

Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

C 143



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

55° anno
22 maggio 2012

Numero d'informazione

Sommario

Pagina

I Risoluzioni, raccomandazioni e pareri

RISOLUZIONI

Comitato economico e sociale europeo

478^a sessione plenaria del 22 e 23 febbraio 2012

2012/C 143/01	Risoluzione del Comitato economico e sociale europeo sulla situazione economica e sociale dell'Unione europea, adottata nella 478 ^a sessione plenaria	1
---------------	--	---

PARERI

Comitato economico e sociale europeo

478^a sessione plenaria del 22 e 23 febbraio 2012

2012/C 143/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Come associare la società civile alla regolamentazione dei mercati finanziari» (parere d'iniziativa)	3
2012/C 143/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Crescita e debito pubblico nell'UE: due proposte innovative» (parere d'iniziativa)	10
2012/C 143/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Verso una prospettiva di cittadinanza e umanista della politica del mercato interno» (parere d'iniziativa)	17

IT

Prezzo:
8 EUR

(segue)

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2012/C 143/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulle «Conseguenze sociali della nuova legislazione sulla governance economica» (parere d'iniziativa)	23
2012/C 143/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «L'economia sociale in America Latina»	29
2012/C 143/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Agricoltura e artigianato: una combinazione vincente per le aree rurali» (parere d'iniziativa)	35
2012/C 143/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «La posizione del CESE in merito alla preparazione della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20)» (supplemento di parere) ...	39

III Atti preparatori

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

478^a sessione plenaria del 22 e 23 febbraio 2012

2012/C 143/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione 2014-2020— COM(2011) 608 <i>definitivo</i> — 2011/0269 (COD)	42
2012/C 143/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi (rifusione) — COM(2011) 714 <i>definitivo</i> — 2011/0314 (CNS) ...	46
2012/C 143/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione per la dogana e l'imposizione fiscale nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (Fiscus) e abroga le decisioni n. 1482/2007/CE e n. 624/2007/CE — COM(2011) 706 <i>definitivo</i> — 2011/0341 (COD)	48
2012/C 143/12	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 — Analisi annuale della crescita per il 2012 COM(2011) 815 <i>definitivo</i>	51
2012/C 143/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde sulla distribuzione on line di opere audiovisive nell'Unione europea — Verso un mercato unico del digitale: opportunità e sfide» — COM(2011) 427 <i>definitivo</i>	69



I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

RISOLUZIONI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

478^a SESSIONE PLENARIA DEL 22 E 23 FEBBRAIO 2012**Risoluzione del Comitato economico e sociale europeo sulla situazione economica e sociale dell'Unione europea, adottata nella 478^a sessione plenaria**

(2012/C 143/01)

Alla sua sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato la seguente risoluzione con 157 voti favorevoli, 30 voti contrari e 12 astensioni.

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha espresso la sua grande preoccupazione sullo stato dell'Unione e ha rivolto un pressante appello alle istituzioni europee e ai governi degli Stati membri affinché facciano tutto ciò che è nelle loro responsabilità per riaffermare nei fatti il valore assoluto e irrinunciabile dell'unità europea e ha adottato la presente risoluzione.

1. Il CESE:
 - accoglie con favore l'iniziativa dei dodici governi rivolta al Consiglio e alla Commissione.
- deplora gli atteggiamenti dilatori e i dissensi tra gli Stati membri dell'Unione europea proprio nel momento in cui l'Europa dovrebbe essere decisa, unita e solidale,
2. Il CESE constata i dubbi nei confronti delle istituzioni europee e, di conseguenza della stessa Unione europea, che si diffondono sempre più tra i cittadini, che sono indotti ad attribuire all'Unione stessa le difficoltà in cui essa si trova.
- si congratula tuttavia per l'accordo emerso in seno all'Eurogruppo questo lunedì 20 febbraio sul secondo piano d'aiuti alla Grecia, pur rammaricandosi per i ritardi e le lentezze nel trovare una soluzione definitiva,
3. Il CESE non può condividere disposizioni che si limitino ad intervenire sulla disciplina di bilancio e su quella fiscale e ritiene che la *governance* delle politiche economiche nella zona euro e nell'UE debba essere più ampia e ambiziosa.
- esprime nondimeno preoccupazione per le conseguenze sociali ed economiche e chiede al Consiglio europeo di sostenere le misure a favore della ripresa economica, in particolare per i paesi più colpiti dalla crisi,
4. Il CESE sottolinea il ruolo centrale che la Commissione europea deve svolgere in quanto espressione dell'interesse generale europeo, segnatamente nell'attuazione delle misure di politica economica e monetaria, comprese quelle previste dal nuovo trattato intergovernativo.
- ricorda la necessità di investire nell'economia reale, in particolare attraverso una vera politica industriale, in modo da mettere fine alla spirale recessiva attuale,
5. A tale proposito il CESE afferma la necessità di rilanciare la strategia Europa 2020, in particolare le azioni a favore della

gioventù, della ricerca e dell'innovazione e dell'economia verde. Il CESE si congratula con il Presidente Barroso per le nuove iniziative da questi annunciate in occasione del Consiglio europeo del 30 gennaio 2012 per favorire l'occupazione giovanile e gli rivolge un appello per l'attuazione immediata di azioni concrete in questo settore. Inoltre il CESE è favorevole alle misure di sostegno per le piccole e medie imprese in piena conformità con il diritto comunitario in vigore.

6. Il CESE insiste perché, nel quadro dei negoziati sulle future prospettive finanziarie pluriennali 2014-2020, l'UE sia dotata di un bilancio adeguato e in aumento. In questa occasione il CESE sostiene la proposta della Commissione europea di reperire nuove risorse proprie per finanziare il bilancio europeo nonché di ricorrere a forme diverse di investimenti pubblici e/o privati. Il CESE, dal canto suo, preparerà una relazione sul costo della non Europa che metterà in luce i vantaggi ottenibili da una maggiore integrazione europea. Il CESE insiste inoltre perché non vi sia trattamento discriminatorio nei confronti dei paesi che hanno aderito all'UE dal 2004 per quanto riguarda le soglie e i criteri di ammissibilità ai fondi europei.

7. Il CESE è favorevole ad un ruolo maggiore della Banca centrale europea nella stabilizzazione della situazione nella zona euro nonché dei meccanismi d'ingegneria finanziaria che si avvalgono del risparmio privato e dei mercati (euroobbligazioni) per finanziare progetti promettenti per il futuro e progetti di rilancio dell'attività economica

8. Il CESE rivolge pertanto un appello alle istituzioni europee e alle autorità nazionali affinché:

- evitino di indebolire in qualunque modo i Trattati in vigore e le istituzioni che essi prevedono;
- attuino le misure comunitarie che favoriranno la crescita e sosterranno lo sviluppo delle infrastrutture e lo sforzo delle piccole e medie imprese, l'accesso dei giovani all'occupazione, nonché le azioni per una politica europea energetica efficace e pulita;
- adottino un bilancio ambizioso per applicare tali misure e rafforzare la coesione europea;
- abbiano una strategia di comunicazione unitaria sia nei confronti dei cittadini che del resto del mondo;
- rivolgano un messaggio positivo alla gioventù europea per presentare l'Unione europea come una soluzione di fronte alla crisi e una prospettiva per il loro futuro;
- basino le decisioni adottate a tutti i livelli su un'effettiva adesione dei cittadini, attraverso processi che associno realmente il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali e implicino una consultazione effettiva delle organizzazioni rappresentative della società civile, valorizzando il contributo del dialogo sociale autonomo.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

478^a SESSIONE PLENARIA DEL 22 E 23 FEBBRAIO 2012**Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Come associare la società civile alla regolamentazione dei mercati finanziari» (parere d'iniziativa)**

(2012/C 143/02)

Relatore: **MORGAN**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 20 gennaio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

Come associare la società civile alla regolamentazione dei mercati finanziari.

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 2 febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 66 voti favorevoli, 53 voti contrari e 41 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Tra le cause della crisi finanziaria è da annoverarsi, tra l'altro, la regolamentazione e la sorveglianza inadeguate e insufficienti dei mercati finanziari. Nel regolamentare i mercati finanziari, una delle difficoltà principali è quella di assicurare che posizioni diverse e contrastanti partecipino in modo equilibrato. Gli interessi del settore finanziario, legittimamente rappresentati, non sono controbilanciati dalla partecipazione della società civile. Il confronto politico coinvolge essenzialmente il legislatore, da un lato, e il settore finanziario interessato, dall'altro.

1.2 Proprio nella regolamentazione dei mercati finanziari al Comitato economico e sociale europeo (CESE) costituisce il soggetto adatto per colmare le attuali lacune nel coinvolgimento della società civile. Il CESE riunisce, infatti, i rappresentanti delle associazioni del settore finanziario, da un lato, e quelli delle organizzazioni dei consumatori e dei sindacati, dall'altro. Il CESE non intende, né può, comunque, sostituirsi a un coinvolgimento diretto delle associazioni della società civile. Il dialogo civile è un processo democratico e pubblico di formazione di un'opinione, cui dovrebbero partecipare in maniera effettiva tutti i soggetti coinvolti.

1.3 Il CESE non mette in dubbio che il coinvolgimento dello stesso settore finanziario in tale processo sia legittimo. A essere

oggetto della regolamentazione e a dover rispettare le condizioni imposte e gli obblighi stabiliti dalla legislazione sono, infatti, le imprese finanziarie. Il CESE riconosce, inoltre, che il settore finanziario si compone principalmente di segmenti e di imprese seri e integri cui non può essere imputata la crisi finanziaria.

1.4 Vista la complessità delle norme dettagliate, è fondamentale che le associazioni non si limitino a proporre obiettivi di carattere generale e a chiedere un semplice inasprimento della normativa, ma presentino, invece, proposte e argomentazioni che siano competenti e mirate. Per farlo, è necessario impegnarsi a fondo affinché le associazioni possano discutere con il legislatore e con le altre associazioni su un livello di parità.

1.5 La Commissione, il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri devono, essi stessi, prendere l'iniziativa per associare maggiormente ampi settori della società civile alla regolamentazione dei mercati finanziari.

1.6 La Banca centrale europea, il Consiglio europeo per il rischio sistemico e le recentemente istituite Autorità europee di vigilanza finanziaria dovrebbero coinvolgere adeguatamente

nei loro lavori le organizzazioni della società civile. Il *modus operandi* dei gruppi previsti dalla legislazione che rappresentano le parti interessate presso le Autorità di vigilanza finanziaria dovrebbe essere definito tenendo conto della specificità delle organizzazioni della società civile.

1.7 In taluni casi, il finanziamento delle organizzazioni della società civile attraverso le risorse dell'UE può rivelarsi opportuno per assicurare che importanti interessi che ora non trovano espressione siano adeguatamente rappresentati. Qualora le organizzazioni beneficino di un finanziamento, è necessario garantire che i contributi siano concessi nella massima trasparenza, che le organizzazioni siano indipendenti e che siano presi provvedimenti volti a evitare che queste organizzazioni siano favorite nei loro rapporti con la Commissione rispetto a quelle che non percepiscono alcun finanziamento.

1.8 Alle organizzazioni dei consumatori e ai sindacati si affianca una serie di altri gruppi che possono contribuire in modo significativo al dibattito sulla regolamentazione dei mercati finanziari, come le organizzazioni di beneficenza, le piccole e medie imprese, le organizzazioni di investitori istituzionali, le imprese industriali e dei servizi che concludono importanti operazioni finanziarie e le loro associazioni, gli intermediari finanziari e le stesse agenzie di rating. Data la concorrenza sui mercati, anche i rappresentanti di segmenti diversi rispetto a quello direttamente interessato dalla regolamentazione possono offrire utili contributi.

1.9 Non tutte le tematiche si prestano allo stesso modo a un intervento delle organizzazioni della società civile. Se questioni come la protezione dei consumatori, il salvataggio degli istituti finanziari con i soldi dei contribuenti e la tassazione del settore finanziario sono particolarmente adatte, problemi di carattere più specifico e tecnico, come il controllo di solvibilità e la contabilità, risultano meno interessanti.

1.10 Limitarsi a chiedere un generico e indistinto inasprimento della regolamentazione non basta, né è di alcun aiuto al legislatore. È necessario, pertanto, non solo presentare proposte per quanto possibile concrete, ma anche fare una propria valutazione di quali siano i pro e i contro di una regolamentazione più severa.

1.11 Il CESE esorta le organizzazioni della società civile europee e nazionali a dedicarsi più che in passato alla regolamentazione dei mercati finanziari. Per alcune di queste organizzazioni si offre l'opportunità di scegliere la promozione della stabilità dei mercati finanziari come obiettivo a se stante e, in certi casi, nuovo, nonché di ampliare di conseguenza la loro sfera di interesse e di attività.

1.12 Il CESE ritiene auspicabile che le organizzazioni colgano l'occasione del loro coinvolgimento nella regolamentazione dei mercati finanziari per parlare in modo estensivo e positivo ai loro membri e all'opinione pubblica delle numerose attività che l'UE svolge, con successo, in questo settore.

1.13 Nonostante gli errori commessi in singoli casi, l'industria finanziaria europea rimane pur sempre uno dei settori che

stanno facendo le spese della crisi ed è, pertanto, chiamata a contribuire a una regolamentazione efficace dei mercati finanziari. I singoli segmenti non dovrebbero trattenersi dall'esprimersi sulla regolamentazione di altri segmenti nell'interesse della stabilità dei mercati finanziari.

1.14 L'industria finanziaria dovrebbe, essa stessa, aprirsi al dialogo con le organizzazioni della società civile. Poiché la crisi ha spostato i riflettori sul settore finanziario, discutere con la società civile, avviare con questa uno scambio di opinioni e fare propri i suoi suggerimenti potrebbe migliorare la posizione delle imprese del settore.

1.15 Naturalmente nella formazione dell'opinione pubblica europea svolgono un ruolo fondamentale anche i mezzi di comunicazione, che dovrebbero, anch'essi, dare più spazio alla posizione delle organizzazioni della società civile.

1.16 Il CESE continuerà a seguire da vicino le proposte per la regolamentazione dei mercati finanziari, a discuterne approfonditamente e ad approvare pareri in merito, prestando particolare attenzione alla posizione dei rappresentanti della società civile che siedono al Comitato. Il CESE coinvolgerà maggiormente e più direttamente le organizzazioni della società civile nel processo di definizione della propria posizione attraverso audizioni nelle sezioni specializzate e nei gruppi di studio.

1.17 Nell'organizzare i lavori, le sessioni plenarie e le riunioni delle sezioni specializzate e dei gruppi di studio, il CESE avrà cura di dare spazio a un dibattito approfondito sulla regolamentazione dei mercati finanziari. Nel gestire le sue risorse finanziarie e umane il CESE assicurerà che i suoi membri possano contare sulla consulenza di esperti qualificati nel campo della regolamentazione dei mercati finanziari.

2. Obiettivo del parere e contesto

2.1 La crisi dei mercati finanziari ⁽¹⁾ scoppiata nel 2008, ha avuto per cittadini di tutto il mondo e in particolare dell'Unione europea gravi ripercussioni, di cui il CESE si è occupato approfonditamente a più riprese. Tra le cause del crollo dei mercati, della speculazione che l'ha preceduto e degli investimenti in prodotti finanziari ad alto rischio, sono da annoverarsi la regolamentazione e la sorveglianza inadeguate e insufficienti dei mercati finanziari.

