le possibilità di commercializzazione dei prodotti dotati di marchi di qualità e garanzie di provenienza regionali per i quali, in risposta alle aspettative dei consumatori, si è rinunciato all'impiego di OGM. Per questo motivo, molte regioni si sono dichiarate zone libere da OGM: il Comitato ha ricordato gli elementi di incertezza giuridica che questo comporta, e cui occorre rispondere con interventi chiarificatori.

#### 5. Osservazioni specifiche e questioni aperte

##### 5.1 Criteri per un possibile divieto o restrizione della coltivazione

5.1.1 Con la direttiva 2001/18/CE sono state armonizzate le disposizioni in materia di autorizzazione di OGM, comprese quelle riguardanti l'adozione di misure di salvaguardia (ai sensi dell'articolo 23) e la coesistenza (ai sensi dell'articolo 26 bis). La base giuridica della direttiva è l'articolo 114 TFUE (già articolo 95 TCE), riguardante il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. Adesso, grazie al nuovo articolo 26 ter, gli Stati membri possono vietare la coltivazione di OGM sul loro territorio nonostante l'emissione di un'autorizzazione unica per tutta l'UE.

5.1.2 Tutto ciò conduce innanzitutto a chiedersi in che misura un divieto nazionale di coltivazione possa esulare dall'ambito della normativa armonizzata e non violi i principi generali del diritto in materia di mercato interno. Tanto più che, secondo un recente parere del servizio giuridico del Consiglio <sup>(9)</sup>, la base giuridica dell'articolo 114 del TFUE non appare valida, dati gli

obiettivi, il contenuto e la portata della proposta per quanto riguarda l'articolo 26 ter. Il servizio giuridico del Parlamento europeo, invece, non adduce l'articolo 114 del TFUE come base giuridica della proposta, rivelando così una divergenza di interpretazioni giuridiche in merito tra le istituzioni europee che deve essere chiarita e risolta.

5.1.3 La proposta in esame non contiene alcun elenco, tassativo o esemplificativo, di motivi che possano servire agli Stati membri come riferimento per un divieto di coltivazione. L'articolo 26 ter, infatti, dispone soltanto che le motivazioni alla base del divieto devono essere diverse da quelle che vengono verificate ai fini dell'autorizzazione degli OGM. Non è quindi possibile fondare tali divieti o restrizioni su motivi già considerati dalla valutazione dei rischi per la salute e l'ambiente prevista dal sistema di autorizzazione vigente a livello UE o che si ricollegano agli stessi. Il CESE ritiene che la certezza giuridica garantita dalla proposta potrebbe essere rafforzata introducendo nello stesso articolo 26 ter un elenco indicativo (ma non esaustivo) di motivazioni concrete che gli Stati membri possono invocare per limitare o vietare la coltivazione di OGM. Tali motivazioni potrebbero comprendere, accanto ad argomenti etici, morali e religiosi, determinati interessi socioeconomici. Tale chiarificazione nel diritto secondario servirebbe da «lex specialis», rispetto ai motivi elencati all'articolo 36 del TFUE e sviluppati nella giurisprudenza della Corte di giustizia, garantendo così una maggiore compatibilità con le regole del mercato interno e con i Trattati.

##### 5.2 Certezza del diritto

5.2.1 Per quanto concerne la certezza del diritto, il Comitato è dell'avviso che essa non possa essere conseguita attraverso un mero riferimento al diritto primario. A questo proposito la sentenza della Corte di giustizia C-165/08 del 16 luglio 2009 <sup>(10)</sup> evidenzia in maniera esemplare come un divieto nazionale di autorizzazione di sementi OGM non sia considerato compatibile con le disposizioni dell'UE. La sentenza illustra le difficoltà incontrate dagli Stati membri nel presentare motivazioni diverse da quelle legate alla tutela della salute e dell'ambiente.

5.2.2 Il CESE riconosce tuttavia che, considerata la situazione giuridica e politica attuale, la creazione di una base giuridica chiara e solida potrebbe garantire agli Stati membri una maggiore certezza giuridica rispetto allo status quo. Quest'obiettivo però può essere raggiunto più facilmente con una base giuridica concreta e particolareggiata nell'ambito del diritto secondario (ossia la direttiva 2001/18/CE) che con un richiamo a margini di manovra poco chiari e alquanto ristretti ricavati dalle regole generali del mercato interno.

##### 5.3 Campo d'intervento dell'EFSA - Collaborazione con gli Stati membri

5.3.1 Per assicurarsi che il sistema di autorizzazione sia fondato su basi scientifiche, occorre riferirsi all'aggiornamento degli orientamenti dell'EFSA in materia di valutazione dei rischi potenziali per la salute e l'ambiente che, in seguito all'approvazione degli Stati membri, dovrebbero avere anche carattere normativo. Al riguardo il CESE auspica un ulteriore sviluppo del sistema delle verifiche scientifiche e indipendenti previste nel quadro delle procedure di autorizzazione, all'insegna del principio di precauzione.

<sup>(8)</sup> GU C 157 del 28.6.2005, pag. 155.

<sup>(9)</sup> Parere del servizio giuridico del Consiglio del 5.11.2010, 2010/0208(COD), n. 15696/10.

<sup>(10)</sup> Sentenza della Corte di giustizia europea C-165/08 (Commissione europea contro Repubblica di Polonia) del 16 luglio 2009.

5.3.2 Il CESE invita a riflettere se, per alcune tematiche specifiche, non si dovrebbero coinvolgere maggiormente gli Stati membri nel processo di valutazione scientifica del rischio degli OGM da parte dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA). Tale agenzia è stata istituita dal regolamento (CE) n. 178/2002<sup>(11)</sup> col compito di formulare pareri scientifici sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi tenendo conto anche dei rischi per l'ambiente. Naturalmente anche negli Stati membri vengono valutati gli effetti degli OGM sull'ambiente. Le diverse specificità ambientali possono tuttavia essere analizzate con maggior precisione dagli Stati membri interessati, ciascuno per il proprio territorio, e i risultati essere riconosciuti dall'EFSA.

5.3.3 In generale, occorre stabilire i criteri metodologici cui devono conformarsi tutti i lavori scientifici per l'EFSA e dell'EFSA, fino alle valutazioni tra pari (*peer review*); ciò potrebbe contribuire ad un migliore coordinamento tra l'EFSA e gli Stati membri.<sup>(12)</sup> Il CESE è consapevole del fatto che l'EFSA applica ufficialmente criteri di valutazione dei rischi di livello quanto più possibile elevato e assolutamente indipendenti sotto il profilo scientifico, ed è per tale ragione un organo dell'UE di grande reputazione internazionale. Occorrerebbe pertanto che l'EFSA, gli istituti di ricerca, le università e i ricercatori privati che si occupano di valutazione dei rischi negli Stati membri collaborassero più strettamente per sviluppare i metodi di ricerca.