2.2 Oggi come in passato, una delle difficoltà riscontrate nel disciplinare il settore finanziario è quella di assicurare che posizioni diverse e contrastanti siano rappresentate in modo equilibrato in un confronto pluralistico e democratico. La legittima rappresentazione degli interessi del settore finanziario non è controbilanciata in maniera sostanziale attraverso le organizzazioni della società civile. Nel quadro della nuova regolamentazione dei mercati finanziari occorrerebbe rimuovere questa asimmetria.

⁽¹⁾ La crisi causata da eccessivi disavanzi dei bilanci pubblici non è oggetto del presente parere, sebbene anche in quel caso ci si potrebbe chiedere perché la società civile non abbia chiesto prima e con maggiore insistenza una riduzione del debito.

2.3 Il CESE, istituzione europea che rappresenta la società civile, ritiene che il suo compito, oltre che nell'adozione di pareri, consista anche nel promuovere un coinvolgimento ampio e globale nel processo legislativo europeo di tutte le parti coinvolte e interessate. Il CESE, pertanto, guarda con preoccupazione al fatto che in alcuni ambiti politici regolarmente non si riesca a organizzare un dibattito equilibrato.

2.4 L'obiettivo del presente parere di iniziativa, quindi, è di studiare la partecipazione della società civile alla regolamentazione dei mercati finanziari e definire alcune raccomandazioni per migliorarne il coinvolgimento.

3. Lacune e ostacoli al coinvolgimento della società civile

3.1 Finora il processo di regolamentazione dei mercati finanziari è stato seguito soprattutto dagli interessati del settore. L'audizione organizzata dal CESE il 28 novembre 2011 ha decisamente confermato tale sensazione. Ciò non può essere imputato a una mancanza di apertura da parte delle istituzioni dell'UE. Semplicemente la questione ha suscitato poco interesse presso le organizzazioni che non si occupano direttamente di finanza, come dimostra, per esempio, la loro scarsa partecipazione alle consultazioni condotte dalla Commissione, alle audizioni presso il Parlamento europeo e ai dibattiti pubblici.

3.2 Ancora oggi il confronto politico sulle direttive e sui regolamenti che disciplinano il settore finanziario coinvolge essenzialmente il legislatore, da un lato, e il settore finanziario interessato, dall'altro. In altri ambiti, invece, il dibattito politico tra le organizzazioni della società civile, proprio a Bruxelles, rappresenta un elemento fondante del confronto pluralistico, per esempio tra datori di lavoro e sindacati nella politica sociale, tra industria e associazioni ambientaliste nella politica ambientale ovvero tra imprese e associazioni dei consumatori nella politica per i consumatori.

3.3 Lo scarso coinvolgimento nella regolamentazione dei mercati finanziari può essere ricondotto, a parere del CESE, a diverse ragioni:

3.3.1 l'obiettivo della regolamentazione dei mercati finanziari è tutelare la loro sicurezza e stabilità, ossia un bene pubblico astratto e intangibile, che per di più è apparso a lungo come esente da pericoli. Non era facile capire quali fossero i diritti concreti che sarebbero dovuti spettare ai cittadini ed essere, pertanto, difesi. Per questo motivo, alle persone esterne al settore sono mancati gli incentivi, le occasioni e la motivazione per occuparsi di simili questioni.

3.3.2 I mercati finanziari sono molto complessi e difficili da comprendere per i non specialisti: gli attori sono svariati, i prodotti complicati e le interazioni complesse. Per le organizzazioni che non fanno parte del settore, pertanto, è difficile partecipare al dibattito, forti delle conoscenze necessarie.

3.3.3 Le ripercussioni dirette e, soprattutto, indirette di una determinata regolamentazione sugli interessi degli appartenenti a un'organizzazione della società civile sono spesso difficili da

riconoscere, in particolare quando si tratta non già di direttive o regolamenti, bensì di complesse disposizioni di attuazione e norme tecniche.

3.3.4 Il processo di regolamentazione dei mercati finanziari è relativamente difficile da comprendere. La vecchia procedura Lamfalussy, prima, e il nuovo sistema fondato sugli atti delegati, sugli atti di esecuzione e su norme tecniche vincolanti, poi, che prevede diverse fasi e il coinvolgimento di numerose istituzioni e autorità, talvolta diverse a seconda dei casi, hanno reso difficile fornire pareri mirati al momento giusto. La regolamentazione, inoltre, è sempre più spesso in mano a istituzioni globali dall'attività poco trasparente, come il G20, il Comitato di Basilea o l'Organismo internazionale di normalizzazione contabile (IASB).

3.3.5 Di fronte alla quantità di proposte di regolamentazione, alla rapidità dei processi legislativi e al gran numero di parti in causa, anche la capacità dei soggetti decisionali istituzionali di effettuare consultazioni, elaborare posizioni e partecipare a convegni è giunta al limite.

3.3.6 Un intervento sui mercati europei era sempre stato sconsigliato per la forte integrazione dei mercati finanziari mondiali, la mobilità dei capitali a livello globale e l'elevata sensibilità delle attività commerciali, argomenti che finora parevano difficili da confutare. La concorrenza per accaparrarsi il capitale volatile necessario per gli investimenti volti a promuovere la crescita e la creazione di nuovi posti di lavoro faceva apparire come sensata una strategia della regolamentazione cosiddetta *light touch*, che per lungo tempo è sembrata sufficiente.

3.4 Le difficoltà descritte sono anche all'origine del varo dell'iniziativa *Finance Watch* che, su spunto dei deputati al Parlamento europeo, riunisce diverse associazioni europee e nazionali con l'obiettivo di seguire in modo critico il processo legislativo nel settore finanziario.

3.5 Ai problemi illustrati non sono immuni neanche gli Stati membri, dove non pare che le forze della società civile abbiano saputo conquistarsi un'influenza significativa sulla regolamentazione dei mercati finanziari.

3.6 Problematico pare, oltre a coinvolgere la società civile, anche tenere in considerazione gli interessi delle piccole e medie imprese del settore finanziario. Molti istituti finanziari di piccole dimensioni lamentano oneri amministrativi considerevoli e un'eccessiva complessità della normativa, che risulta così di difficile attuazione.

4. Considerazioni di principio

4.1 La democrazia partecipativa rappresenta una parte integrante del modello sociale europeo e della *governance* europea. A riconoscere la democrazia rappresentativa e partecipativa è lo stesso Trattato di Lisbona che, però, si limita a stabilire che "le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative [...] la possibilità di far conoscere [...] le loro opinioni" (art. 11 TUE). Spetta, pertanto, alle istituzioni europee intervenire ogniqualvolta un'iniziativa non abbia nella società civile una risonanza adeguata, ovvero non l'abbia affatto.

4.2 Naturalmente sono le istituzioni democraticamente legittimate a prendere le decisioni, mentre il dialogo civile non ha altra funzione se non quella di preparare e accompagnare il processo decisionale.

4.3 Il CESE rappresenta il luogo principe della rappresentanza, dello scambio di opinioni e dell'espressione della società civile organizzata e rappresenta un ponte imprescindibile tra l'Europa e i suoi cittadini, ruolo che assume soprattutto nel processo legislativo.

4.4 Proprio nella regolamentazione dei mercati finanziari al CESE spetta un ruolo fondamentale, non da ultimo il compito di colmare le attuali lacune nel coinvolgimento della società civile. Il CESE riunisce, infatti, i rappresentanti delle associazioni del settore finanziario, da un lato, e quelli delle organizzazioni dei consumatori e dei sindacati, dall'altro. Il CESE è tenuto a esprimersi sulle proposte della Commissione e i suoi membri si occupano, pertanto, delle proposte legislative, senza bisogno di altre esortazioni o motivazioni.

4.5 Dallo scoppio della crisi a metà del 2008, quindi, il CESE ha ripetutamente svolto la funzione di portavoce delle organizzazioni della società civile e adottato circa 30 pareri sulla crisi finanziaria in generale e su iniziative legislative specifiche.

4.6 Poiché il coinvolgimento della società civile nelle altre istanze è limitato, a maggior ragione le istituzioni europee sono invitate a dedicare la debita attenzione ai pareri del CESE in questo settore.

4.7 Il CESE non intende, né può, comunque, sostituirsi a un coinvolgimento diretto delle associazioni della società civile. Il dialogo civile è un processo democratico e pubblico di formazione di un'opinione, al quale dovrebbe associarsi il maggior numero di attori possibile in diverse forme.

4.8 Il CESE non mette in dubbio che il coinvolgimento del settore finanziario in tale processo sia altrettanto legittimo quanto quello delle altre organizzazioni. A essere oggetto della regolamentazione e a dover rispettare le condizioni imposte e gli obblighi stabiliti dalla legislazione sono, infatti, le imprese finanziarie. Il coinvolgimento delle associazioni del mondo finanziario è fondamentale anche perché è lo stesso settore ad avere il massimo interesse alla stabilità finanziaria. La competenza del settore, poi, è essenziale anche per l'elaborazione di valutazioni di impatto che siano solide.

4.9 Il CESE riconosce, inoltre, che il settore finanziario si compone principalmente di segmenti e di imprese seri e integri cui non può essere imputata la crisi finanziaria. Una condanna generalizzata del settore finanziario, talvolta propugnata da alcuni, non è, a parere del CESE, giustificabile. La maggior parte delle imprese del settore non ha approfittato degli eccessi dei mercati finanziari, ma è stata invece colpita dalla crisi e dai suoi effetti. Il numero di clienti degli istituti finanziari che hanno subito delle perdite è rimasto limitato, grazie anche all'aiuto prestato dagli Stati.

4.10 A fare le spese della crisi economica e finanziaria, comunque, sono principalmente i cittadini, in quanto contribuenti,

lavoratori e consumatori. Attraverso le organizzazioni della società civile, i cittadini sono chiamati a contribuire maggiormente all'elaborazione di nuove norme per il settore finanziario per assicurare che non abbia a ripetersi una crisi di questa portata.

4.11 Vista la complessità delle norme dettagliate, è fondamentale che le associazioni non si limitino a proporre obiettivi di carattere generale e a chiedere un semplice inasprimento della normativa, ma presentino, invece, proposte e argomentazioni che siano competenti e mirate. Per farlo, è necessario impegnarsi a fondo affinché le associazioni possano discutere con il legislatore e con le altre associazioni su un livello di parità.

5. Raccomandazioni dettagliate

5.1 La Commissione europea, il Parlamento europeo, il Consiglio e gli Stati membri devono, essi stessi, prendere l'iniziativa per coinvolgere maggiormente la società civile nella regolamentazione dei mercati finanziari.

5.1.1 Affinché le associazioni possano individuare meglio gli interessi dei cittadini, è essenziale che le proposte di regolamentazione presentino in maniera semplice e precisa le ripercussioni dirette e immediate per la società civile.

5.1.2 Se, come spesso è accaduto in passato, alle consultazioni condotte su temi che riguardano i mercati finanziari risponde solo un numero esiguo di organizzazioni della società civile, bisognerebbe rivolgersi alle singole organizzazioni per provare a coinvolgerle. Ove necessario dovrebbero essere prolungati i termini della consultazione, così come previsto per l'iniziativa della Commissione sulla cosiddetta regolamentazione intelligente. Le consultazioni non dovrebbero concentrarsi esclusivamente su aspetti tecnici, ma chiedere anche esplicitamente una valutazione da parte della società civile. Le consultazioni, inoltre, dovrebbero tener conto delle organizzazioni della società civile quali destinatari specifici.

5.1.3 Nelle audizioni pubbliche, la Commissione e il Parlamento europeo dovrebbero coinvolgere fin dall'inizio le organizzazioni interessate. Malgrado le difficoltà connesse alle scadenze, le istituzioni dovrebbero essere aperte al dialogo con le organizzazioni della società civile e partecipare agli eventi che queste organizzano.

5.1.4 I gruppi di esperti della Commissione e del Parlamento europeo dovrebbero comporsi non solo di rappresentanti dell'industria finanziaria, ma anche di rappresentanti di altri gruppi. In tale contesto, bisogna aver cura che le persone nominate dispongano delle competenze necessarie per discutere dei temi trattati, dal momento che uno squilibrio a livello di conoscenze tecniche svuoterebbe un simile esercizio del suo significato.

5.1.5 In taluni casi, il finanziamento delle organizzazioni della società civile attraverso le risorse dell'UE può rivelarsi opportuno per assicurare che importanti interessi che ora non trovano espressione siano adeguatamente rappresentati. Un simile finanziamento, tuttavia, è contrario al principio dell'organizzazione e del finanziamento autonomi degli interessi della società civile e può mettere a rischio l'indipendenza delle organizzazioni, nonché causare conflitti di lealtà da ambo le parti. Tuttavia è necessario garantire che i contributi siano concessi

nella massima trasparenza, che le organizzazioni siano indipendenti e che siano presi provvedimenti volti a evitare che queste organizzazioni siano favorite nei loro rapporti con la Commissione rispetto a quelle che non percepiscono alcun finanziamento.

5.2 Le altre entità europee che si occupano di regolamentazione dei mercati finanziari, come la Banca centrale europea, il Consiglio europeo per il rischio sistemico e le tre Autorità europee di vigilanza finanziaria, quella bancaria, quella per i valori mobiliari e quella per le assicurazioni, dovrebbero tenere conto nei loro lavori delle posizioni delle organizzazioni della società civile.

5.3 Il *modus operandi* dei gruppi previsti dalla legislazione che rappresentano le parti interessate presso le Autorità di vigilanza finanziaria dovrebbe essere definito tenendo conto della prospettiva delle organizzazioni della società civile, consentire un riscontro nelle diverse associazioni e diventare, così, un canale alternativo per il coinvolgimento della società civile. Al momento, però, spesso non è così, soprattutto a causa dei requisiti eccessivi imposti in nome della trasparenza alla riservatezza dei documenti e delle consultazioni.

5.4 Se si vuole associare maggiormente la società civile alla regolamentazione dei mercati finanziari, non bastano richieste politiche astratte ma serve invece un'idea più concreta di chi debba esprimersi quando e su quale tema relativo ai mercati finanziari.

5.4.1 Alle organizzazioni dei consumatori e ai sindacati si affianca una serie di altri gruppi che possono contribuire in modo significativo al dibattito sulla regolamentazione dei mercati finanziari, come le organizzazioni di beneficenza, le piccole e medie imprese, le organizzazioni di investitori istituzionali, le imprese industriali e dei servizi che concludono importanti operazioni finanziarie e le loro associazioni, gli intermediari finanziari e le stesse agenzie di rating. Tra l'altro, anche i rappresentanti di segmenti diversi rispetto a quello direttamente interessato dalla regolamentazione possono offrire utili contributi.

5.4.2 Non tutte le tematiche si prestano allo stesso modo a un intervento delle organizzazioni della società civile.

5.4.2.1 Se questioni come la protezione dei consumatori, il salvataggio degli istituti finanziari con i soldi dei contribuenti e la tassazione del settore finanziario sono particolarmente adatte, problemi di carattere più specifico e tecnico, come il controllo di solvibilità e la contabilità, risultano meno interessanti.

5.4.2.2 Tuttavia le organizzazioni non dovrebbero limitarsi a occuparsi della normativa al momento del suo varo, bensì prendere in considerazione l'insieme della regolamentazione, comprese le disposizioni di applicazione e le norme tecniche, per quanto ciò possa apparire gravoso.

5.4.2.3 Il CESE riconosce, comunque, che la stabilità e la sostenibilità a lungo termine dei mercati finanziari dipendono

dall'interazione tra un gran numero di pertinenti disposizioni specifiche, che sono discusse separatamente. Se le associazioni non possono occuparsi di tutti i progetti legislativi, la società civile deve comunque trattare i temi determinanti per la riuscita della regolamentazione nel suo complesso, non solo la legislazione in materia di protezione dei consumatori, ma anche, per esempio, le norme prudenziali, i requisiti patrimoniali e la *corporate governance*.

5.4.2.4 La difficoltà risiede anche nel fatto che spesso dietro problemi che sembrano estremamente tecnici si celano, in realtà, questioni eminentemente politiche, che riguardano da vicino i cittadini. La definizione dei tassi di interesse per il calcolo delle riserve per gli enti pensionistici privati, per esempio, va a incidere sensibilmente sulla capacità delle assicurazioni di fare promesse a lungo termine sull'ammontare delle pensioni.

5.4.2.5 Limitarsi a chiedere un generico e indistinto inasprimento della regolamentazione non basta, né è di alcun aiuto al legislatore. È necessario, pertanto, non solo presentare proposte per quanto possibile concrete, ma anche fare una propria valutazione di quali siano i pro e i contro di una regolamentazione più severa, tenendo conto di fattori quali gli oneri per le imprese, in particolare per i piccoli e medi istituti finanziari, l'accesso al credito per i privati e per le imprese e il funzionamento dei mercati.

5.4.3 Per quanto possibile, la società civile dovrebbe intervenire in tutte le fasi del processo decisionale. Spesso, infatti, sono prese decisioni fondamentali già nelle prime fasi, per esempio dopo le prime consultazioni da parte della Commissione oppure al momento dell'elaborazione delle proposte presentate dalle autorità di vigilanza. Le associazioni, pertanto, dovrebbero imparare a conoscere e seguire queste procedure complesse e diverse da quelle usuali.

5.5 Il CESE esorta le organizzazioni europee e nazionali della società civile a dedicarsi alla regolamentazione dei mercati finanziari più di quanto abbiano fatto in passato.

5.5.1 Il CESE ritiene che per molte di queste organizzazioni la promozione della stabilità dei mercati finanziari potrebbe diventare un obiettivo a se stante e, in certi casi, nuovo, nonché un'occasione per ampliare di conseguenza la loro sfera di interesse e di attività.

5.5.2 La complessità dei mercati finanziari e della loro regolamentazione fa sì che le associazioni debbano creare e di sviluppare risorse umane dotate delle necessarie competenze settoriali. Può risultare necessario costituire nuovi organi, intensificare la cooperazione con le associazioni nazionali e coinvolgere esperti esterni.

5.5.3 A tal proposito, il CESE accoglie con favore l'istituzione di *Finance Watch*, una nuova associazione europea il cui obiettivo è quello di promuovere la stabilità dei mercati finanziari. Quest'iniziativa, però, da sola non è sufficiente per assicurare un ampio coinvolgimento della società civile.

5.5.4 Le associazioni dovrebbero prendere parte anche ai dibattiti pubblici a livello europeo e nazionale e dare così un contributo politico alla regolamentazione dei mercati finanziari.

5.5.5 Il CESE ritiene auspicabile che le organizzazioni colgano l'occasione del loro coinvolgimento nella regolamentazione dei mercati finanziari per parlare in modo estensivo e positivo ai loro membri e all'opinione pubblica delle attività che l'UE svolge, con successo, in questo settore.

5.5.6 In tale contesto, particolarmente importante è la collaborazione tra le associazioni europee e nazionali: da un lato i livelli di regolamentazione europeo e nazionale, proprio in materia di mercati finanziari, sono complementari, dall'altro le associazioni nazionali possono spesso contare, rispetto alle organizzazioni ombrello europee, su maggiori risorse che, in questo caso, andrebbero destinate allo svolgimento delle attività a livello europeo.

5.5.7 La mobilità dei capitali a livello globale richiede un allineamento della regolamentazione dei mercati finanziari a livello mondiale. A poter contribuire al conseguimento di un simile obiettivo sono soprattutto quelle associazioni che hanno uno stampo internazionale o che possono contare su una rete di contatti internazionali. Queste associazioni possono chiedere un allineamento della regolamentazione dei mercati finanziari a livello mondiale attraverso norme efficaci, limitando la concorrenza internazionale tra le diverse piazze finanziarie basata sulla definizione di norme quanto più permissive possibili. La causa della stabilità dei mercati finanziari dovrebbe essere perorata con eguale intensità in tutte le piazze finanziarie del mondo.

5.6 Nonostante gli errori commessi in singoli casi, l'industria finanziaria europea rimane pur sempre uno dei settori che stanno facendo le spese della crisi ed è, pertanto, chiamata a contribuire a una regolamentazione efficace dei mercati finanziari.

5.6.1 I singoli comparti non dovrebbero trattenersi dall'esprimersi sulla regolamentazione di altri segmenti nell'interesse della stabilità dei mercati finanziari.

5.6.2 Il CESE considera naturale che gli interessi del settore finanziario siano rappresentati in modo trasparente, integro e rispettoso nei confronti dei soggetti decisionali. Normalmente le associazioni che rappresentano il settore soddisfano effettivamente queste aspettative, sebbene in passato nel caso di alcune attività specifiche svolte da singole imprese e dai loro rappresentanti commerciali le cose sono andate diversamente.

5.6.3 L'industria finanziaria dovrebbe, essa stessa, aprirsi al dialogo con le organizzazioni della società civile. Poiché la crisi ha spostato i riflettori sul settore finanziario, discutere con la società civile, avviare con questa uno scambio di opinioni e fare propri i suoi suggerimenti potrebbe migliorare la posizione delle imprese del settore. Una simile apertura rappresenterebbe un passo importante per avvicinarsi alla società nel suo complesso.

Qualora il settore finanziario dovesse decidere di impegnarsi a tenere una determinata condotta ricorrendo all'autoregolamentazione, la società civile potrebbe essere associata anche all'elaborazione di un simile codice.

5.6.4 Nell'interesse di un dialogo civile equo e trasparente, il CESE accoglie con favore la creazione di un registro comune dei gruppi di pressione presso il Parlamento europeo e la Commissione europea e apprezza il lavoro svolto dal gruppo Buzek nel Parlamento europeo. Cionondimeno, il CESE sottolinea che l'inasprimento delle norme non può finire per pregiudicare e ostacolare la partecipazione delle associazioni, in particolare per questioni pratiche come il semplice accesso ai servizi europei e la partecipazione a sedute pubbliche.

5.7 Gli istituti di ricerca, le fondazioni sociali e i *think tank* sono chiamati a contribuire al dibattito sui mercati finanziari con la loro capacità di giudizio, le loro competenze e la loro esperienza. Sebbene spesso non siano istituiti per partecipare concretamente ai lavori legislativi, dovrebbero comunque cogliere l'occasione per aiutare a scongiurare il ripetersi in futuro di simili crisi.

5.8 Naturalmente nella formazione dell'opinione pubblica europea svolgono un ruolo fondamentale anche i mezzi di comunicazione, che dovrebbero, anch'essi, dare più spazio alla posizione delle organizzazioni della società civile. A tal fine, in alcuni casi può rivelarsi necessario spingere le organizzazioni interessate a intervenire nella formazione dell'opinione pubblica su determinati temi, dal momento che attualmente solo un numero esiguo di rappresentanti partecipa al dibattito pubblico di sua iniziativa.

5.9 Il Comitato economico e sociale europeo intende promuovere la partecipazione al dibattito sulle proposte per la regolamentazione dei mercati finanziari.

5.9.1 Il CESE continuerà a seguire da vicino le proposte per la regolamentazione dei mercati finanziari, a discuterne approfonditamente e ad approvare pareri in merito, prestando particolare attenzione alla posizione dei rappresentanti della società civile che siedono al Comitato.

5.9.2 Il CESE perseguirà un coinvolgimento equilibrato di rappresentanti dei tre gruppi nelle discussioni e in tutte le fasi della procedura.

5.9.3 Il CESE coinvolgerà maggiormente e più direttamente le organizzazioni della società civile nel processo di definizione della propria posizione attraverso audizioni nelle sezioni specializzate e nei gruppi di studio.

5.9.4 Nell'organizzare i lavori, le sessioni plenarie e le riunioni delle sezioni specializzate e dei gruppi di studio, il CESE avrà cura di dare spazio a un dibattito approfondito sulla regolamentazione dei mercati finanziari.

5.9.5 Il CESE contribuirà, tra l'altro, a che i suoi membri provenienti dalle organizzazioni della società civile seguano da vicino delle questioni relative alla regolamentazione dei mercati finanziari e, di conseguenza, intervengano nelle loro associazioni.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Crescita e debito pubblico nell'UE: due proposte innovative» (parere d'iniziativa)

(2012/C 143/03)

Relatore: **CEDRONE**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 luglio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Crescita e debito pubblico nell'UE: due proposte innovative.

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 2 febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 23 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 121 voti favorevoli, 46 voti contrari e 11 astensioni.

1. Raccomandazioni principali

J. Monnet: "L'Europa può progredire e diventare una sola grazie al pungolo delle crisi".

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che il problema principale dell'euro sia anzitutto un problema politico prima che economico. Infatti la credibilità dell'euro è stata indebolita in quanto le agenzie di rating hanno perso fiducia nella capacità dei governi di agire in modo deciso per evitare il default (incapacità di rimborsare i debiti) degli Stati membri fortemente indebitati. Risposte recenti quali la proposta della Commissione relativa agli *stability bond* (obbligazioni di stabilità) affrontano soltanto il tema della stabilità e non quello della crescita ⁽¹⁾, mentre il progetto di Trattato del Consiglio in materia di coordinamento e *governance* ⁽²⁾ soffre di un ampio "deficit democratico" in quanto scavalca il Parlamento europeo e altre istituzioni dell'Unione.

1.2 Il CESE ritiene inoltre che la strada per uscire dalla crisi, una crisi sistemica dell'Eurozona, non passi attraverso il ritorno agli egoismi nazionali o la riduzione dei diritti, ma piuttosto attraverso un cambio delle politiche economiche, il rilancio della competitività, il consolidamento dell'equità, della solidarietà e della coesione. Questo ristabilirebbe la fiducia dell'opinione pubblica nel progetto europeo e nella possibilità effettiva di ripristinare il modello sociale europeo, in comparazione ai rischi, per tutti, di una mancata risoluzione della crisi, che potrebbero portare ad una rottura ed al fallimento dell'idea stessa di Europa!

1.3 Il CESE ritiene che le istituzioni comunitarie non debbano rispondere solo alle agenzie di valutazione, una sorta di trappola, anche se a volte identificano le debolezze del mercato. Le istituzioni hanno il dovere di prospettare ai propri cittadini una via d'uscita efficace dalla crisi, che contenga contempora-

neamente un progetto per il futuro dell'UE in grado di alimentare la fiducia e l'ottimismo, di rafforzare il senso di appartenenza e di partecipazione alla realizzazione di un ideale comune di progresso sociale e di alti livelli di occupazione. In particolare, gli elettori devono constatare che la stabilità è accompagnata dalla crescita, e non soltanto dall'austerità, mentre una crescita economica robusta potrebbe ripristinare la fiducia e la credibilità dell'Eurozona sui mercati finanziari.

1.4 In questa prospettiva, il CESE valuta positivamente i provvedimenti adottati dalle istituzioni europee per una politica di bilancio e fiscale comune, anche se le misure adottate sinora sono parziali e limitate. Ritiene, però, fermi restando l'attivazione immediata e l'utilizzo del Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), poi meccanismo europeo di stabilità (MES), che sia necessario, in tempi rapidi, pervenire a due proposte concrete e risolutive per affrontare la questione della crescita (*Eurobond*) e stabilizzare il debito (*Union bond*) ⁽³⁾. Queste proposte eviterebbero il ricorso, da parte di alcuni paesi e dell'UE, ad una difesa dell'euro soltanto attraverso l'austerità, che aggrava le condizioni sociali, mortifica la crescita e rischia di provocare la recessione.

1.5 In particolare, per stimolare rapidamente la crescita è necessario avviare un piano di ripresa economica, sociale e culturale, una specie di "nuovo patto europeo", paragonabile al "New Deal" americano, per consentire agli Stati membri di

⁽¹⁾ Commissione europea, *Libro verde sulla fattibilità dell'introduzione di stability bond*, (COM(2011) 818 final), 23 novembre 2011.

⁽²⁾ Consiglio europeo, *Progetto di Trattato in materia di stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria*, 10 gennaio 2012.

⁽³⁾ Va notato che la definizione di *Eurobond* adottata nel presente parere non è immediatamente riferibile a quella elaborata da altre fonti. Il Libro verde della Commissione europea analizza le condizioni di fattibilità degli *stability bond* con un significato simile a quello degli *Union bond* proposti nel presente parere, ma con la differenza di presumere che queste obbligazioni avrebbero bisogno di garanzie in solido. Altre proposte, ad esempio quelle elaborate da Lorenzo Bini Smaghi, utilizzano il termine *Eurobond* nello stesso quadro del raggiungimento della stabilità, mentre nel presente parere il termine si riferisce alle emissioni nette di obbligazioni per rilanciare e sostenere la ripresa economica. Cfr. Von Weizsäcker, J. e Delpla, J. (2010), *The Blue Bond Proposal*, The Bruegel Institute - Policy Brief 2010:3; Schmidt, C. M et al, (2011), *Proposal for a European Redemption Pact*, November 9th. Sachverständigenrat zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

avere uno sviluppo solido e sostenibile basato su competitività, produttività, occupazione, benessere, prosperità e, soprattutto, consenso democratico. Ciò creerebbe anche le condizioni per realizzare un'effettiva *governance* economica e fiscale comune.

1.6 Sono stati proposti vari tipi di obbligazioni quale possibile soluzione alla presente crisi, in parallelo con le necessarie riforme strutturali⁽⁴⁾, che gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati e motivati a varare. Tuttavia, una debolezza politica di tali obbligazioni, comprese quelle presentate nel Libro verde della Commissione, è che esse includono garanzie in solido da parte degli Stati membri, cosa che le ha rese inaccettabili ai governi più importanti, non ultimo quello della Germania.

1.7 Al contrario, il CESE sostiene che tali garanzie e trasferimenti non sono necessari per convertire una quota di obbligazioni di Stato nazionali in obbligazioni UE, né per un'emissione netta di Eurobond. Il Comitato afferma inoltre che il finanziamento tramite obbligazioni non incoraggerebbe il lassismo nella gestione delle finanze pubbliche se la conversione del debito nazionale in debito dell'Unione avvenisse in un conto di debito e non in un conto di credito. Le emissioni nette di obbligazioni non andrebbero a finanziare il disavanzo, ma determinerebbero piuttosto uno spostamento dei risparmi, comprese le eccedenze globali, verso gli investimenti, fatto che può rafforzare la coesione e la competitività.

1.8 Il CESE propone pertanto l'introduzione di due tipi, complementari ma distinti, di obbligazioni (bond) dell'Unione europea: gli **Union bond** per la stabilizzazione del debito e gli **Eurobond**, da utilizzare per la ripresa e la crescita. Il CESE raccomanda inoltre di finanziare, con una quota del flusso netto in entrata (saldo positivo), un **fondo europeo di capitali di rischio**, che era uno degli obiettivi originari del Fondo europeo per gli investimenti (FEI)⁽⁵⁾.