5.3.4 Ciò detto, tuttavia, per apportare una maggiore trasparenza e qualità ai processi di valutazione scientifica degli OGM, il CESE propone una riforma dell'EFSA affinché nel *panel* sugli OGM siano rappresentati tutti i gruppi di interesse (consumatori, imprese, commercianti, agricoltori e allevatori che praticano metodi biologici, cooperative di consumo, nutrizionisti, medici, ecc.) e non soltanto un gruppo di ricercatori.

#### 5.4 Mercato interno

5.4.1 La Commissione europea reputa che il mercato interno degli OGM sotto forma di sementi, alimenti o mangimi non venga ad essere perturbato per il fatto di accordare agli Stati membri la facoltà di imporre divieti nazionali di coltivazione. Anche questo assunto è discutibile, dato che, almeno nelle regioni o negli Stati membri in cui è stato introdotto un divieto di coltivazione, il commercio di sementi OGM autorizzate potrebbe risultare ostacolato. Questa valutazione scaturisce dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea in casi comparabili<sup>(13)</sup>.

5.4.2 Se un divieto di coltivazione possa provocare distorsioni della concorrenza è una questione che, allo stato attuale, risulta difficile da valutare. Tuttavia, in assenza di norme (minime) UE in

materia di coesistenza e di responsabilità, la parità di condizioni nei settori agricoli che non fanno uso di OGM rischia di essere messa a repentaglio. In ogni caso, quali che siano le soluzioni da adottare per il futuro, occorre tener conto degli oneri amministrativi e finanziari connessi con le misure necessarie per garantire la coesistenza. D'altra parte, l'assenza di OGM potrebbe comunque recare dei vantaggi in termini di commercializzazione, e la formazione del prezzo dipenderebbe sempre dal comportamento dei consumatori.

5.4.3 I vegetali geneticamente modificati richiedono procedimenti tecnici e di coltivazione in parte diversi da quelli necessari per i vegetali convenzionali, ad esempio diversi fitofarmaci, per cui l'assenza o le disfunzioni di un mercato interno dei fitofarmaci potrebbero determinare problemi di disponibilità di tali prodotti. Quest'esempio serve per illustrare la varietà delle situazioni in cui gli agricoltori si trovano a dover decidere.

#### 5.5 Impatto socioeconomico

5.5.1 Per quanto riguarda le conseguenze socioeconomiche delle autorizzazioni di OGM, è opportuno rinviare alla pertinente relazione della Commissione europea attesa per la fine del 2010. Le informazioni ivi contenute dovrebbero in ogni caso essere prese in considerazione nel valutare la proposta in esame, dato che probabilmente saranno soprattutto le ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente ad essere addotte per motivare i divieti di coltivazione ai sensi dell'articolo 26 *ter*. Fino a quando tale relazione non sarà portata a termine, sarà impossibile formulare un parere circostanziato sull'attuale proposta.

5.5.2 Va comunque rilevato che il regolamento (CE) n. 1829/2003 autorizza già adesso, a determinate condizioni, a tener conto nel corso dei singoli esami di altri fattori meritevoli di considerazione ai fini di una decisione in materia di gestione del rischio; si tratta di fattori diversi da quelli che rappresentano un rischio per la salute e l'ambiente.

5.5.3 A causa di informazioni insufficienti in merito agli effetti economici e sulla concorrenza, la proposta di regolamento dovrebbe contenere una clausola di valutazione e la Commissione europea dovrebbe procedere a una valutazione preventiva dell'impatto.

#### 5.6 Obblighi internazionali

5.6.1 Un aspetto importante è, ad avviso del Comitato, rappresentato dalla necessità di fare chiarezza sul rispetto degli obblighi internazionali, in particolare di quelli derivanti dall'OMC/GATT e dal Protocollo di Cartagena. Dato che è prevedibile che gli Stati membri che vogliono introdurre divieti di coltivazione si basino adesso anche sul nuovo articolo 26 *ter*, è particolarmente importante che le decisioni in materia si fondino su una base giuridica solida di diritto internazionale.

<sup>(11)</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31 dell'1.2.2002, pag. 1).

<sup>(12)</sup> Si veda il ricorso dell'Ungheria contro la Commissione europea nella causa T-240/10 *Amflora*.

<sup>(13)</sup> Cfr. le cause C-110/05, *Commissione contro Italia*; C-142/05 *Mickelsson and Roos*; C-188/04 *Alfa Vita*; C-416/00 *Morellato*.

5.6.2 Considerata l'importanza di tale questione, il CESE deplora che la Commissione europea non abbia fornito ulteriori precisazioni in merito alla conformità agli obblighi internazionali dell'UE. Al riguardo bisognerebbe tener conto anche del parere dei servizi giuridici delle istituzioni europee in merito alla compatibilità con l'OMC, in particolare il recente parere del servizio giuridico del Consiglio<sup>(14)</sup>, il quale ha espresso seri dubbi circa la compatibilità con i Trattati o con il GATT di qualsiasi misura che gli Stati membri potrebbero adottare sulla base del nuovo articolo 26 *ter* nelle forme proposte dalla Commissione. Anche il servizio giuridico del Parlamento europeo ha espresso perplessità analoghe sulla conformità di eventuali giustificazioni, fondate ad esempio su considerazioni di moralità pubblica, con le norme UE sul mercato interno e con le disposizioni dell'OMC in materia di scambi commerciali.

### 5.7 Libertà di scelta lungo tutta la catena alimentare

5.7.1 Altrettanto importante è tenere in debito conto la libertà di scelta sia dei produttori e dei dettaglianti che dei consumatori. In linea di principio ai produttori dovrebbe esser accordato il diritto di decidere liberamente, in quanto imprenditori, sui metodi di coltivazione da adottare. Analogamente, gli importatori e i commercianti dovrebbero poter svolgere la loro legittima attività professionale malgrado l'articolo 26 *ter* proposto.

5.7.2 Le limitazioni e i divieti nazionali di coltivazione dovrebbero quindi essere improntati ai principi generali dei Trattati, e in particolare ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

5.7.3 Affinché anche i consumatori abbiano libertà di scelta tra alimenti con e senza OGM, vi è bisogno non solo di una tracciabilità e di un'etichettatura che funzionino senza intoppi, ma anche di un'offerta adeguata e che i consumatori siano disposti ad assorbire. Al riguardo occorre tener conto in particolare della disponibilità regionale dei prodotti. Il CESE sottolinea che il consumatore europeo deve essere totalmente consapevole del fatto che un potenziale divieto di coltivare gli OGM nella sua regione o nel suo paese non impedisce che gli OGM vengano commercializzati liberamente sullo stesso territorio e che continuano ad essere importati massicciamente da paesi terzi con dubbia tracciabilità, per l'alimentazione animale o il consumo umano.

### 5.8 Interazioni con le questioni relative alla coesistenza

5.8.1 Obiettivo della coesistenza è, in generale, evitare la contaminazione accidentale dei prodotti convenzionali o biologici con prodotti geneticamente modificati, onde preservare la libertà di scelta di produttori e consumatori e nel contempo evitare pregiudizi economici per gli operatori.