1.9 Union bond - Il debito nazionale, convertito, anche progressivamente, fino a una quota pari al 60 % del PIL in Union bond, potrebbe essere detenuto in un conto di debito consolidato, ma non negoziato⁽⁶⁾. Non essendo oggetto di negoziazioni, queste obbligazioni sarebbero poste al riparo dalle manovre speculative legate ai giudizi delle agenzie di valutazione del credito (rating). Tuttavia, essi non renderebbero necessario alcun trasferimento fiscale. Gli Stati membri il cui debito è detenuto in Union bond si assumerebbero il servizio della loro quota di debito convertito in obbligazioni dell'Unione. Per effetto di tale conversione, il debito nazionale della maggior parte di tali Stati si ridurrebbe in misura tale da farli rientrare nei relativi parametri di Maastricht. La situazione finanziaria della Grecia continuerebbe, certo, a rappresentare un problema specifico, ma limitato e quindi gestibile.

⁽⁴⁾ A partire dalla realizzazione del mercato unico, come proposto dalla relazione Monti.

⁽⁵⁾ Holland, Stuart (1993), *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s* ("L'imperativo europeo: la coesione economica e sociale negli anni '90"), prefazione di Jacques Delors, Nottingham: Spokesman Press.

⁽⁶⁾ I possessori privati dei titoli godrebbero così di notevoli vantaggi rispetto al rischio di bancarotta in quanto i titoli nazionali verrebbero convertiti alla pari con gli Union bond al tasso di interesse preesistente.

1.10 Per raggiungere questo obiettivo il Patto di stabilità e crescita non dovrebbe essere riveduto, mentre crescerebbe la sua credibilità, oggi assai scarsa presso i mercati e gli elettori, dato che si raggiungerebbe l'obiettivo della stabilità senza il ricorso a misure di austerità. Inoltre, la conversione di una quota rilevante (fino al 60 %) del debito degli Stati in debito dell'Unione potrebbe essere realizzata attraverso una procedura di "cooperazione rafforzata". Gli Stati membri che lo preferissero potrebbero mantenere le proprie obbligazioni⁽⁷⁾.

1.11 A differenza degli Union bond, gli **Eurobond**, emessi per finanziare la ripresa e la crescita, sarebbero negoziati e potrebbero così attirare fondi verso l'Unione europea. Nel settembre 2011 i paesi BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa) hanno riconfermato il loro interesse a detenere riserve in euro per contribuire a stabilizzare l'Eurozona. Farlo mediante gli Eurobond anziché con le obbligazioni di Stato nazionali potrebbe rafforzare l'euro quale valuta di riserva mondiale e aiutare le economie emergenti a realizzare la loro ambizione di dar vita a un sistema globale di riserve valutarie più pluralista.

1.12 Gli Eurobond non devono essere ascritti al debito nazionale tedesco o di qualsiasi altro Stato membro, né hanno bisogno di garanzie sovrane in solido. La Banca europea per gli investimenti emette con successo obbligazioni senza dover ricorrere a garanzie nazionali da più di 50 anni e lo ha fatto con un tale successo che le sue dimensioni sono già il doppio di quelle della Banca mondiale.

1.13 L'afflusso delle eccedenze globali di liquidità negli Eurobond ripristinerebbe la crescita, che è poi il modo più efficace di ridurre il debito e i disavanzi, come evidenziato dal secondo mandato dell'amministrazione Clinton durante il quale il bilancio federale ha presentato un avanzo ogni anno. Gli Eurobond potrebbero contribuire a finanziare gli investimenti della BEI nel cui quadro il servizio del debito corrispondente a tali investimenti è assicurato dalle entrate degli Stati membri che ne beneficiano anziché da trasferimenti fiscali tra Stati membri.

⁽⁷⁾ Gli Stati membri che desiderino stabilire una cooperazione rafforzata tra di loro nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione possono far ricorso alle sue istituzioni ed esercitare tali competenze applicando le pertinenti disposizioni dei Trattati nei limiti e con le modalità previsti nell'articolo 20 (TUE) e negli articoli 326-334 (TFUE). La cooperazione rafforzata è intesa a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il suo processo d'integrazione. È aperta in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri. La decisione che autorizza una cooperazione rafforzata è adottata dal Consiglio in ultima istanza, qualora esso stabilisca che gli obiettivi ricercati da detta cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme, e a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri. Gli atti adottati nel quadro di una cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati membri partecipanti e non sono considerati un *acquis* che deve essere accettato dagli Stati candidati all'adesione all'Unione (articolo 20 TUE). Tutti i membri del Consiglio possono partecipare alle deliberazioni in merito a una cooperazione rafforzata, ma solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti a una cooperazione rafforzata prendono parte al voto (articolo 330 TFUE).

1.14 Una crescita finanziata dalle obbligazioni e guidata dagli investimenti nell'ambito del mandato in materia di convergenza e coesione affidato al gruppo BEI sin dal Programma d'azione speciale di Amsterdam del 1997 potrebbe raggiungere il livello macroeconomico di trasferimenti fiscali.

1.15 La **coesione** sarebbe incrementata – Gli Eurobond potrebbero cofinanziare i progetti di investimento della BEI, per i quali quest'ultima ha già ricevuto mandato sin dal 1997 di promuovere la coesione e la convergenza nei seguenti settori: sanità, educazione, rinnovamento urbano, ambiente, tecnologie "verdi" e supporto alle piccole e medie imprese e alle *start-up* nel settore delle nuove tecnologie.

1.16 La **competitività** sarebbe migliorata, prevedendo che una parte dei flussi di capitali raccolti tramite l'emissione di Eurobond vada a finanziare un fondo di "venture capital" per le piccole e medie imprese che potrebbe rendere possibile una *Mittelstandspolitik* europea, che era una delle finalità del Fondo europeo per gli investimenti, ora confluito nel gruppo BEI.

1.17 Se la Banca centrale europea è il custode della stabilità, il gruppo BEI può svolgere il compito di salvaguardare la crescita se i suoi progetti d'investimento sono cofinanziati con Eurobond. Dopo la crisi finanziaria del 2008, la BEI era stata invitata a detenere ed emettere bond a fini di stabilizzazione del debito. Essa aveva tuttavia declinato l'invito, il che era comprensibile in quel momento. Tuttavia la principale finalità parallela del Fondo europeo per gli investimenti era l'emissione degli Union bond proposti da Delors nel Libro verde della Commissione del 1993 intitolato "Crescita, competitività, occupazione". In quanto organismo facente parte del gruppo BEI e sulla base dell'esperienza acquisita dalla BEI con emissioni obbligazionarie di successo, il Fondo europeo per gli investimenti potrebbe intraprendere l'emissione netta di Eurobond (cfr. i punti da 5.2 a 5.8 del presente parere).

1.18 Gli Eurobond potrebbero cofinanziare così un "piano europeo" per la crescita e un "Patto europeo per la crescita" coinvolgerebbe tutte le sue forze migliori, imprese, sindacati, associazioni, in un patto che agisca da motore per dare risposte concrete alla crisi attuale. Ciò rappresenterebbe un "New Deal" europeo, basato sul precedente americano, in grado di ripristinare lo sviluppo e l'occupazione, ridurre il debito, ridare fiducia e speranza al futuro dell'UE, ed in particolare ridurre la disoccupazione giovanile.

1.19 Contestualmente bisognerà avviare un processo che affronti, senza indugi, le questioni fondamentali dell'UE: **la dimensione economica** e fiscale, come ha fatto il vertice di Bruxelles dell'8 e 9 dicembre 2011, che dovrebbe prevedere anche il rafforzamento della BCE, come garante della stabilità finanziaria; **la dimensione sociale** e **la dimensione politica**, per colmare l'attuale deficit democratico ed accelerare il processo decisionale. In pratica si tratta di superare tutti i limiti (specialmente i limiti del processo decisionale e la debolezza politica) che hanno impedito e stanno impedendo all'UE di agire rapidamente e con efficacia, non solo per sostenere l'euro, ma anche per non mettere a repentaglio la sua stessa esistenza e la sua ragion d'essere, accentuandone il declino.

2. Premessa

2.1 L'obiettivo prioritario del presente parere è pertanto un programma d'azione che possa essere attuato immediatamente, senza aver bisogno di nuove istituzioni o di revisioni del Trattato, e che possa porre le basi per una gestione comune del debito dell'Eurozona. Nel riconoscere la necessità di ridurre livelli insostenibili del debito nazionale, il presente parere completa altri pareri già elaborati o in corso di elaborazione da parte del CESE afferenti la questione della crescita, le politiche industriali e finanziaria, la produttività e la competitività.

2.2 Dopo la crisi finanziaria del 2007-2008 si sperava che il peggio fosse passato. Contrastare la crisi è costato molto ai cittadini europei e ha provocato un innalzamento del debito pubblico. Ma dopo due anni, malgrado l'aumento nel breve termine del debito nazionale dovuto al costo del salvataggio delle banche, c'è stato uno spostamento nell'attribuzione della responsabilità della situazione dal debito privato a quello pubblico.

2.3 L'attacco ai paesi ritenuti più vulnerabili ha mostrato tutta la fragilità della zona euro, che pure ha un debito nazionale complessivo, che va comunque ridotto e posto sotto controllo, inferiore a quello americano. I provvedimenti messi in atto, anche se con ritardo, rappresentano un gran passo avanti, ma insufficiente perché si tratta di una crisi sistemica, che non dipende quindi dal debito di questo o quel paese.

2.4 Ciò ha chiaramente evidenziato un problema cruciale sia per la sopravvivenza dell'Eurozona che dello stesso progetto europeo, e cioè: "Chi detta le leggi e chi ha l'ultima parola?". Infatti la società civile europea ha ormai chiaramente compreso che non sono più i governi eletti ad avere il controllo della situazione, bensì delle entità non elette che si sono ad essi surrogate. Pertanto il rischio non è soltanto per la legittimità di singoli governi, ma anche per la sopravvivenza del processo democratico a livello europeo.

2.5 L'euro fino al 2008 non aveva risentito di turbolenze valutarie e si era rafforzato rispetto al dollaro, divenendo la seconda moneta di riserva mondiale. Una delle ragioni per le quali questa situazione è cambiata e l'euro è ora sotto attacco è che, fino alla crisi greca, le agenzie di rating avevano immaginato che l'Unione non avrebbe permesso a un membro dell'Eurozona di andare in default. Quando non si è data una soluzione rapida alla crisi greca, gli spread sulle nuove emissioni obbligazionarie si sono impennati. È stata la mancanza della volontà politica nell'arco di due anni di trovare un accordo su una soluzione alla crisi del debito sovrano in Europa ad incoraggiare le agenzie di rating a declassare il debito di una serie di Stati membri dell'Eurozona, un declassamento che ne sta adesso interessando il centro e non più soltanto la periferia.

2.6 Ferma restando la necessità del risanamento del debito (progressivamente per evitare di uccidere il malato "colpevole", invece di guarirlo), l'UE deve agire con maggiore determinazione. Gli Stati infatti, non solo quelli più indebitati, bloccati dalla necessità di non aggravare i conti e sfiancati da una

crescita lenta, sono inerti, insieme all'UE, o quanto meno lenti nel decidere. Né i mercati obbligazionari sono stati rassicurati da una risposta politica basata su contenimento, austerità e tagli, quando ciò implica il rischio di una crescita bassa o negativa.

2.7 Un aspetto di questa situazione è il fatto che si voglia ignorare che gli avanzi di un paese corrispondono ai disavanzi degli altri paesi. Un altro consiste nella percezione ingiustificata dell'"ipotesi dello spiazzamento" (*crowding out*) e in una parallela sbagliata percezione secondo cui il taglio degli investimenti pubblici e della spesa pubblica necessariamente "creerà posto" per gli investimenti e la spesa del settore privato. Inoltre non è stato tenuto nella giusta considerazione il fatto che, in alcuni casi dell'UE, quando precedenti programmi di austerità in piccoli Stati membri sono stati seguiti da una ripresa economica, ciò è avvenuto in condizioni in cui l'intera UE stava espandendo la domanda per le esportazioni da tali e in vari casi ciò è stato accompagnato da deprezzamenti delle valute, opzione non più praticabile per gli Stati membri dell'Eurozona.

2.8 Ciò di cui l'UE ha bisogno è riconquistare la fiducia dei cittadini dei diversi paesi dell'Europa nell'idea che la moneta unica è reciprocamente vantaggiosa. Ciò implica un programma d'azione sul piano economico, sociale e culturale e un nuovo "patto europeo", sulla falsariga del New Deal americano, il cui successo ha incoraggiato il Presidente Truman a sostenere il piano Marshall che, oltre a favorire il risanamento del dopoguerra, ha consentito a tutti i paesi europei uno sviluppo durevole, basato su competitività, produttività, occupazione, stato sociale, prosperità e, prima di tutto, sul consenso (partecipazione e partenariato sociale).

2.9 Questa prospettiva, comprendente sia la stabilità che la crescita, genererebbe il consenso politico per ulteriori strumenti di una *governance* economica e fiscale comune. È una sfida alla ragione avere una moneta unica, ma 17 differenti politiche nazionali di gestione del debito. Tuttavia una politica di bilancio improntata all'austerità non è sufficiente per rimediare a questa situazione. C'è bisogno sia di strategie di gestione del debito coerenti che di strumenti finanziari comuni, che possono finanziare la crescita europea in un momento in cui i livelli eccessivi di debito nazionale vengono ridotti.

2.10 La risposta dell'UE alla crisi non può essere affidata solo alle parole "rigore, austerità, tagli, sacrifici" a prescindere dalle conseguenze. Per non parlare della valutazione e della separazione tra "virtuosi" e "non-virtuosi", che spesso non rende giustizia alla verità e alle effettive responsabilità. Un tale approccio genera risentimenti, egoismi, rancore ed amarezza, anche culturale, e sfocia in meschine rivalse nonché in un populismo pericoloso per l'Europa. A monte c'è un errore di diagnosi, una visione moralistica della crisi che impedisce ai cosiddetti "virtuosi" di aiutare gli altri.

2.11 Il binomio austerità-crescita rappresenta un dilemma da cui l'UE deve uscire, anche col consenso dei suoi cittadini, agendo su un duplice piano, contemporaneamente, come indicato nei due punti seguenti.

2.12 Da un lato occorre formulare una nuova proposta, più avanzata, sul debito sovrano, che preveda la riduzione dei livelli di indebitamento e il mantenimento della responsabilità degli Stati membri, scoraggiando gli attacchi della speculazione, sulla base di una solidarietà comune, sulla base dei principi del Trattato. La difesa dell'euro, che è prima di tutto una questione politica, andrebbe a vantaggio di tutti i paesi, in particolare di quelli più ricchi, ed eviterebbe la situazione paradossale del sogno iniziale di una moneta unica diventata un incubo per i cittadini dell'UE.

2.13 La seconda proposta deve mirare a infondere fiducia nelle popolazioni europee. Bisogna perciò mettere in atto un programma di azione sul piano economico, sociale e culturale per realizzare le ambizioni del programma europeo di ripresa economica 2020, prevedendo i finanziamenti necessari. Occorre inoltre una grande idea, una sorta di "Nuovo patto" europeo, sulla scorta, ad esempio, del New Deal americano. Come noto, lo stesso "piano Marshall", oltre a favorire il risanamento del dopoguerra, ha consentito a tutti i paesi europei uno sviluppo durevole, basato su competitività, produttività, occupazione, stato sociale, prosperità e, prima di tutto, sul consenso (partecipazione e partenariato sociale).

2.14 L'UE pertanto deve fare il massimo sforzo per rispondere con una voce unica agli interrogativi dei mercati, che hanno dimostrato tutto il loro limite agendo senza regole e senza controllo. Tuttavia ciò non richiede l'adesione unanime di tutti gli Stati membri ai nuovi strumenti finanziari. Si può sfruttare in questo ambito il principio della 'cooperazione rafforzata'. Piuttosto che ridurre l'Eurozona ad un "nocciolo duro" di paesi che potrebbero subirne un pregiudizio, si dovrebbe permettere ai paesi sotto attacco speculativo di trasferire una quota rilevante del proprio debito in un conto di debito europeo, a vantaggio di tutti gli Stati membri.

3. Union bond per la stabilizzazione del debito sovrano

3.1 In Europa, il debito sovrano non può ormai più definirsi tale. I limiti e gli errori degli Stati e dell'UE, uniti alla mancanza di un quadro efficace per la supervisione e la vigilanza degli istituti finanziari, hanno facilitato il comportamento predatorio contro le valute nazionali⁽⁸⁾. Approfittando anche di una cattiva gestione delle finanze pubbliche, è stata compromessa la sovranità di alcuni Stati membri più vulnerabili.

3.2 Il CESE ritiene indispensabile consolidare la disciplina dei conti pubblici di alcuni paesi, anche attraverso riforme strutturali eque e condivise. Nel più lungo termine potrebbe esistere un'unione fiscale con un ministro dell'Economia e del Tesoro dell'Eurozona. È una sfida alla ragione avere un'unica politica monetaria (e di bilancio) e 17 differenti politiche del debito. Peraltro, nell'immediato, occorre predisporre misure tempestive

⁽⁸⁾ Cfr. il parere del CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1060/2009 relativo alle agenzie di rating del credito*, pubblicato sulla GU C 54 del 19.2.2011, pag. 37.

per stabilizzare il debito sovrano, oltre ad una gestione comune dei bilanci dei paesi membri attraverso il controllo da parte dell'UE.

3.3 Occorrerebbe inoltre assicurare un più alto profilo politico al fatto che, se alcuni Stati membri sono fortemente indebitati, l'Unione in sé ha tuttora un debito praticamente pari a zero e, prima del maggio del 2010 e dell'avvio dei buy out del debito di alcuni Stati membri, non ne aveva affatto. Anche dopo tali operazioni di buy out e di salvataggio di banche, il debito dell'UE è pari a poco più dell'1 % del suo PIL: un rapporto debito/PIL pari a meno di un decimo di quello che esisteva negli anni Trenta negli Stati Uniti, quando l'amministrazione Roosevelt iniziò a convertire i risparmi in investimenti mediante l'espansione dell'emissione di buoni del Tesoro federale⁽⁹⁾. **A differenza degli Stati Uniti di allora, l'UE avrebbe il vantaggio di poter fare tesoro di questo precedente in materia di bond.**

3.4 La sovranità degli Stati membri può ora essere ripristinata dall'Unione, che consentirebbe così ai governi nazionali di tornare a esercitare il loro ruolo, oggi usurpato dai mercati finanziari, grazie a un rafforzamento della sorveglianza e della responsabilità dei soggetti del mercato finanziario, comprese le agenzie di rating del credito. Per far ciò, tuttavia, non sono necessari buy out del debito, garanzie sovrane congiunte o trasferimenti fiscali. Ad esempio, nel finanziare il "New Deal", l'amministrazione Roosevelt non procedette a un buy out del debito pubblico dei singoli Stati dell'Unione né impose loro di garantire i bond emessi dal Tesoro federale o di effettuare trasferimenti fiscali. Gli Stati Uniti emettono buoni del Tesoro il cui servizio è finanziato mediante imposte federali. Sennonché, a differenza degli Stati Uniti, l'Unione europea non ha una politica fiscale comune. Tuttavia, gli Stati membri possono finanziare la quota delle loro obbligazioni nazionali convertita in Union bond senza necessità di trasferimenti fiscali tra di loro.

3.5 Con l'adozione di una strategia di austerità in risposta ai mercati finanziari, il Programma europeo di ripresa economica (*European Economic Recovery Programme* - EERP) è stato accantonato. La maggior parte dell'elettorato non è neppure a conoscenza dell'impegno dell'UE in questo senso, ma è ben consapevole dei sacrifici che le vengono chiesti per il salvataggio di banche e hedge funds. Nel grande pubblico, anzi, vi è in genere ben poca consapevolezza della stessa esistenza di tale programma.

3.6 La conversione di una quota di debito nazionale in debito dell'UE potrebbe essere effettuata anche mediante una cooperazione rafforzata, con Stati membri chiave come la Germania che continuerebbero a detenere le loro obbligazioni nazionali. È vero che, ai sensi del Trattato di Lisbona, la cooperazione rafforzata riguarda una minoranza di Stati membri; tuttavia, la stessa introduzione dell'euro ha di fatto rappresentato un caso di cooperazione rafforzata tra una maggioranza di paesi dell'UE. L'Istituto Bruegel ha proposto di creare una nuova istituzione con il compito di detenere le obbligazioni risultanti dalla conversione dei debiti sovrani degli Stati membri in debito dell'Unione⁽¹⁰⁾, ma una nuova istituzione non è necessaria.

⁽⁹⁾ Gli Stati Uniti optarono per un finanziamento in disavanzo solo durante il secondo mandato del Presidente Roosevelt. Tuttavia, sia nel primo che nel secondo mandato presidenziale, il principale motore della ripresa dalla Grande depressione fu rappresentato dagli investimenti sociali e ambientali finanziati con i *bond* federali: un esempio che l'Europa potrebbe ora seguire per uscire dalla crisi.

⁽¹⁰⁾ Von Weizsäcker, J. e Delpla, J., *The Blue Bond Proposal*, nel Bruegel Institute Policy Brief, 2010, n. 3.

3.7 La quota del debito nazionale convertita in Union bond potrebbe essere detenuta dal Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) – e poi dal futuro meccanismo europeo di stabilità (MES) – in un apposito conto di conversione, anziché essere oggetto di negoziazioni⁽¹¹⁾. Ciò metterebbe al riparo tali bond dalla speculazione. Gli investitori potrebbero conservare i loro attivi fino alla scadenza delle obbligazioni al tasso d'interesse prevalente. Ciò eviterebbe anche l'azzardo morale ("moral hazard") perché le obbligazioni in un conto di debito non potrebbero essere usate per la creazione di credito. Il vantaggio sia per i governi che per gli obbligazionisti è che il rischio di default da parte di alcuni Stati membri verrebbe significativamente ridotto.

4. Eurobond, per ripristinare la ripresa e la crescita sostenibile

4.1 I recenti sviluppi hanno evidenziato la necessità che l'Unione persegua una *governance* economica e sociale comune, in linea con l'unità creata grazie alla moneta comune, al fine di affrontare con più efficacia i crescenti squilibri macroeconomici. Sinora, tuttavia, la Commissione e il Consiglio hanno affrontato soltanto la questione della stabilità, accantonando la necessità di riavviare la crescita.

4.2 Ciò ignora la dimensione sociale, nonché le dimensioni globali di una protratta austerità, malgrado l'importanza per le economie emergenti di una domanda europea sostenuta per le loro esportazioni. Inoltre trascura il fatto che il finanziamento del ripristino del processo di crescita non deve necessariamente effettuarsi mediante trasferimenti fiscali tra Stati membri, ma piuttosto può attuarsi riciclando i surplus delle economie emergenti.

4.3 Ad esempio, uno degli argomenti addotti con forza da diverse proposte apparse sulla stampa, che echeggiano la proposta dell'Istituto Bruegel e quella precedente (del 1993) di Delors in materia di Union bond, è che le emissioni nette di Eurobond attirerebbero surplus dalle banche centrali dei paesi emergenti e dai fondi sovrani, producendo un effetto moltiplicatore.

4.4 Questi afflussi finanziari verso gli Eurobond potrebbero tradurre in realtà l'impegno assunto fin dal 2008 dagli Stati membri e dal Parlamento europeo a favore del citato Programma europeo di ripresa economica. Anche se inizialmente l'emissione di tali bond sarebbe incrementale, l'afflusso cumulativo di una quota dei circa 3 000 miliardi di dollari USA di surplus delle banche centrali dei paesi emergenti e dei fondi sovrani sarebbe considerevole.

4.5 L'importo di tali afflussi, anzi, potrebbe giungere a eguagliare o superare quello delle risorse proprie della Commissione, e tutto ciò senza bisogno di quei trasferimenti fiscali cui la Germania e altri Stati membri si oppongono. Inoltre tali afflussi potrebbero cofinanziare gli investimenti del gruppo BEI nei settori della politica di coesione relativi alla salute, all'istruzione, al rinnovamento urbano e all'ambiente.

⁽¹¹⁾ I possessori privati dei titoli non commerciabili sul mercato potrebbero venderli al MES, se necessario, al valore nominale, fino al raggiungimento della soglia fissata.

4.6 La BEI ha ricevuto un mandato relativo agli obiettivi di coesione e di convergenza con il Programma d'azione speciale di Amsterdam del 1997 e da allora la BEI ha quadruplicato con successo il volume dei suoi prestiti per la finanza d'investimento. Un'ulteriore quadruplicazione degli investimenti della BEI avrebbe un effetto equivalente a quello del Piano Marshall varato nel dopoguerra dagli Stati Uniti⁽¹²⁾. Tuttavia, a differenza del Piano Marshall o dei fondi strutturali, la sua attività di finanza non sarebbe basata su sovvenzioni, ma sposterebbe i risparmi verso gli investimenti. Attraverso i moltiplicatori economici, questi investimenti genererebbero una domanda sostenuta nel settore privato e una crescita dell'occupazione. Ciò ristabilirebbe la fiducia sia sui mercati che nell'opinione pubblica sul fatto che le misure di austerità possano essere sostituite da un più elevato tenore di vita e da un maggiore livello di benessere. La crescita e maggiori livelli di occupazione genererebbero anche entrate fiscali dirette e indirette che potrebbero contribuire alla riduzione del debito e del disavanzo.

5. Il contesto giuridico-istituzionale della proposta

5.1 Gli *Union bond* e il Fondo europeo di stabilità finanziaria

5.1.1 Il FESF potrebbe detenere la quota di debito nazionale convertita in *Union bond* in un apposito conto di conversione: ciò sarebbe coerente con i suoi compiti di stabilizzazione. E potrebbe far ciò anche se è destinato ad essere sostituito, nel luglio 2012, dal meccanismo europeo di stabilità, MES (*European Stability Mechanism* - ESM), che a quel punto deterrebbe il debito convertito.

5.1.2 Il principio che il debito convertito in *Union bond* non debba essere oggetto di negoziazioni avrebbe protetto il FESF dalla "retrocessione" da parte delle agenzie di valutazione e dei mercati obbligazionari. La detenzione delle obbligazioni in un conto di debito dovrebbe assicurare la Germania e altri Stati membri che le obbligazioni nazionali convertite in *Union bond* non possono essere utilizzate per la creazione di credito.

5.2 I compiti del FEI e gli *Eurobond*

5.2.1 Non vi è alcuna necessità di coinvolgere la BCE nelle emissioni nette di obbligazioni. Inizialmente si era previsto che ad emettere le obbligazioni dell'Unione europea dovesse essere il FEI, istituito nel 1994 ed entrato a far parte del gruppo BEI nel 2000. Il compito affidato al FEI era in primo luogo quello di far sì che alla moneta comune corrispondessero obbligazioni comuni, mentre suo compito secondario era il sostegno finanziario alle piccole e medie imprese e alle nuove *start-up* ad alta tecnologia. Dal 1994 ad oggi, tuttavia, quest'ultima è la sola funzione assolta dal Fondo⁽¹³⁾.

5.2.2 La concezione iniziale del FEI teneva conto del fatto che una moneta unica avrebbe privato gli Stati membri della possibilità di ricorrere alla svalutazione per riequilibrare la bilancia dei pagamenti e che mancava il sostegno politico per

effettuare trasferimenti fiscali nella misura raccomandata dalla relazione MacDougall⁽¹⁴⁾. Tuttavia, sulla base del precedente "New Deal", riconosceva anche che le obbligazioni europee avrebbero potuto finanziare politiche strutturali, sociali e regionali, come suggerito già nel 1956 dalla relazione Spaak per un mercato comune⁽¹⁵⁾. Ciò era inoltre in linea con gli obiettivi della relazione MacDougall, che invocava politiche occupazionali e regionali "strutturali e cicliche" che riducessero le disparità tra regioni in materia di dotazione di capitali e produttività.

5.3 I compiti del FEI in materia di capitali di rischio

5.3.1 La raccomandazione del 1993 di sostenere attraverso il FEI le piccole e medie imprese non riguardava solo la concessione di garanzie sul loro capitale o di prestiti a loro favore, ma anche un Fondo europeo per i capitali di rischio con una dotazione di bilancio fino a 60 milioni di ecu e una competenza specifica in materia di finanziamento delle *start-up* ad alta tecnologia.

5.3.2 Finanziate tramite bond dell'Unione, le risorse di tale Fondo sarebbero state investite nell'arco di diversi anni ma avrebbero avuto un potenziale macroeconomico. Una gestione solida del Fondo, in cooperazione con agenzie di credito nazionali ed enti di sviluppo regionale - conoscitori della situazione delle PMI locali -, avrebbe dovuto assicurare la possibilità di finanziare i bond con i rendimenti del capitale proprio delle PMI, qualora il successo di tali aziende lo avesse consentito.

5.3.3 L'obiettivo era compensare la relativa scarsità di capitali di rischio privati in Europa (rispetto agli Stati Uniti), ridurre la dipendenza delle PMI da prestiti a tasso fisso che penalizzavano le nuove *start-up* prima che potessero conquistarsi un mercato, e rafforzare così l'innovazione e la competitività a livello microeconomico, con ricadute positive a livello macroeconomico e sociale.

5.3.4 Fin dall'istituzione del FEI (1994), la sua funzione di garanzia di capitali di rischio piuttosto che di prestiti è stata trascurata, con il risultato che, al momento della sua integrazione nel gruppo BEI (2000), il Fondo aveva fornito garanzie per le PMI soltanto per 1 miliardo di ecu. La concezione originaria del FEI - quella di uno strumento microeconomico con effetti macroeconomici - è stata rilanciata solo nel settembre 2008, quando il Consiglio Ecofin di Nizza ha varato un programma di sostegno alle PMI per 30 miliardi di euro, anche se sempre solo tramite prestiti piuttosto che iniezioni di capitale proprio.

5.3.5 Per il FEI, una funzione di fondo di capitali di rischio, piuttosto che quella esclusiva di un fondo di prestiti, dovrebbe ora essere presa nuovamente in considerazione nel quadro delle emissioni nette di *Eurobond*, come complemento alla conversione di una quota del debito degli Stati membri in debito dell'Unione.

⁽¹²⁾ Da un sondaggio di opinione condotto alla metà degli anni 1950 su 2 000 persone in Francia, Norvegia, Danimarca, Paesi Bassi, Austria e Italia, emerse che l'80 % degli intervistati conosceva il Piano Marshall e il 25-40 % ne comprendeva il funzionamento.

⁽¹³⁾ Holland, S., *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s* (con prefazione di Jacques Delors), 1993.

⁽¹⁴⁾ Ossia dal 5 al 7 % del PIL (Commissione europea, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, 1977).

⁽¹⁵⁾ Comitato intergovernativo sull'integrazione europea, *Report on the General Common Market*, 1956 ("relazione Spaak").