5.8.2 Il CESE considera l'effettiva applicazione e garanzia della coesistenza come un fattore essenziale nella questione complessiva dell'impiego degli OGM, riguardo al quale sussistono ancora molti punti oscuri e occorre raccogliere dati supplementari a tutti i livelli, in particolare per quanto riguarda gli effetti a lungo termine.

<sup>(14)</sup> Parere del servizio giuridico del Consiglio del 5.11.2010, 2010/0208(COD), n. 15696/10.

5.8.3 Se è vero che un eventuale divieto di coltivazione ai sensi della proposta della Commissione può ridurre il problema delle contaminazioni e delle ibridazioni accidentali nelle regioni interessate, è anche vero, però, che ciò non dovrebbe in alcun modo andare a detrimento degli sforzi volti a elaborare norme che assicurino la coesistenza a lungo termine dei diversi metodi di coltura. Come ha raccomandato il Comitato nel 2004<sup>(15)</sup>, un'armonizzazione minima a livello UE delle norme in materia di coesistenza e di responsabilità (o in alternativa l'inserimento all'articolo 26 *bis* dell'obbligo giuridico per gli Stati membri di adottare tali norme a livello nazionale o regionale) è indispensabile per assicurare la libertà di scelta, garantire parità di condizioni nel settore agricolo e controllare l'impatto socioeconomico delle coltivazioni di OGM. La cosa risulta particolarmente importante per le regioni frontaliere.

5.8.4 Se l'elaborazione delle norme in materia di coesistenza si svolgerà maggiormente a livello nazionale e regionale, allora assumerà un'importanza ancor maggiore lo scambio di conoscenze e di buone pratiche. Il lavoro dell'Ufficio europeo per la coesistenza (ECob) dovrebbe orientarsi in tal senso, coinvolgendo adeguatamente le parti interessate a tutti i livelli.

5.8.5 Restano inoltre aperte questioni come quella di un valore limite per gli OGM nelle sementi e quella di un valore limite per gli OGM non autorizzati nell'UE nel caso di importazioni verso l'Unione europea (il che concerne principalmente i mangimi). La Commissione europea dovrebbe dare risposta a tali problemi e lavorare alacremente all'attuazione delle proposte già presentate.

### 5.9 Situazioni transfrontaliere e questioni di responsabilità

5.9.1 Restano tuttora da chiarire le regole sulla responsabilità per la contaminazione accidentale con OGM, soprattutto nei casi transfrontalieri. Attualmente, infatti, non esiste alcun obbligo reciproco di scambio di informazioni tra Stati membri vicini sui luoghi di coltivazione degli OGM. Tali informazioni vengono quindi scambiate in molti casi solo sulla base di contatti personali.

5.9.2 Una proposta potrebbe essere quella di obbligare gli Stati membri presso le cui frontiere vengono coltivati OGM a pubblicare su Internet le informazioni relative a tali coltivazioni anche nelle lingue degli Stati vicini. Grazie a una tale misura si potrebbe esercitare più facilmente un diritto di ricorso giurisdizionale anche in caso di contaminazione accidentale con OGM e di conseguenti danni economici derivanti da OGM coltivati oltre le frontiere nazionali.

5.9.3 Un miglioramento di questa situazione è atteso dal protocollo addizionale (a quello di Cartagena) adottato il 12 ottobre 2010, che stabilisce alcune regole comuni in materia di responsabilità e risarcimento in caso di danni causati alla biodiversità dal trasporto transfrontaliero. L'attuazione degli obblighi ivi previsti dovrebbe avvenire senza inutili indugi.

<sup>(15)</sup> GU C 157 del 28.6.2005, pag. 155.

5.9.4 Il CESE invita inoltre a valutare in che misura norme minime europee vincolanti in materia di coesistenza e di responsabilità (o in alternativa l'inserimento all'articolo 26 bis dell'obbligo giuridico per gli Stati membri di adottare tali norme a livello nazionale o regionale), potrebbero essere obbligatoriamente introdotte almeno per le regioni frontaliere degli Stati membri, ridurre i rischi di responsabilità nell'ambito del diritto privato e

risolvere le situazioni controverse fra un paese e l'altro. Il Comitato sottolinea l'urgenza di definire tali norme di responsabilità considerando che attualmente il settore assicurativo continua a rifiutare la copertura per i danni causati dagli OGM e che l'attuale regime di responsabilità ambientale dell'UE, previsto dalla direttiva 2004/35/CE, non copre in modo adeguato questo tipo di danni.

Bruxelles, 9 dicembre 2010.

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

---

## ALLEGATO

In seguito all'adozione di un emendamento da parte della sessione plenaria, la seguente frase è stata cancellata dal testo del parere, nonostante almeno un quarto dei consiglieri votanti si sia espresso a favore del suo mantenimento:

## Punto 5.8.5

*La soluzione per mantenere bassi i livelli di OGM non autorizzati dovrebbe essere tecnica: stabilire una soglia minima che si applichi sia all'alimentazione animale sia al resto dell'industria alimentare.*

**Esito della votazione**

Voti favorevoli: 83

Voti contrari: 79

Astensioni: 29

---

**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 — Un'agenda digitale europea»**

COM(2010) 245 definitivo/2

(2011/C 54/17)

Relatore: **McDONOGH**

La Commissione europea, in data 19 maggio 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Un'agenda digitale europea*

COM(2010) 245 definitivo/2.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 16 novembre 2010.

Alla sua 467a sessione plenaria, dei giorni 8 e 9 dicembre 2010 (seduta dell'8 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 83 voti favorevoli e 1 astensione.

## 1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la comunicazione della Commissione sull'agenda digitale europea. Il Comitato condivide la preoccupazione della Commissione riguardo ai danni provocati al progresso economico e sociale europeo dalla crisi finanziaria. A suo avviso, l'enorme potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) può essere sfruttato per mobilitare l'economia digitale, onde fornire uno stimolo fortemente necessario per la crescita e garantire ai cittadini europei un migliore stile di vita. Inoltre, è d'accordo con la Commissione che le diverse iniziative politiche in materia di TIC e agenda digitale debbano essere unificate e gestite nel quadro di un piano d'azione coerente.

1.2 Tuttavia, alcune parti della comunicazione sono ben redatte e descrivono chiaramente le azioni politiche da adottare mentre altre risultano piuttosto confuse e vaghe per quanto riguarda il piano d'azione (cfr. ad esempio le sezioni *Vantaggi offerti dalle TIC alla società dell'UE* e *Aspetti internazionali dell'agenda digitale*). Il Comitato auspica che tutti gli elementi dell'agenda digitale siano a tempo debito elaborati in modo chiaro e che vi sia un'adeguata consultazione in merito alle singole iniziative, alle quali esso intende partecipare.

1.3 Il Comitato prende atto dei problemi individuati dalla Commissione che inibiscono lo sviluppo di un'economia digitale dinamica in Europa, in particolare i problemi relativi alla frammentazione commerciale, culturale e giuridica di un'Unione di 27 paesi; sottolinea inoltre che gli investimenti nelle reti, nella formazione in materia di TIC e nella ricerca e innovazione continuano ad essere insufficienti.