5.4 La BEI

5.4.1 La BEI ha sempre emesso obbligazioni proprie e ha espresso una netta preferenza per mantenere la loro identità distinta da quelle delle obbligazioni dell'UE. Ciò è giustificato. Anzitutto, la BEI emette le proprie obbligazioni eminentemente nel quadro della finanza di progetto e riterrebbe opportuno mantenere tale specifica identità. In secondo luogo, si è supposto che il servizio del debito relativo alle emissioni di Eurobond richiedesse trasferimenti fiscali, mentre il servizio del debito della BEI avviene con le entrate provenienti dai progetti da essa finanziati. In terzo luogo, i trasferimenti fiscali potrebbero richiedere un aumento delle risorse proprie della Commissione, il che appare improbabile. La BEI è inoltre preoccupata per un peggioramento del suo rating conseguente ad un suo coinvolgimento nella stabilizzazione del debito.

5.5 Complementarità tra le funzioni della BEI e quelle del FEI

5.5.1 Tuttavia queste riserve non sarebbero valide per le emissioni nette di Eurobond da parte del Fondo europeo per gli investimenti. Benché facciano parte del medesimo gruppo, la BEI e il FEI sono istituzioni diverse. Pertanto, gli Eurobond del FEI sarebbero distinti dalle obbligazioni della BEI e dagli Union bond per la stabilizzazione del debito detenuti dal FESF.

5.5.2 Le emissioni di Eurobond da parte del FEI potrebbero completare le obbligazioni emesse dalla BEI per il finanziamento congiunto di progetti. Il pagamento degli interessi su tali obbligazioni potrebbe essere effettuato a partire dagli introiti dei progetti di investimento piuttosto che con trasferimenti fiscali. La BEI manterrebbe il controllo, riservandosi la competenza ad approvare e gestire i progetti, salvaguardando così le sue prerogative in materia di gestione in questo campo.

5.5.3 Ove si rendesse necessario l'impegno di partner locali, che è per essa un aspetto importante, la BEI potrebbe ottenerlo grazie alla cooperazione nella gestione di progetti con istituzioni di credito nazionali quali la *Caisse des Dépôts et Consignations* francese, la Cassa Depositi e Prestiti italiana e la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* tedesca.

5.6 Il FEI e la gestione delle obbligazioni

5.6.1 Per gestire le emissioni di obbligazioni sul mercato aperto, ossia per svolgere la funzione fondamentale per cui è stato concepito, il FEI avrebbe bisogno di una nuova organizzazione aziendale. Ciò richiederebbe un team composto da persone dotate di elevate competenze professionali, ma per questo il FEI potrebbe attingere dalla BEI e cooperare con gli organismi nazionali incaricati della gestione del debito pubblico. Inoltre, dato che l'emissione di Eurobond sarebbe incrementale, il FEI potrebbe creare il nuovo team gradualmente nel corso del tempo.

5.6.2 Il Consiglio Ecofin è l'organo di governo del gruppo BEI. La decisione di far emettere degli Eurobond dal FEI **non renderebbe necessaria alcuna revisione dei trattati**, così come non ve ne fu bisogno per l'istituzione del Fondo nel 1994.

5.7 Per stabilire i criteri per un Programma europeo di ripresa economica, non vi è bisogno di una decisione del Consiglio Ecofin o di una proposta della Commissione. Sin dal Programma d'azione speciale di Amsterdam e dai Consigli europei di Lussemburgo (1997) e Lisbona (2000), la BEI ha ricevuto dal Consiglio una serie di mandati, in materia sia di coesione che di convergenza, ad investire in sanità, istruzione, rinnovamento urbano, ambiente urbano, tecnologie "verdi" e sostegno finanziario alle PMI e alle nuove *start-up* ad alta tecnologia, nonché nelle reti transeuropee di trasporti e comunicazioni.

5.8 Dal 1997 ad oggi la BEI è riuscita a quadruplicare il volume annuo di finanziamenti per investimenti, portandolo a un livello pari ai due terzi delle risorse proprie della Commissione. Quadruplicando ancora questi importi entro il 2020, anche grazie al cofinanziamento derivante dagli investimenti in Eurobond da parte di banche centrali e fondi sovrani di paesi con economie eccedentarie, potrebbe tradurre in realtà il Programma europeo di ripresa economica. Ciò è tanto più vero in quanto è provato che l'effetto moltiplicatore degli investimenti è pari a tre, ed è quindi doppio o triplo rispetto a quello dei moltiplicatori fiscali ⁽¹⁶⁾.

Bruxelles, 23 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Creel, J., Monperrus-Veroni, P., e Saraceno, F., *Has the Golden Rule of public finance made a difference in the United Kingdom?* in Working Papers dell'Observatoire Français des Conjonctures Économiques, 2007, n. 13.

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Verso una prospettiva di cittadinanza e umanista della politica del mercato interno» (parere d'iniziativa)

(2012/C 143/04)

Relatore: **Pegado LIZ**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 20 gennaio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Verso una prospettiva di cittadinanza e umanista della politica del mercato interno.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1^o febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 118 voti favorevoli, 3 voti contrari e 8 astensioni.

"Gli argomenti a favore dell'Europa sono in costante evoluzione. L'Europa è un concetto che deve essere adattato all'evoluzione delle circostanze politiche ed economiche".

(Durão Barroso, settimanale Expresso, 19 novembre 2011)

1. Introduzione

1.1 Ora che sono trascorsi 20 anni dalla data in cui, secondo Delors, sarebbe giunto a completamento il grande mercato interno europeo, senza barriere né ostacoli di qualsiasi natura, è opportuno e appropriato che la società civile organizzata, rappresentata nel CESE, si interroghi sul cammino fin qui percorso e sulla direzione presa.

1.2 Al tempo stesso, riflettere oggi sul mercato interno implica un ripensamento del modello di progetto europeo nel suo complesso. È assolutamente sensato chiedersi se l'Europa - come alcuni l'hanno immaginata, tanti si sono sforzati con impegno a costruire e altri si sono incaricati di distruggere gradualmente lungo questi sessant'anni - sarà ancora qui come modello di libertà, faro di cultura, paladina della pace, sostenitrice della fraternità dei popoli e portatrice di un messaggio di uguaglianza delle genti, in un mondo senza discriminazioni né barriere, all'orizzonte del 2050, come il commissario Barnier si è chiesto recentemente nel suo discorso, abilmente strutturato, pronunciato all'Università Humboldt.

1.3 Ciò vale a maggior ragione nel momento attuale che si presenta particolarmente perturbato, con l'Europa in lotta contro una crisi persistente di natura sistemica e non semplicemente congiunturale, non soltanto economica e finanziaria, ma anche di valori sociali e culturali e per la quale la maggioranza delle parti interessate rappresentate nel CESE non scorge vie d'uscita credibili.

1.4 L'Europa versa in una situazione di crisi occupazionale, tale da non consentirle più di garantire un lavoro ai suoi cittadini. La sola via d'uscita da questa difficile situazione passa attraverso la crescita e lo strumento principale per realizzare questa crescita deve essere l'effettivo completamento del mercato interno.

1.5 **La società civile organizzata s'interroga** pertanto legittimamente sulla capacità dell'attuale modello istituzionale dell'UE, emerso dal Trattato di Lisbona, di gestire la crisi; **dubita**

che il modello economico e finanziario attuale sia capace di un'autoregolazione efficace ed adeguata, e guarda con perplessità all'assenza di misure di regolazione coerenti ed efficaci e alla proliferazione di decisioni isolate e contraddittorie di questi e quelli; **si domanda** come sia possibile realizzare un controllo più efficace e severo del sistema finanziario alla luce dei "crash" successivi delle Borse e degli inerenti danni sociali ed economici che ne conseguono; **teme** che i sintomi profondi della crisi, di fronte a un imminente pericolo di recessione globale, segnalino il collasso del modello europeo nella sua forma attuale. La società civile esorta pertanto gli attuali leader a mostrare l'ambizione e la visione necessarie per compiere una rigenerazione del modello economico e sociale europeo, rispettoso dei valori e dei principi contenuti nel Trattato.

1.6 Per questo motivo, è stato straordinariamente positivo che, parallelamente all'elaborazione del presente parere, il comitato consultivo dell'EFTA abbia sentito la necessità di elaborare un parere su questo stesso tema e sia stato possibile concordare dei punti di vista in una riunione congiunta ad Oslo ⁽¹⁾.

2. Mercato interno: cosa e perché

2.1 L'idea di un "mercato comune" appariva già nel testo originario come **strumentale** allo sviluppo armonioso delle attività economiche, a un'espansione economica continua ed equilibrata, a un maggior grado di stabilità, a un veloce miglioramento del livello di vita e a relazioni più strette tra gli Stati (articolo 2). **Sin dall'inizio il mercato interno non fu concepito come una politica isolata o come una semplice area di libero scambio, com'era l'EFTA, ma piuttosto come parte di una strategia generale.**

2.2 Erano così definiti i contorni dello sviluppo di ciò che sarebbe stata la politica del mercato interno, giustamente considerata da alcuni il "gioiello della corona" della politica europea e la cui "progressiva" introduzione avrebbe dovuto coprire un "periodo di transizione di dodici anni" (articolo 8), con un limite massimo di 15 anni dall'entrata in vigore del Trattato.

⁽¹⁾ Cfr. le conclusioni comuni del comitato consultivo dell'EFTA e dell'OMU (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.smo-observatory-smo-spotlight.21343>).

2.3 Malgrado gli strumenti previsti per la sua realizzazione, la realtà politica, sociale ed economica prese il sopravvento sugli ideali del 1957 e, trascorsi quei 15 anni, fu necessario constatare che si era ben lontani dall'aver raggiunto gli obiettivi che avrebbero portato all'effettiva instaurazione di un "mercato comune".

2.4 Il Libro bianco per la realizzazione del mercato interno del 1985 stabiliva traguardi ben precisi per raggiungere quell'obiettivo entro il 1992. Allo stesso tempo si avvertì la necessità di introdurre delle modifiche nel Trattato di Roma che facilitassero la realizzazione degli obiettivi politici sanciti nel Libro bianco. Questa fu l'origine dell'Atto unico europeo⁽²⁾, che nella parte che si riferiva al mercato interno introdusse importanti modifiche tra cui bisogna evidenziare:

- a) **la regola della maggioranza qualificata** al posto dell'unanimità per l'adozione delle misure relative al ravvicinamento delle legislazioni per la realizzazione del mercato interno (articoli 8 A e 100 A);
- b) il primo riferimento a un **livello di protezione elevato** per quel che riguarda le misure connesse alla salute, alla sicurezza e alla difesa dei consumatori (articolo 100 A, par. 3);
- c) l'adozione generalizzata del **principio del reciproco riconoscimento**, sulla base della sentenza emanata dalla Corte di giustizia per il ben noto caso "Cassis de Dijon" (articolo 100 B);
- d) una chiara richiesta di **coesione economica e sociale** quale obiettivo essenziale di cui tenere conto nella realizzazione del mercato interno (articoli 130 A e 130 B).

2.5 Tuttavia, fu veramente solo nel 1992, con il Trattato di Maastricht che istituì l'Unione europea⁽³⁾, che le nuove disposizioni sulla realizzazione del mercato interno presero corpo, in un momento in cui era già evidente che il termine del 1992 per l'attuazione del mercato interno non sarebbe stato rispettato⁽⁴⁾.

2.6 Invece, ciò che si era verificato era stato l'aumento degli ostacoli legislativi e non legislativi nella generalità degli Stati membri, associato a una politica liberale e permissiva da parte della Commissione, che aveva contribuito al concreto ristagno del processo di realizzazione del mercato interno in alcuni settori particolarmente rilevanti, specialmente per quel che riguarda i servizi.

2.7 Infatti, molte delle iniziative attuate nel quadro della realizzazione del mercato interno si sono tradotte in un **mero accumulo di misure isolate e poco coordinate di armonizzazione legislativa, avulse da una politica globale** che gli

Stati membri, dal canto loro, hanno spesso contrastato con politiche nazionali restrittive della libera concorrenza, con l'assegnazione di aiuti di Stato illegali, con l'introduzione di nuove restrizioni quantitative o equivalenti e con il rifiuto sistematico di progressi in settori essenziali come l'integrazione industriale, la fiscalità o la *governance* economica.

2.8 Persino iniziative apparentemente condotte a buon fine, come l'adozione delle "regole Schengen", l'introduzione dell'euro, la più recente comunitarizzazione dello spazio di giustizia e libertà, nonché l'inclusione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE nella versione finale del Trattato di Lisbona, iniziative accolte favorevolmente, non solo hanno avuto un'efficacia limitata a causa della mancata adesione o delle riserve di alcuni Stati membri, ma sono state limitate anche nella loro portata e applicazione, se non addirittura contrastate frontalmente, e non sono state accompagnate da altre misure complementari essenziali, come una vera politica finanziaria europea. Ciò ha causato **l'incapacità dell'Europa di far fronte all'attuale crisi** che l'ha portata "sull'orlo del precipizio", come ha affermato Jacques Delors nell'intervista del 18 agosto 2011 rilasciata ai giornali *Le Soir* e *Le Temps*.

2.9 Da molto tempo il CESE richiama l'attenzione sulla necessità di un chiaro cambiamento di paradigma che privilegi la qualità della realizzazione del mercato interno, che introduca una preoccupazione fondamentale per gli interessi concreti e i diritti fondamentali dei cittadini, in generale, e dei consumatori e lavoratori, in particolare, e in cui gli aspetti sociali procedano di pari passo con quelli economici, secondo una visione umanista, in contrapposizione all'approccio puramente meccanicistico seguito finora, responsabile delle limitazioni, della riluttanza, delle esitazioni e della sfiducia generate⁽⁵⁾.

2.10 Quando, all'inizio del suo secondo mandato, l'attuale Presidente della Commissione ha esposto la sua nuova visione per il mercato interno per il XXI secolo⁽⁶⁾, tra l'altro quale seguito di una precedente comunicazione sul tema *Il mercato unico per i cittadini*⁽⁷⁾, è sorta una naturale aspettativa nel rendersi conto che la Commissione sembrava raccomandare un cambiamento di orientamento fondamentale nella sua strategia politica per il mercato unico, a vantaggio finale dei cittadini e dei consumatori. Infatti, senza più considerare il mercato interno una politica isolata, ma anzi parte integrante di una strategia globale che preannunciava la successiva strategia Europa 2020, la Commissione dichiarava che i grandi obiettivi per il mercato interno erano il miglioramento della fiducia dei consumatori, la promozione dell'integrazione economica e della coesione sociale, nonché lo sviluppo di una società della conoscenza in un'Europa sostenibile in un mondo globalizzato. Lo strumento fondamentale in questo nuovo approccio era una regolamentazione sempre migliore in un contesto legislativo risanato e semplificato⁽⁸⁾.

⁽²⁾ GU L 169 del 29.6.1987.

⁽³⁾ GU C 191 del 19.7.1992, per quel che sarebbe stato considerato un'imitazione imperfetta del progetto Spinelli, nel tentativo di mettere d'accordo sia i federalisti che gli oppositori del federalismo.

⁽⁴⁾ Comunicazione della Commissione *Il funzionamento del mercato interno della Comunità dopo il 1992 - Azione a seguito della relazione Sutherland* (SEC(92) 2277 del 2 dicembre 1992) e parere del CESE pubblicato sulla GU C 201 del 26.7.1993, pag. 59, le cui conclusioni sono valide ancora oggi e meritano un'attenta riflessione.