1.4 Questi problemi sono tuttavia al centro dell'attenzione dell'UE da molto tempo e malgrado gli sforzi compiuti in tutti questi anni, in termini di impegno politico e piani d'azione, i progressi restano inferiori a quelli previsti. Oggi, nel 2010 è inaccettabile che il 30 % delle famiglie non abbia ancora accesso ad Internet <sup>(1)</sup>, e che, in piena crisi economica, l'Europa sia incapace di sfruttare adeguatamente la crescita nell'economia digitale per favorire una rapida ripresa.

1.5 Sebbene l'Europa sia una delle regioni al mondo con la maggiore densità di collegamenti in rete, la complessità e la mancanza di accessibilità e utilizzabilità di numerosi prodotti e servizi basati sulle TIC rappresentano un grosso ostacolo all'inclusione per numerose persone, soprattutto quelle anziane o con una disabilità fisica. L'Europa deve riflettere su come una migliore progettazione dei prodotti e servizi legati alle TIC possa rispondere alle esigenze di una società che invecchia e delle persone diversamente abili, tenendo conto anche degli obiettivi della convenzione delle Nazioni Unite in materia.

1.6 Per il CESE è motivo di frustrazione il fatto di invocare costantemente ma invano l'inserimento del collegamento ad Internet tra gli obblighi del servizio universale. Se l'UE intende prendere sul serio l'agenda digitale e il principio della e-Inclusione, allora deve intervenire rapidamente in proposito. Il Comitato riconosce le difficoltà che questa misura comporta, a livello di finanziamento, e raccomanda che i fondi dell'UE siano resi disponibili ai fornitori di infrastrutture sulla base di criteri trasparenti, oggettivi e proporzionati.

(1) Comunicato stampa Eurostat STAT/09/176.

1.7 L'UE continua a perdere ogni giorno competitività rispetto a Stati Uniti, Giappone e Corea del Sud in termini di infrastrutture TIC avanzate, spese per R&S nel settore delle TIC e partecipazione dei cittadini all'economia digitale. Occorrono quindi iniziative politiche aggressive e attuate in maniera efficace, allo scopo di invertire questo calo di competitività a livello globale.

1.8 Il Comitato ritiene che gli insufficienti progressi riguardo al conseguimento degli obiettivi europei in materia di TIC ed economia digitale siano dovuti soprattutto ad una inadeguata attuazione delle iniziative politiche a livello europeo e nazionale: in pratica, sapevamo ciò che dovevamo fare ma non l'abbiamo fatto. Il Comitato invita pertanto gli Stati membri ad attuare urgentemente direttive e raccomandazioni concernenti l'agenda digitale.

1.9 Il Comitato ritiene che il mercato da solo non sappia regolarsi adeguatamente a vantaggio del bene pubblico. È pertanto necessario un quadro normativo equilibrato per promuovere gli interessi del maggior numero di cittadini, come previsto dalla strategia Europa 2020.

1.10 La comunicazione interviene al momento opportuno per sottolineare l'estremo bisogno di leadership e di un approccio in termini di gestione per il raggiungimento degli obiettivi dell'agenda digitale europea come parte della strategia Europa 2020<sup>(2)</sup>. Il Comitato si congratula con la Commissione per le disposizioni in materia di gestione e amministrazione inserite nella comunicazione per assicurare un'adeguata e tempestiva attuazione di questa agenda di importanza cruciale. Ora tuttavia occorre che la Commissione elabori un documento dettagliato sull'attuazione della strategia, per consentire un'efficace esecuzione dell'agenda digitale.

1.11 Il Comitato sostiene il piano d'azione in sette pilastri descritto nella comunicazione e si congratula con la Commissione per il lavoro svolto. Per poter dare un giudizio più preciso nei minimi particolari è necessario che questi vengano definiti in modo più accurato ma il Comitato ritiene che il programma ad alto livello sia in linea di massima sufficientemente esauriente e fondamentalmente corretto.

1.12 È tuttavia sorpreso dal fatto che il programma Galileo, un investimento importante nelle future TIC europee, non figuri nella comunicazione. Il Comitato chiede alla Commissione di assicurare che il programma Galileo venga espressamente inserito nel piano d'azione dell'agenda digitale e rimanda la stessa Commissione ai suoi pareri già adottati in materia<sup>(3)</sup>.

1.13 Il Comitato resta in attesa della consultazione, a tempo debito, sulle comunicazioni specifiche della Commissione relative a ciascun aspetto dettagliato dell'agenda digitale.

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

(3) GU C 256 del 27.10.2007, pag. 73; GU C 324 del 30.12.2006, pag. 41; GU C 324 del 30.12.2006, pag. 37; GU C 318 del 23.12.2006, pag. 210; GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 28; GU C 302 del 7.12.2004, pag. 35; GU C 48 del 21.2.2002, pag. 42.

Per l'elaborazione di tali comunicazioni, il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sui numerosi pareri precedenti del CESE<sup>(4)</sup> che sottolineavano la necessità di una società dell'informazione sicura e dinamica, di una forte industria europea delle TIC e di un'economia digitale produttiva ad alta crescita.

## 2. Raccomandazioni

2.1 La connettività universale ad alta velocità deve essere inserita nell'ambito di azione del servizio universale<sup>(5)</sup>, con adeguati meccanismi di finanziamento.

2.2 Dovrebbero essere incrementati i finanziamenti per la realizzazione di programmi di sensibilizzazione e di sviluppo delle competenze e delle conoscenze in materia di TIC, rivolti ai cittadini e alle PMI. In ogni Stato membro dovrebbero essere istituite funzioni d'informazione e sostegno alle PMI e ai cittadini per aiutarli a capire e a partecipare all'economia digitale.

2.3 Tenuto conto dell'impegno a favore della e-Inclusione manifestato nell'agenda digitale, il Consiglio dovrebbe appoggiare, in tutto il territorio comunitario, delle iniziative finalizzate a familiarizzare gli scolari, gli anziani e i cittadini socialmente svantaggiati con l'utilizzo della tecnologia a banda larga (ad esempio tramite l'apprendimento on-line, le videoconferenze, i servizi pubblici on-line, e così via). Tutti i programmi educativi dovrebbero basarsi sulle migliori pratiche.

2.4 Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta, nell'ambito del Settimo programma quadro di ricerca sulle TIC (7PQ), allo sviluppo di una nuova generazione di prodotti e di servizi che possa rispondere alle particolari esigenze degli anziani, dei diversamente abili e delle persone con problemi di analfabetismo.

2.5 L'incoraggiamento e il sostegno di standard aperti per i prodotti e i servizi TIC in Europa dovrebbero essere una componente esplicita dell'agenda digitale. Gli standard aperti infatti facilitano la concorrenza e permettono alle PMI di svilupparsi e di competere globalmente.

(4) *Trasformare il dividendo digitale in benefici per la società e in crescita economica*, non ancora pubblicato in GU; GU C 255 del 22.9.2010, pag. 116 e GU C 77 del 31.3.2009, pag. 60; TEN/402 *Migliorare i modelli di «partenariati pubblico-privati partecipativi» sviluppando i servizi online per tutti nell'UE-27*, non ancora pubblicato in GU; GU C 255 del 22.9.2010, pag. 98; GU C 128 del 18.5.2010, pag. 69; GU C 317 del 23.12.2009, pag. 84; GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 36; GU C 175 del 28.7.2009, pag. 8; GU C 175 del 28.7.2009, pag. 92; GU C 175 del 28.7.2009, pag. 87; GU C 77 del 31.3.2009, pag. 63; GU C 224 del 30.8.2008, pag. 61; GU C 224 del 30.8.2008, pag. 50; GU C 97 del 28.4.2007, pag. 27; GU C 97 del 28.4.2007, pag. 21; GU C 325 del 30.12.2006, pag. 78; GU C 318 del 23.12.2006, pag. 222; GU C 110 del 9.5.2006, pag. 83; GU C 123 del 25.4.2001, pag. 36.

(5) COM(2005) 203 definitivo e direttiva 2002/22/CE del PE e del Consiglio, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale).

2.6 Oltre ad aumentare i fondi per la R&S e l'innovazione in materia di TIC, la Commissione deve assicurare che gli importi vengano spesi in modo redditizio e che ne venga dato conto. Dovrebbero essere seguite adeguate pratiche in materia di gestione degli investimenti. Questi ultimi dovrebbero essere assegnati sulla base dei rendimenti economici e/o sociali attesi e dovrebbero essere interamente soggetti a un'amministrazione rigorosa per assicurare che i vantaggi previsti siano effettivamente ottenuti.

2.7 La gestione degli investimenti nella ricerca e sviluppo deve essere tale da assicurare un adeguato coordinamento tra i programmi e i progetti, al fine di ottenere il massimo vantaggio ed evitare gli sprechi dovuti ad una sovrapposizione degli sforzi.

2.8 Le azioni di R&S dovrebbero considerare la sostenibilità come un obiettivo altamente prioritario, investendo in tecnologie in grado di rompere il vincolo esistente tra crescita economica e danni ambientali.

2.9 La priorità dovrebbe essere assegnata al finanziamento di tecnologie innovative sfruttando la leadership globale dell'Europa nel campo delle comunicazioni mobili e senza fili. Questo permetterebbe di fornire a tutti un collegamento ad Internet ad alta velocità, usando possibilmente lo spettro (definito *spazio bianco*) resosi disponibile dalla riduzione delle richieste di banda larga a scopo di diffusione o per altre attività <sup>(6)</sup>.

2.10 Il Comitato chiede alla Commissione di assicurare che il programma Galileo venga espressamente inserito negli obiettivi e nelle risorse dell'agenda digitale. Si dovrebbero inoltre mettere a disposizione risorse per stimolare la tecnologia e le applicazioni in grado di utilizzare i segnali globali di localizzazione e di navigazione altamente accurati forniti dai servizi Galileo <sup>(7)</sup>.

2.11 L'UE dovrebbe continuare a finanziare la ricerca e sviluppo concernente l'Internet degli oggetti <sup>(8)</sup> il che comporterà progressi tecnologici nelle tecnologie senza fili, Internet e Galileo.

2.12 Gli investimenti in R&S destinati alla protezione delle infrastrutture critiche informatizzate dovrebbero aumentare significativamente <sup>(9)</sup>.

<sup>(6)</sup> Cfr. il parere «*Trasformare il dividendo digitale in benefici per la società e in crescita economica*» (non ancora pubblicato in GU) e [http://www.economist.com/blogs/babbage/2010/09/white-space\\_wireless..](http://www.economist.com/blogs/babbage/2010/09/white-space_wireless..)

<sup>(7)</sup> Tra i servizi Galileo figurano: navigazione ad accesso aperto, navigazione a scopi commerciali, sicurezza della vita sulle navi, servizi di navigazione riservati alle istituzioni pubbliche, servizi di ricerca e salvataggio.

<sup>(8)</sup> Cfr. GU C 255 del 22.9.2010, pag. 116 e GU C 77 del 31.3.2009, pag. 60.

<sup>(9)</sup> Cfr. GU C 255 del 22.9.2010, pag. 98.

2.13 L'Unione europea dovrebbe conferire la responsabilità dell'attuazione di misure efficaci di protezione delle infrastrutture critiche informatizzate in tutta l'UE a un'autorità di regolamentazione competente, che comprenda membri dell'Agenzia dell'Unione europea dei diritti fondamentali <sup>(10)</sup>.

2.14 In Europa è opportuno promuovere un'industria della sicurezza dell'informazione forte, organizzata in maniera coerente e coordinata, che possa competere con l'industria statunitense del settore, molto competente e ben finanziata <sup>(11)</sup>.

2.15 Nel collaborare con le imprese globali nel campo delle TIC in sede di attuazione dell'agenda digitale, la Commissione dovrebbe pensare a proteggere gli interessi dei cittadini.

2.16 Un principio politico generale impone di trovare un giusto equilibrio tra l'interesse pubblico - il *bene pubblico* - e gli interessi privati e del mondo economico.

2.17 La Commissione dovrebbe adottare tutte le misure possibili per garantire che gli Stati membri applichino in modo rigoroso il quadro normativo in materia di comunicazioni elettroniche <sup>(12)</sup> e che tale applicazione risulti giusta, equilibrata e universale in tutti i 27 paesi.

2.18 Per assicurare il pieno rispetto delle norme, sarebbe opportuno che i poteri degli organi di regolamentazione delle comunicazioni negli Stati membri e a livello UE venissero rafforzati e allineati ai poteri e alle prerogative dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) <sup>(13)</sup>.

2.19 Tenuto conto della crescente importanza delle TIC mobili, l'Unione europea dovrebbe passare rapidamente ad un approccio alla gestione dello spettro radio che sia maggiormente basato sul mercato, dando più poteri agli attori presenti sul mercato, introducendo un più ampio sistema per lo scambio delle licenze, e riducendo invece le prescrizioni burocratiche nazionali relative all'assegnazione delle bande <sup>(14)</sup>.

<sup>(10)</sup> Ibid.

<sup>(11)</sup> Il mercato federale statunitense della sicurezza informatica ha un valore cumulativo pari a 55 miliardi di USD (2010-2015), con un tasso di crescita annuo cumulato del 6,2 % nei prossimi 6 anni (cfr. <http://www.marketresearchmedia.com/2009/05/25/us-federal-cybersecurity-market-forecast-2010-2015>).

<sup>(12)</sup> Direttiva 2002/21/CE che istituisce un quadro comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica; direttiva 2002/19/CE relativa alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime; direttiva 2002/77/CE relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica.

<sup>(13)</sup> Cfr. <http://easa.europa.eu/>.

<sup>(14)</sup> Cfr. «*Trasformare il dividendo digitale in benefici per la società e in crescita economica*» (non ancora pubblicato in GU); GU C 97 del 28.4.2007, pag. 27; e GU C 224 del 30.8.2008, pag. 50.