⁽⁵⁾ Cfr. per la loro importanza i seguenti pareri del CESE: GU C 39 del 12.2.1996, pag. 70, GU C 255 del 14.10.2005, pag. 22, GU C 204 del 9.8.2008, pag. 1, GU C 347 del 18.12.2010, pag. 8 e GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 68, nonché la relazione informativa sul tema *L'impatto del Trattato di Lisbona sul funzionamento del mercato interno*.

⁽⁶⁾ Comunicazione *Il mercato unico per i cittadini*, COM(2007) 60 final del 21 febbraio 2007.

⁽⁷⁾ COM(2006) 211 definitivo del 10 maggio 2006.

⁽⁸⁾ GU C 77 del 31.3.2009, pag. 15.

2.11 Per consolidare questo suo nuovo orientamento, la Commissione ha affidato all'ex commissario Mario Monti la realizzazione di un importante studio, presentato nel maggio 2010⁽⁹⁾; in quello stesso periodo anche il Consiglio aveva chiesto a un "gruppo di riflessione" composto di personalità di chiara fama, guidato dall'ex primo ministro spagnolo Felipe González e di cui faceva parte anche Mario Monti, di elaborare una relazione sulle prospettive dell'Europa all'orizzonte del 2030⁽¹⁰⁾; a sua volta, il Parlamento europeo aveva presentato, anch'esso nel maggio 2010, la relazione Grech, che è alla base della sua risoluzione del 20 maggio 2010 sulla creazione di un mercato unico per i consumatori e i cittadini⁽¹¹⁾.

2.12 Fondamentalmente, tutti questi importanti documenti richiamano l'attenzione sulla necessità di un cambiamento di fondo del paradigma nella definizione e attuazione della politica concernente la realizzazione del mercato interno, in quanto il modello attuale è considerato esaurito, e sottolineano che i risultati raggiunti, sebbene rilevanti in alcuni settori, sono in generale poco conosciuti, insufficienti e deludenti sotto vari aspetti per un'Europa posta di fronte a sfide inattese e a fosche prospettive.

2.13 Queste osservazioni e conclusioni sono, tra l'altro, ampiamente documentate da tabelle di valutazione (*scoreboard*) regolari e successive sul mercato interno⁽¹²⁾, da analisi periodiche dettagliate di Eurobarometro sui punti di vista e sulle esperienze dei cittadini e delle imprese in relazione al mercato interno negli Stati membri, da identiche tabelle di valutazione sui consumatori nel mercato interno⁽¹³⁾, nonché dalle relazioni annuali della Commissione sull'applicazione del diritto dell'Unione, in generale⁽¹⁴⁾, e dell'*acquis* in materia di diritto del consumo, in particolare⁽¹⁵⁾. Tali relazioni, se debitamente interpretate, giudiziosamente esaminate e valutate con spirito critico, confermano interamente le preoccupazioni e i dubbi espressi nei suddetti documenti.

2.14 Tuttavia, quando si attendeva dalla Commissione una reale svolta nell'orientamento politico per il mercato unico che tenesse conto di tutte queste conclusioni, che inquadrasse - in modo veramente nuovo e differente, nel contesto dell'attuale crisi finanziaria - il mercato unico nella prospettiva del XXI secolo e che corrispondesse alle aspettative generate da tutta una serie di dichiarazioni dei più alti rappresentanti politici, si è constatato con una certa delusione che il documento sulle priorità "per un'economia sociale di mercato altamente competitiva", malgrado i molti meriti che gli venivano riconosciuti, non andava oltre un'enunciazione di 50 misure isolate, senza una linea strategica definita⁽¹⁶⁾, i cui punti deboli e le cui carenze sono stati ben individuati nella risoluzione del Parlamento europeo del 6 aprile 2011⁽¹⁷⁾.

2.15 Questa lacuna non è stata colmata da una recente comunicazione della Commissione relativa alla selezione di 12 "leve", a proposito della quale non si comprende realmente quale sia il filo conduttore dell'orientamento politico di fondo per la realizzazione del mercato interno che sarebbe stato all'origine della scelta tattica di queste 12 "leve" o di qualsiasi altra leva tra quelle, ad esempio, che lo stesso CESE aveva elencato in un suo parere⁽¹⁸⁾.

2.16 Vari interventi pubblici recenti, in particolare quelli del Presidente della Commissione e del commissario Barnier, oltre al programma della Commissione presentato nel frattempo⁽¹⁹⁾, sembrano tuttavia confermare l'intenzione di un effettivo cambiamento di paradigma nella futura concretizzazione del mercato interno. In quest'ottica vanno considerate anche la dichiarazione di Cracovia⁽²⁰⁾ e la dichiarazione del comitato europeo di orientamento del gruppo di riflessione Notre Europe.

3. Un nuovo paradigma per la realizzazione del mercato interno

3.1 È importante ribadire che, nel quadro delle politiche dell'UE, come risulta dai principi fondamentali contenuti attualmente nel Trattato di Lisbona, **la realizzazione di un mercato interno non rappresenta un fine in sé, ma un mezzo, uno strumento** per il raggiungimento di tutta una serie di obiettivi politici in settori differenti⁽²¹⁾.

3.2 È inoltre importante ribadire che questi obiettivi sono, **al tempo stesso e con lo stesso livello di importanza, di natura economica, sociale e ambientale** e tutti hanno come fine ultimo il benessere dei popoli e la promozione dei valori della dignità umana, dell'uguaglianza, della libertà, della solidarietà, della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani (articoli 2 e 3 del TUE)⁽²²⁾.

3.3 Di conseguenza, è alla luce di questi principi, di questi valori e di questi obiettivi che vanno considerate le misure di realizzazione del mercato interno, le cui finalità sono oggi, da un punto di vista giuridico, assai più vaste che nel 1957.

3.4 Il mercato interno, chiaramente pensato nelle sue fasi iniziali come il sostegno economico di un'Europa di natura federale, dev'essere oggi ripensato, alla luce dell'evoluzione degli ultimi 30 anni e della realtà dei nostri giorni. È indubbio che l'attuale contesto generale tenda ad avvicinare sempre più il mercato interno a una mera area di libero scambio, come lo è stato l'EFTA suo diretto antecedente, e a proiettarlo nel futuro, non come la conseguenza naturale di un progetto politico sovranazionale, ma come il **minimo denominatore comune degli interessi nazionali degli Stati europei**.

3.5 Per questo motivo è necessario riaffermare con vigore l'idea che il mercato interno deve servire da **fattore aggregante**

⁽⁹⁾ Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea.

⁽¹⁰⁾ Progetto per l'Europa all'orizzonte del 2030: le sfide da affrontare e le opportunità da cogliere, anch'esso pubblicato nel maggio 2010.

⁽¹¹⁾ Risoluzione del Parlamento europeo (A7-0132/2010).

⁽¹²⁾ SEC(2011) 372 final del 21 marzo 2011.

⁽¹³⁾ SEC(2011) 299 final del 4 marzo 2011, ampiamente confermato dalla relazione di Eurobarometro in merito al Sondaggio sulle comunicazioni elettroniche presso le famiglie del luglio 2011.

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 538 final del 1° ottobre 2010.

⁽¹⁵⁾ GU C 18 del 19.1.2011, pag. 100.

⁽¹⁶⁾ GU C 132 del 3.5.2011, pag. 47.

⁽¹⁷⁾ Doc. A7-0072/2011 basato sulla relazione della commissione IMCO (Mercato interno e protezione dei consumatori) sul tema *Un mercato unico per gli europei* (2010/2278 (INI), PE 456.691v02-00, 24 marzo 2011), relatore: CORREIA DE CAMPOS.

⁽¹⁸⁾ GU C 24 del 28.1.2012, pag. 99.

⁽¹⁹⁾ COM(2011) 777 final del 15 novembre 2011.

⁽²⁰⁾ Come seguito alla realizzazione - che si accoglie favorevolmente - del Forum del mercato unico del 3 e 4 ottobre 2011.

⁽²¹⁾ GU C 93 del 27.4.2007, pag. 25.

⁽²²⁾ GU C 182 del 4.8.2009, pag. 1.

di questi interessi nazionali in un sistema istituzionale pienamente integrato di governance economica e finanziaria, il cui modello va ridefinito e concretizzato a breve termine.

3.6 A questo fine è innanzitutto necessario avere una nozione realistica dei **limiti del mercato interno** e non pretendere di portarlo dove esso non può né deve arrivare imponendo a forza misure spesso superflue e senza giustificazione, che ostacolano soltanto il funzionamento delle imprese - specialmente delle PMI⁽²³⁾, cui appartengono anche le libere professioni -, oppure misure di armonizzazione completa che non sono giustificate, perché altri valori di natura diversa - come la garanzia della qualità - prevalgono, ad esempio come nel caso di certi settori dei diritti e della protezione dei consumatori. Sono situazioni in cui la massima e il credo "Forza nella diversità" dovrebbe svolgere di nuovo un ruolo centrale nella politica europea del mercato interno accanto agli aspetti dell'armonizzazione.

3.7 È indispensabile portare avanti in modo deciso, senza indugi né concessioni, il **programma Legiferare meglio**, per il quale il CESE si è sempre impegnato attivamente⁽²⁴⁾, non solo per la produzione di testi tecnicamente corretti e l'eliminazione di procedure burocratiche inutili e dannose, ma fondamentalmente per l'adozione di un **approccio proattivo all'elaborazione legislativa e alle pratiche amministrative**, con la partecipazione effettiva della società civile e degli ambienti economici interessati in tutte le fasi della sua concezione e definizione, in particolare attraverso un maggior rilievo alle **valutazioni d'impatto "ex ante"**, un utilizzo più sistematico del **regolamento al posto della direttiva** quale strumento per la realizzazione dell'uniformazione legislativa nei casi in cui essa è auspicabile e il coraggio di sperimentare strumenti nuovi e più adeguati dell'attuale armamentario legislativo, ossia in particolare l'opzione per **regimi facoltativi**, sempre che siano debitamente giustificati⁽²⁵⁾. Parimenti, occorre trovare il coraggio di rinunciare del tutto alle iniziative dell'UE nei casi in cui esse non siano efficienti e vantaggiose.

3.8 È inoltre importante **rivedere, semplificare e codificare l'acquis dell'UE e le formalità amministrative**⁽²⁶⁾, nonché eliminare chirurgicamente tutto ciò che si riveli inutile, superfluo, controproducente o persino dannoso⁽²⁷⁾, ma con l'attenzione necessaria per evitare che, nel farlo in modo non coordinato, si tralascino aspetti fondamentali di regolamentazione indispensabile nei settori pertinenti.

3.9 **Regolamentare senza soffocare: questa dovrà essere la parola d'ordine.** A questo fine sarà importante non solo

essere innovativi e creativi, ma anche riprendere le proposte della prima relazione di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa e amministrativa, che per la maggior parte non sono state attuate e rimangono valide, e richiedono un'applicazione effettiva⁽²⁸⁾.

3.10 Un ruolo importante riveste la **normalizzazione o standardizzazione** secondo il modello del "nuovo approccio", applicato non soltanto ai prodotti ma anche ai servizi⁽²⁹⁾. Tuttavia, anche al riguardo bisognerebbe condurre un'analisi accurata della necessità, dell'efficienza e degli effetti delle misure da adottare, in modo che, nella normazione in materia di servizi, si operi una differenziazione fra i servizi pertinente per il mercato interno.

3.11 Sarà inoltre necessario dare nuovo respiro e maggiore ampiezza al **sistema d'informazione del mercato interno (IMI)** attraverso un allargamento del campo di applicazione e un miglioramento nel funzionamento della cooperazione amministrativa, in linea con le proposte e le raccomandazioni che il CESE ha avuto modo di formulare in diverse occasioni⁽³⁰⁾, e al tempo stesso ripensare la rete Solvit attraverso un nuovo inquadramento e l'assegnazione di mezzi adeguati.

3.12 Sarà inoltre importante ripensare i **grandi principi guida della costruzione del mercato interno**, in particolare i principi di reciproco riconoscimento⁽³¹⁾, sussidiarietà⁽³²⁾, proporzionalità⁽³³⁾ e precauzione - principio quest'ultimo sinora limitato a settori specifici come quello della sicurezza alimentare, ma che dovrà essere eretto a principio generale -, attraverso la definizione dei loro nuovi contorni e dei nuovi modi di applicarli, più vicini agli interessi reali dei cittadini.

3.13 È necessario **stabilire con criterio le priorità**. Non si tratta tuttavia di selezionare, in modo più o meno arbitrario, alcune misure emblematiche, ma piuttosto di procedere secondo criteri ben determinati di un orientamento politico chiaro che tarda ad essere definito per l'Europa e che dia **priorità assoluta alle persone**.

⁽²⁸⁾ COM(95) 288 final del 21 giugno 1995.

⁽²⁹⁾ Cfr. GU C 120 del 16.5.2008, pag. 1, GU C 376 del 22.12.2011, pag. 69 e GU C 68 del 6.3.2012, pag. 35.

⁽³⁰⁾ Cfr. GU C 43 del 15.2.2012, pag. 14 e gli altri pareri precedentemente citati.

⁽³¹⁾ Sulla falsariga, in particolare, delle relazioni della Commissione sull'applicazione del principio del reciproco riconoscimento, iniziate con la comunicazione della Commissione del 16 giugno 2009 (COM(99) 299 final) ma poi abbandonate (cfr. il parere pubblicato in GU C 116 del 20.4.2011, pag. 14).

⁽³²⁾ Con riferimento alla relazione Molitor per scagionarla dall'ingiusta accusa di "un passo avanti e due indietro" che le fu subito mossa (cfr. Alexis Feral, *Le principe de subsidiarité, progrès ou status quo après le Traité d'Amsterdam?*, in *Revue du Marché unique européen*, I, 1998, p. 95), per il modo maldestro in cui è stata applicata dalla Commissione, trasformandola nella vera "sfida del cambiamento", come Jacques Delors l'aveva immaginata.

⁽³³⁾ In questo lavoro bisognerà tener conto dei vari pareri del CESE sulle successive relazioni annuali della Commissione, conformemente all'articolo 9 del Protocollo relativo all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

⁽²³⁾ GU C 376 del 22.12.2011, pag. 51.

⁽²⁴⁾ GU C 24 del 31.1.2006, pag. 39, GU C 175 del 27.7.2007, pag. 21 e GU C 48 del 15.2.2011, pag. 107.

⁽²⁵⁾ GU C 24 del 31.1.2006, pag. 52, GU C 175 del 28.7.2009, pag. 26 e GU C 21 del 21.1.2011, pag. 26.

⁽²⁶⁾ Sulla falsariga dell'orientamento che la stessa Commissione ha definito nella sua comunicazione *Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario* (COM(2003) 71 final dell'11 febbraio 2003), chiaramente sostenuta dal CESE (GU C 112 del 30.4.2004, pag. 4), che da allora sembra essere stata dimenticata.

⁽²⁷⁾ Cfr. i pareri pubblicati in GU C 14 del 16.1.2001, pag. 1, GU C 125 del 27.5.2002, pag. 105, GU C 133 del 6.6.2003, pag. 5, GU C 309 del 16.12.2006, pag. 18 e GU C 10 del 15.1.2008, pag. 8.

3.14 Tra tali priorità occorre riservare un posto speciale al **settore dei servizi, in generale** ⁽³⁴⁾, e a **quello dei servizi finanziari al dettaglio, in particolare** ⁽³⁵⁾, dove il deficit nella realizzazione del mercato interno è più accentuato, ma in cui occorre precisamente essere più innovativi non soltanto in rapporto alle misure ma anche agli strumenti da utilizzare. In particolare, il CESE chiede alla Commissione europea di monitorare l'attuazione della direttiva servizi e di riferire in modo regolare e trasparente in materia, in quanto questa è finora l'unica normativa che preveda l'apertura del commercio transfrontaliero nel settore dei servizi.