2.20 Gli Stati membri dovrebbero venire incoraggiati dalla Commissione a far valere i loro interessi nazionali per assicurare lo sviluppo e l'utilizzo di reti di trasmissione e di commutazione a lunga distanza allo scopo di conseguire obiettivi politici nazionali, come ad esempio colmare il divario nella banda larga. Per la realizzazione di tali obiettivi occorre operare in partenariato pubblico-privato con le imprese nel campo delle telecomunicazioni <sup>(15)</sup>.

2.21 Nelle regioni dell'Unione ad alta densità demografica, dovrebbero essere concessi incentivi ai fornitori di infrastrutture per l'installazione della fibra ottica nelle case (FTTH).

2.22 La disponibilità di contenuti e servizi utili è un fattore fondamentale di qualsiasi attività online. I governi, le istituzioni pubbliche, le imprese che forniscono servizi pubblici e altre imprese dovrebbero accelerare lo sviluppo dei loro sistemi web e il passaggio a relazioni informatizzate con i loro clienti.

2.23 È necessario definire metodi innovativi per accelerare la fornitura di servizi di qualità on-line ai consumatori da parte delle imprese. A questo proposito occorre prestare particolare attenzione agli sviluppi nell'utilizzo dei contenuti video on-line.

2.24 Gli investimenti dovrebbero mirare alla ricerca di soluzioni innovative ai problemi derivanti dalla diversità linguistica dell'UE. Gli Stati Uniti e le altre grandi economie che utilizzano un'unica lingua risultano infatti avvantaggiati quando si tratta di sviluppare un mercato unico e coerente online di beni e servizi. La diversità linguistica è una sfida fondamentale per la strategia 2020.

2.25 Dovrebbe essere contemplata la possibilità di prevedere un'identità elettronica europea (eID) per ogni cittadino, in modo da facilitare la prestazione dei servizi elettronici e il commercio online.

2.26 La Commissione dovrebbe introdurre un sistema europeo di certificazione e di etichettatura degli addetti al commercio on-line, in modo che i consumatori possano beneficiare di una protezione universale quando acquistano beni e servizi on-line, indipendentemente dalle frontiere nazionali. Tale sistema rafforzerebbe la fiducia dei consumatori nel commercio elettronico.

2.27 Negli acquisti transfrontalieri, inoltre, i cittadini devono poter essere certi della sicurezza dei loro dati personali e dei loro soldi; occorre pertanto garantire la privacy e immagazzinare in modo sicuro i dati personali.

<sup>(15)</sup> Cfr. il «Migliorare i modelli di» partenariati pubblico-privati partecipativi «sviluppando i servizi online per tutti nell'UE-27» (non ancora pubblicato in GU).

2.28 Bisogna che la Commissione introduca un sistema di concessione di licenze per i *call center*, per assicurare la protezione delle informazioni private e dei soldi dei cittadini dell'UE, durante le transazioni attraverso i *call center*, soprattutto se questi non si trovano sul territorio dell'UE.

2.29 Dovrebbe essere valutata la possibilità di adottare meccanismi di protezione per i consumatori che commettono un errore nel confermare un acquisto on-line. Al momento attuale è fin troppo facile per i consumatori commettere costosi errori quando devono confermare la prenotazione di un volo o un qualsiasi altro acquisto. Pertanto sarebbe forse opportuno che nelle transazioni di questo tipo venisse introdotto un pulsante «annulla».

2.30 Una particolare attenzione va rivolta al commercio elettronico con i minori, che deve essere dotato di regole e codici di condotta appositamente elaborati.

2.31 L'UE dovrebbe potenziare, con opportuni finanziamenti, la capacità di Europol di combattere la criminalità informatica. L'Europa deve perseguire con determinazione la cybercriminalità grazie a misure punitive forti e uniformi in tutta l'UE nei confronti dei trasgressori.

2.32 La Commissione dovrebbe elaborare un documento sull'attuazione della strategia, per approfondire i contenuti della sezione *Attuazione e gestione* della comunicazione. Il Comitato ritiene che senza un piano di attuazione dettagliato e coordinato gli obiettivi dell'agenda digitale non potranno essere raggiunti.

2.33 La Commissione dovrebbe avvalersi il più possibile degli strumenti di *governance* delle TIC al fine di sostenere l'attuazione dell'agenda digitale.

2.34 Il CESE istituirà un gruppo permanente per mantenere un'attenzione costante sullo sviluppo e sull'attuazione dell'agenda digitale, che rivestono un'importanza cruciale.

### 3. Contesto

3.1 L'agenda digitale europea è una delle sette *iniziative faro* della strategia Europa 2020, e mira a stabilire il ruolo chiave delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per raggiungere gli obiettivi che l'Europa si è prefissata per il 2020. Questa importante iniziativa politica ha ricevuto il pieno sostegno dei ministri responsabili delle politiche in materia di società dell'informazione dell'UE, durante la riunione ministeriale informale tenutasi a Granada (Spagna) nell'aprile 2010 <sup>(16)</sup>.

#### 3.2 La necessità di un'agenda digitale per l'Europa

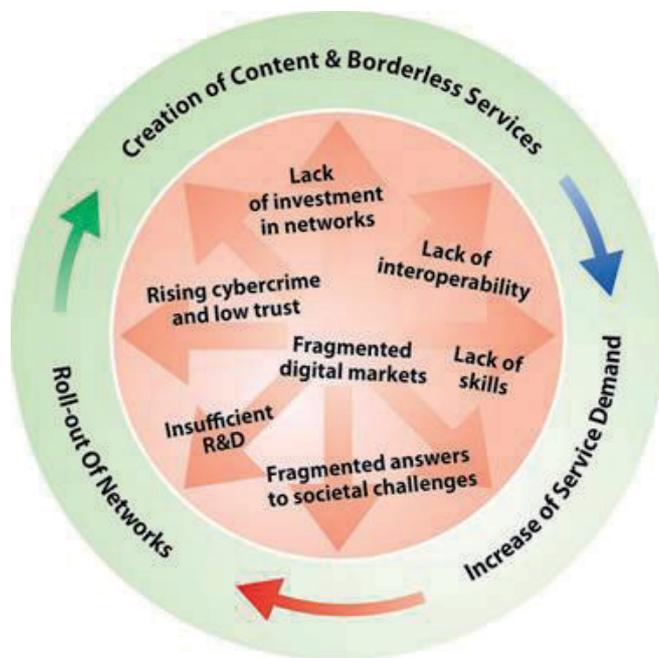
3.2.1 L'agenda si prefigge di tracciare la strada per sfruttare al meglio il potenziale sociale ed economico delle TIC.

3.2.2 L'enorme potenziale delle TIC può essere sfruttato grazie a un circolo virtuoso di attività che funzionano correttamente. Questo processo è illustrato, qui di seguito, nell'anello esterno della **Figura 1**.

<sup>(16)</sup> [http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Ministerios/en\\_declaracion\\_granada.pdf](http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Ministerios/en_declaracion_granada.pdf).

Figura 1

### Il circolo virtuoso dell'economia digitale



3.2.3 Sebbene il potere delle TIC di operare trasformazioni sia evidente, per sfruttarlo occorre risolvere alcuni problemi di rilievo. La Commissione ha individuato i sette ostacoli principali, indicati nell'anello interno della **Figura 1**.

3.2.4 A causa di questi ostacoli l'Europa è in ritardo rispetto ai suoi partner industrializzati. Il 30 % degli europei non ha mai usato Internet, il tasso di penetrazione delle reti ad alta velocità a fibra ottica è solo dell'1 % in Europa, contro il 12 % del Giappone e il 15 % della Corea del Sud; infine, la spesa destinata dall'UE alle attività di ricerca e sviluppo nel settore delle TIC è pari solo al 40 % della spesa degli USA.

3.3 L'agenda digitale propone azioni che devono essere intraprese con urgenza per affrontare i sette ostacoli principali che influenzano il potenziale delle TIC di operare trasformazioni per riportare l'Europa sulla strada di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

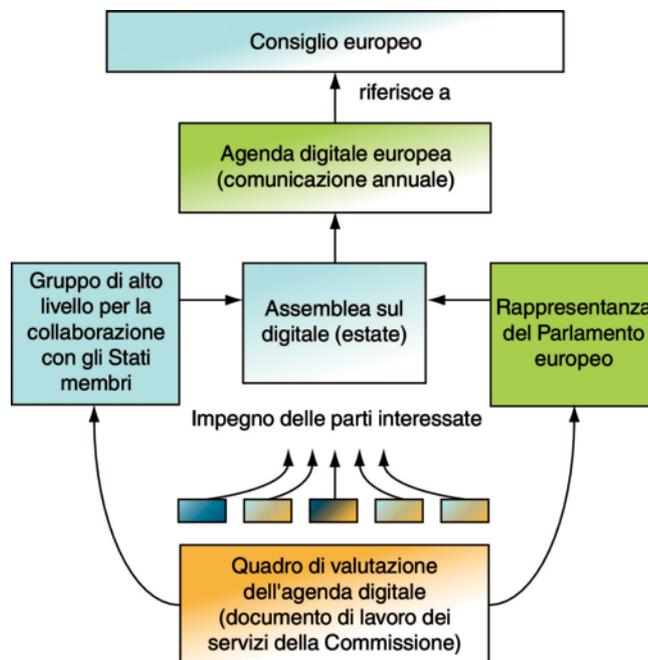
3.4 L'iniziativa politica prevede cento azioni e 13 obiettivi di prestazione fondamentali da realizzare nei prossimi dieci anni, comprese oltre trenta iniziative legislative. L'agenda è suddivisa in sette pilastri politici e riconosce la dimensione internazionale fondamentale per il raggiungimento dei suoi obiettivi.

#### 3.5 Attuazione e gestione

L'immagine che segue illustra la struttura proposta per gestire l'attuazione dell'agenda digitale.

Figura 2

### Il ciclo della gestione nel contesto dell'agenda digitale europea



## 4. Osservazioni

4.1 L'inerzia nell'economia digitale europea causata dalla frammentazione e dagli investimenti insufficienti è stata aggravata da un'adeguata attuazione delle iniziative politiche. È quindi essenziale che la Commissione utilizzi l'*iniziativa faro* dell'agenda digitale per stimolare la leadership e le buone pratiche di gestione e per dotare l'Europa dell'economia digitale a rapida crescita di cui ha bisogno.

4.2 Oltre ad aumentare l'entità e l'intensità degli investimenti nelle TIC e a stimolare l'economia digitale, è importante garantire che i programmi di spesa dell'UE si accompagnino ad una migliore e più rigorosa amministrazione e rendicontazione.

4.3 È inoltre essenziale che la spesa dell'UE per R&S nel settore delle TIC dia prova di efficacia ed efficienza, tenuto conto della necessità di massimizzare i benefici derivanti dai notevoli investimenti che verranno effettuati, e che i programmi e i progetti nel campo della ricerca e sviluppo siano distinti e non si sovrappongano l'un l'altro, né a livello nazionale e internazionale né a livello di settore delle tecnologie.

4.4 Per quanto riguarda il software e i servizi, l'Europa è ancora troppo dipendente dai colossi globali del settore delle TIC. Tra le prime dieci aziende leader mondiali, l'Europa è presente soltanto con la Nokia nel settore delle TIC e con la SAP in quello del software.

4.5 Gli standard aperti hanno svolto un ruolo determinante nello sviluppo e nel successo di Internet. L'Europa dovrebbe incoraggiare esplicitamente l'adozione di standard aperti per agevolare la concorrenza e ridurre gli ostacoli all'ingresso nel mercato da parte di nuove imprese, sia private che del terzo settore. Un forte sostegno agli standard aperti nell'ambito del piano d'azione *Interoperabilità e standard* faciliterebbe altresì lo sviluppo delle imprese europee del settore delle TIC in grado di competere a livello mondiale.

4.5.1 L'UE deve creare in Europa un contesto economico favorevole allo sviluppo di imprese forti e innovative nel settore delle TIC, che siano capaci di competere a livello globale.

4.5.2 Un buon «mercato interno» è essenziale affinché quelle che oggi sono PMI dinamiche possano un giorno trasformarsi in colossi globali; inoltre, per poter sostenere il potenziale latente delle imprese europee del settore delle TIC, devono essere risolti i problemi relativi alla frammentazione dei mercati digitali e alla mancanza di interoperabilità.

4.6 Le ingenti spese degli Stati Uniti nel settore delle TIC stanno provocando una fuga di cervelli dall'Europa. Il mercato federale statunitense delle TI dovrebbe raggiungere un valore cumulativo di 530 miliardi di USD nel periodo 2011-2015, con una spesa annua pari a 115 miliardi di USD entro il 2015. Per poter restare al passo con lo sviluppo nell'era digitale, l'Europa deve orientare fortemente le proprie spese sulle TIC.

4.7 Dopo la diffusione della notizia del virus Stuxnet che attacca i processi nevralgici di controllo industriale <sup>(17)</sup>, la questione della sicurezza informatica e della protezione delle infrastrutture critiche informatizzate è in cima all'agenda dei governi.

4.7.1 Attualmente l'Europa dipende in larga misura dalle TIC per creare ricchezza e garantire la qualità della vita dei suoi cittadini. È importante che alla nostra crescente dipendenza dalle TIC corrispondano misure di sicurezza sempre più sofisticate per proteggere le principali infrastrutture d'informazione (energia, acqua, trasporti, sistemi di sicurezza, ecc.) e per tutelare i cittadini contro la criminalità informatica.

4.7.2 Il Comitato richiama l'attenzione della Commissione sul suo parere in merito alla protezione delle infrastrutture critiche informatizzate <sup>(18)</sup>. In particolare, il Comitato ritiene che l'Europa abbia bisogno di una guida forte e di un'autorità competente, dotata dei poteri necessari per proteggere adeguatamente l'UE dagli attacchi.

4.8 Il Libro verde della Commissione sui cambiamenti demografici evidenzia il rapido invecchiamento della popolazione europea accompagnato da una diminuzione del numero dei giovani. Sebbene tali mutazioni comportino numerose sfide, le possibilità offerte dall'innovazione tecnologica possono migliorare la qualità di vita delle persone anziane e di quelle con disabilità, possono attenuare i problemi economici derivanti dall'invecchiamento della popolazione e possono creare nuove opportunità economiche e commerciali in Europa. Si stima che le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione a disposizione delle persone anziane svolgeranno un ruolo importante nella soluzione di alcuni problemi futuri. L'Europa deve

quindi programmare le modalità nelle quali la tecnologia può rispondere alle esigenze di una società che invecchia. In questo contesto le TIC possono infatti contribuire a migliorare la qualità di vita delle persone anziane, aiutandole a rimanere in buona salute, a vivere più a lungo in maniera indipendente e a restare attive sul lavoro o nella loro comunità. Si potrebbe offrire così un'ampia gamma di servizi nel campo della comunicazione, degli acquisti, della sicurezza, della sanità ecc.

4.9 Poiché gli interessi dei cittadini europei e delle imprese globali del settore delle TIC non sempre coincidono, è importante garantire un equilibrio tra gli interessi dei cittadini e quelli delle imprese.

4.10 Nel tentativo di creare un mercato unico dinamico di beni e servizi on-line, l'Europa dovrà confrontarsi con una sfida decisamente particolare, quella della diversità linguistica, e investire maggiormente nella ricerca di soluzioni innovative in proposito.

4.11 Per promuovere l'uso delle tecnologie da parte degli utilizzatori un elemento fondamentale è la disponibilità di contenuti e servizi di alta qualità sulla rete. La fornitura di servizi da parte dei governi e degli enti pubblici nell'UE non è affatto uniforme e occorre fare di più per aiutare le istituzioni in ritardo a portare avanti i loro programmi; in particolare molte più iniziative potrebbero essere realizzate nel campo degli appalti pubblici elettronici per beni e servizi.

4.12 Promuovere nell'UE un'economia basata sul commercio elettronico transfrontaliero è un processo molto complicato. Per incrementare il numero degli utenti, al di là dei «pionieri», il commercio elettronico deve essere facile e sicuro. Attualmente, la frammentazione giuridica, linguistica, culturale e tecnologica tra i 27 Stati membri dell'UE crea notevoli ostacoli allo sviluppo di un'economia europea basata sul commercio elettronico. Questi problemi vanno affrontati uno per volta, ma l'introduzione di un'identità elettronica per ciascun cittadino e della certificazione paneuropea degli addetti al commercio elettronico sarebbe un grosso passo avanti volto a semplificare la situazione.

4.13 Un buon esempio di certificazione nell'ambito del commercio elettronico esiste nei Paesi Bassi. L'associazione nazionale degli addetti al commercio on-line ha creato un istituto di certificazione che dispone di un organo di controllo indipendente. Tutti i membri dell'associazione devono obbedire ad un codice di condotta e utilizzare con i loro clienti un contratto standard definito d'accordo con la *Consumentenbond* (l'organizzazione olandese dei consumatori). Quando entrano in contatto con addetti al commercio elettronico certificati, i consumatori possono fare ricorso a procedure di reclamo ben strutturate per la risoluzione delle controversie. L'accettazione della certificazione è molto elevata, infatti l'83 % dei consumatori on-line riconosce l'etichettatura di certificazione. Il Comitato si attende che la Commissione intraprenda le azioni necessarie per attuare un sistema di certificazione europeo degli addetti al commercio on-line.

4.14 Le persone che usano la rete e Internet per la prima volta sono particolarmente vulnerabili ai criminali informatici e ai commercianti senza scrupoli. Gli utenti più fragili, siano essi adulti o minori, hanno bisogno di tutta la protezione possibile per godere di un ambiente online sano <sup>(19)</sup>.

<sup>(17)</sup> Cfr. <http://www.nytimes.com/2010/09/27/technology/27virus.html> e <http://www.ft.com/cms/s/0/e9d3a662-c740-11df-aeb1-00144feab49a.html?ftcamp=rss>.

<sup>(18)</sup> GU C 255 del 22.9.2010, pag. 98.

<sup>(19)</sup> Il CESE ha elaborato diversi pareri in proposito negli ultimi 15 anni. Per i due più recenti cfr. GU C 128 del 18.5.2010, pag. 69 (*L'impatto dei siti di social network*) e GU C 224 del 30.8.2008, pag. 61 (*La protezione dei minori che usano Internet*).

4.15 La Commissione potrebbe aggiungere, nella propria relazione annuale sui progressi compiuti, una sezione specifica sulle disabilità, per accertare e valutare i progressi compiuti in proposito nell'ambito dell'agenda digitale.

4.16 In una economia europea on-line senza frontiere, è importante che Europol disponga degli strumenti adeguati per controllare l'attività commerciale e sociale mantenendola sicura per tutti.

Bruxelles, 8 dicembre 2010

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

---



## PREZZO DEGLI ABBONAMENTI 2011 (IVA esclusa, spese di spedizione ordinaria incluse)

Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	1 100 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, su carta + DVD annuale	22 lingue ufficiali dell'UE	1 200 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	770 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, DVD mensile (cumulativo)	22 lingue ufficiali dell'UE	400 EUR all'anno
Supplemento della Gazzetta ufficiale (serie S — Appalti pubblici), DVD, 1 edizione la settimana	multilingue: 23 lingue ufficiali dell'UE	300 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie C — Concorsi	lingua/e del concorso	50 EUR all'anno

L'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, pubblicata nelle lingue ufficiali dell'Unione europea, è disponibile in 22 versioni linguistiche. Tale abbonamento comprende le serie L (Legislazione) e C (Comunicazioni e informazioni).

Ogni versione linguistica è oggetto di un abbonamento separato.

A norma del regolamento (CE) n. 920/2005 del Consiglio, pubblicato nella Gazzetta ufficiale L 156 del 18 giugno 2005, in base al quale le istituzioni dell'Unione europea sono temporaneamente non vincolate dall'obbligo di redigere tutti gli atti in lingua irlandese e di pubblicarli in tale lingua, le Gazzette ufficiali pubblicate in lingua irlandese vengono commercializzate separatamente.

L'abbonamento al Supplemento della Gazzetta ufficiale (serie S — Appalti pubblici) riunisce le 23 versioni linguistiche ufficiali in un unico DVD multilingue.

L'abbonamento alla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* dà diritto a ricevere, su richiesta, i relativi allegati. Gli abbonati sono informati della pubblicazione degli allegati tramite un «Avviso al lettore» inserito nella Gazzetta stessa.

### Vendita e abbonamenti

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

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_it.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) offre un accesso diretto e gratuito al diritto dell'Unione europea. Il sito consente di consultare la *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* nonché i trattati, la legislazione, la giurisprudenza e gli atti preparatori.**

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