3.15 Merita un rilievo speciale la realizzazione pratica di un **mercato interno del commercio elettronico transfrontaliero**, per i benefici socioeconomici che implica per i consumatori europei in generale e, in modo speciale, per i residenti in aree meno accessibili e le persone colpite da qualsiasi grado di inabilità, oltre che per le imprese dell'UE, specialmente le PMI, con l'effettiva risoluzione di tutta una serie di problemi e di questioni che sono già stati ampiamente individuati, senza che finora siano stati sviluppati gli strumenti e i meccanismi imprescindibili per conquistare la fiducia, garantire la protezione dei consumatori e creare un ambiente favorevole alle imprese e ai professionisti ⁽³⁶⁾.

3.16 Si fa riferimento in particolare alle questioni relative alla frammentazione del mercato, alla discrepanza delle norme applicabili, all'incertezza sulla riservatezza e confidenzialità dei dati, alla sicurezza delle operazioni, alla tutela giuridica in caso di controversie, all'esistenza di servizi illegali online, alla pirateria e alla criminalità informatica. Tali questioni richiedono un approccio trasversale da parte delle diverse DG della Commissione che porti alla definizione di **un quadro giuridico coerente per un vero mercato unico digitale**.

3.17 Un settore a cui bisogna dedicare uno sforzo supplementare e in cui deplorabilmente l'UE non ha ottenuto risultati convincenti è quello dell'**effettiva applicazione delle leggi dell'UE**, che rappresenta l'unica garanzia del rispetto del diritto e dell'efficacia della regolamentazione ⁽³⁷⁾ e che non si esaurisce nello stretto quadro della mera "cooperazione amministrativa" ⁽³⁸⁾. Per i cittadini europei, a questo riguardo assume una rilevanza fondamentale l'introduzione, senza ambiguità e senza nuovi ritardi, del **diritto all'azione collettiva a livello euro-**

peo per garantire, come ultima risorsa, un'adeguata responsabilizzazione per l'inosservanza della normativa europea e così contribuire al volontario rispetto di tale normativa ⁽³⁹⁾.

3.18 Più importante di tutto è tuttavia la definizione dei **parametri di un mercato unico che ponga al suo centro l'uomo e il cittadino**, un compito che non dovrà essere affidato a un qualsiasi gruppo di persone illuminate più o meno informate, ma dovrà anzi essere basato sul contributo diretto dei cittadini e della società civile attraverso l'ascolto delle loro aspirazioni e rivendicazioni, ma anche delle loro frustrazioni e disillusioni.

3.19 Parallelamente all'urgente necessità di azione, è importante che questa non sia s coordinata o meramente impulsiva e per questo motivo il CESE propone di dedicare **tempo per la riflessione** in occasione della celebrazione dei 20 anni dal 1992. Come proprio contributo, il CESE intende indicare alcuni parametri che ritiene essenziali in tale lavoro di riflessione.

3.19.1 Innanzitutto occorre una riflessione su una chiara sussunzione della politica per il mercato interno sotto i principi fondamentali e gli obiettivi essenziali derivanti dalla **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, specialmente quelli contenuti nei titoli IV e V, con una particolare attenzione al rafforzamento della dimensione sociale e dei diritti dei consumatori ⁽⁴⁰⁾.

3.19.2 D'altro canto, occorre anche una riflessione su un modo di **inquadrare le politiche settoriali in un obiettivo strategico comune** riunendo la politica economica, industriale, commerciale, dei trasporti, dell'energia, dell'ambiente, dei consumatori e della concorrenza **in un quadro giuridico globale che stimoli l'integrazione e rafforzi la fiducia delle parti sociali e della società in generale** (consumatori, famiglie, lavoratori, imprese, ONG, ecc.). Ciò implicherebbe il riesame e il rilancio della strategia Europa 2020.

3.19.3 È inoltre necessaria una riflessione su un modo di rafforzare e garantire **la libertà di circolazione e la mobilità dei cittadini** in generale e, in particolare, dei lavoratori - siano essi lavoratori dipendenti o appartenenti alle professioni liberali -, dei professori e degli studenti, garantendo che anche i rispettivi diritti sociali (previdenza sociale, tutela giuridica, assicurazione contro gli infortuni e le malattie, prestazioni pensionistiche, ecc.) siano rispettati in tutte le circostanze, senza discriminazioni, e al tempo stesso rivedendo il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali e dei diplomi. A tal riguardo, dei rigorosi requisiti di qualità relativi alla sicurezza e alla salute dei consumatori nell'UE devono costituire la norma.

⁽³⁴⁾ Cfr. i pareri pubblicati in GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 113, GU C 175 del 27.7.2007, pag. 14 e GU C 318 del 29.10.2011, pag. 109.

⁽³⁵⁾ Cfr. i pareri pubblicati in GU C 56 del 24.2.1997, pag. 76, GU C 95 del 30.3.1998, pag. 72, GU C 209 del 22.7.1999, pag. 35, GU C 157 del 28.6.2005, pag. 1, GU C 302 del 7.12.2004, pag. 12, GU C 221 del 8.9.2005, pag. 126, GU C 65 del 17.3.2006, pag. 113, GU C 65 del 17.3.2006, pag. 134, GU C 309 del 16.12.2006, pag. 26, GU C 318 del 23.12.2006, pag. 51, GU C 115 del 16.5.2006, pag. 61, GU C 100 del 30.4.2009, pag. 84, GU C 27 del 3.2.2009, pag. 18, GU C 100 del 30.4.2009, pag. 22, GU C 228 del 22.9.2009, pag. 62, GU C 228 del 22.9.2009, pag. 66, GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 30 e GU C 318 del 29.10.2011, pag. 133.

⁽³⁶⁾ Nonostante la comunicazione della Commissione, del 22 ottobre 2009, sul tema *Il commercio elettronico transfrontaliero tra imprese e consumatori nell'UE* (COM(2009) 557 final).

⁽³⁷⁾ Cfr. i pareri pubblicati in GU C 317 del 23.12.2009, pag. 67, e GU C 18 del 19.1.2011, pag. 95.

⁽³⁸⁾ GU C 128 del 18.5.2010, pag. 103.

⁽³⁹⁾ A giusto titolo il CESE è stato considerato il paladino delle azioni collettive, giacché a questo tema ha dedicato vari pareri, tra cui vanno segnalati i seguenti: GU C 309 del 16.12.2006, pag. 1, GU C 324 del 30.12.2006, pag. 1, GU C 162 del 25.6.2008, pag. 1, GU C 228 del 22.9.2009, pag. 40 e GU C 128 del 18.5.2010, pag. 97.

⁽⁴⁰⁾ In ciò bisognerà prendere in considerazione - e spingere fino alle ultime conseguenze - le constatazioni contenute nella *Relazione della Commissione sui progressi verso l'effettiva cittadinanza dell'UE 2007-2010* (COM(2010) 602 final del 27 ottobre 2010) e quelle contenute nella *Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione - Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione* (COM(2010) 603 final del 27 ottobre 2010).

3.19.4 Allo scopo di promuovere l'inclusione sociale e l'occupazione, occorre una riflessione su un'**effettiva apertura dei mercati del lavoro** a tutti i cittadini europei attraverso l'eliminazione, dopo un attento esame, delle restrizioni e discriminazioni ingiustificate.

3.19.5 Un aspetto che merita una riflessione speciale è quello della definizione, da troppo tempo attesa, di un **quadro giuridico appropriato per le imprese dell'economia sociale in generale** e, in particolare, per le fondazioni, le mutue e le associazioni europee.

3.19.6 Appare altrettanto urgente una riflessione su una definizione di un **quadro giuridico chiaro per i servizi di inte-**

resse generale e, in particolare, i servizi sociali, con la definizione di criteri di qualità dei servizi pubblici essenziali e la chiarificazione dei regimi applicabili in materia di appalti pubblici, concorrenza e aiuti di Stato ⁽⁴¹⁾.

3.20 Infine bisogna dedicare mezzi e sforzi a favore di una **politica di comunicazione efficiente del mercato unico**, nel quadro più ampio di una politica di comunicazione coerente e integrata sull'Europa, che coinvolga i cittadini e tenga nel debito conto l'opinione pubblica e i mezzi di comunicazione sociale europei, così da informare in modo veritiero i cittadini e specialmente i consumatori attraverso un utilizzo innovativo dei mezzi digitali ⁽⁴²⁾.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

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

⁽⁴¹⁾ Cfr. il parere CESE pubblicato in GU C 161 del 13.7.2007, pag. 80.

⁽⁴²⁾ Cfr. il parere esplorativo del CESE pubblicato in GU C 27 del 3.2.2009, pag. 152, e il suo parere d'iniziativa pubblicato in GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 62.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulle «Conseguenze sociali della nuova legislazione sulla governance economica» (parere d'iniziativa)

(2012/C 143/05)

Relatrice: **BISCHOFF**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 luglio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Conseguenze sociali della nuova legislazione sulla governance economica.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali e cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 gennaio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 232 voti favorevoli, 8 voti contrari e 9 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 L'Unione europea deve parlare con una sola voce, agire con più rapidità e decisione ed applicare le "ricette" adeguate per affrontare in maniera convincente la più grave crisi finanziaria, economica e di fiducia della sua storia.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore l'approccio adottato dai governi, volto a correggere i "vizi di origine" della zona euro e a gettare le basi di una nuova architettura della *governance* economica europea. Si tratta di un passo necessario, in quanto gli strumenti e le procedure attuali non sono stati in grado di porre fine, come desiderato, all'indebitamento e agli squilibri macroeconomici. Tuttavia, questa nuova architettura della *governance* economica europea deve salvaguardare i diritti democratici degli Stati membri e dei loro parlamenti liberamente eletti, come anche l'autonomia delle parti sociali e la loro libertà di contrattazione collettiva.

1.3 La nuova *governance* metterà, certo, in primo piano la politica economica, ma finirà per incidere soprattutto sui sistemi sociali, costringendo gli Stati membri ad attuare determinate riforme sotto la minaccia di sanzioni (quasi) automatiche. Il CESE raccomanda di risanare i conti pubblici in modo intelligente e sostenibile, garantendo i necessari investimenti sociali, al fine di evitare situazioni di asimmetria sociale.

1.4 Alcune delle misure di austerità già attuate o previste avranno ripercussioni negative, ad esempio per le persone e le imprese, riducendo i servizi sociali o le misure per il mercato del lavoro a favore delle categorie più bisognose di tutela e smantellando le necessarie infrastrutture sociali, ad esempio per la custodia dei bambini o la formazione. Tutto ciò avrà a sua volta un impatto negativo sull'accesso ai servizi e la qualità degli stessi, peggiorando così notevolmente la qualità della vita delle persone appartenenti a dette categorie sociali.

1.5 Il CESE richiama l'attenzione sul conflitto intrinseco tra gli obiettivi della strategia Europa 2020 e quelli della *governance* economica europea. L'attuazione del "semestre europeo" e del pacchetto di misure denominato "six pack" non deve compromettere la realizzazione degli obiettivi di tale strategia: ad esempio, in materia di riduzione della povertà, occorre verificare, riguardo a tutte le misure da attuare, che esse non finiscano di fatto per accrescerla.

1.6 Il CESE ribadisce la necessità e l'urgenza di valutare l'impatto sociale delle nuove disposizioni sulla *governance* economica, e chiede in particolare:

- 1) di concludere un "patto per gli investimenti sociali";
- 2) di coinvolgere tempestivamente e ampiamente in tutte le misure le organizzazioni rappresentative della società civile, e specialmente le parti sociali, in ragione delle loro specifiche funzioni e competenze;
- 3) di convocare una convenzione per definire un approccio orientato al progresso sociale nel quadro delle prossime modifiche dei Trattati;
- 4) di attuare un "piano di salvataggio sociale" mediante una "governance sociale" corrispondente;
- 5) di garantire e promuovere l'autonomia negoziale delle parti sociali;
- 6) di utilizzare nuove fonti di gettito per risanare i bilanci pubblici;
- 7) di rendere più efficiente la spesa pubblica, di eliminare le spese non pertinenti e di combattere con più forza l'evasione fiscale.

2. Una nuova architettura per la gestione delle crisi

2.1 Il Trattato di Lisbona ha rafforzato la dimensione sociale dell'Europa e sancito l'obiettivo di un'economia sociale di mercato, nonché reso giuridicamente vincolanti i diritti sociali fondamentali e obbligatorie le valutazioni dell'impatto sociale per tutti i progetti e le iniziative dell'UE. Il CESE insiste da tempo sul concetto che in Europa un'economia sociale di mercato deve coniugare la competitività con la giustizia sociale. Dinamismo economico e progresso sociale non sono in contraddizione tra loro, ma si sostengono a vicenda ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cfr. il parere del CESE sull'agenda sociale, GU C 182 del 4.8.2009, pag. 65.

2.2 Il CESE ha accolto con favore il fatto che, con la nuova strategia Europa 2020, l'UE abbia convenuto sulla necessità di garantire una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva.

2.3 L'Unione europea si trova oggi ad attraversare la crisi più grave della sua storia. Quella che all'inizio era una crisi finanziaria si è trasformata in molti paesi in una profonda crisi economica, del debito e sociale. Ci troviamo inoltre a dover affrontare una crisi di *governance* delle istituzioni europee e una crisi di fiducia nei loro confronti. L'Europa deve parlare con una sola voce, agire con più rapidità e decisione, ed applicare le "ricette" appropriate.

2.3.1 I programmi di austerità e i piani di salvataggio sono oggi al centro dell'attenzione, mentre le misure necessarie per migliorare la *governance* economica e stimolare la crescita restano frammentarie e poco trasparenti e il dibattito sui pro e i contro di un'integrazione più profonda rimane a un punto morto.

2.3.2 Si manifestano crescenti preoccupazioni che questa crisi di fiducia si trasformi in una crisi di democrazia, soprattutto per il timore di incorrere in sanzioni. Il CESE sottolinea che i parlamenti nazionali a elezione diretta devono poter decidere liberamente, secondo le loro competenze e responsabilità, sui bilanci e la composizione dei governi.

2.3.3 Il CESE ha già evidenziato in numerosi pareri che questa crisi è ormai divenuta un vero e proprio banco di prova per l'Europa. La politica di austerità provoca tensioni sociali in molti paesi e alimenta sentimenti antieuropei o rigurgiti nazionalisti.

2.4 La reazione politica dell'UE e dei governi nazionali alla cosiddetta crisi del debito, provocata tra l'altro dalla massiccia deregolamentazione dei mercati finanziari in seguito alla crisi finanziaria degli ultimi anni, è finora consistita nell'imporre programmi di austerità allo scopo di assicurare i predetti mercati. Già in diverse occasioni, pertanto, il Comitato ha espresso apprezzamento per il fatto che, malgrado le molte opposizioni, la Commissione abbia presentato proposte per l'introduzione di un'imposta sulle transazioni finanziarie e l'emissione di *stability bonds* ⁽²⁾.

2.5 Nel contempo ci si sforza di correggere alcuni dei "vizi di origine" della zona euro e di gettare le basi di una nuova architettura della *governance* economica europea. L'obiettivo è dunque quello di giungere a un miglior coordinamento della politica economica, a un maggior rigore nella politica e nel controllo dei bilanci, e a un rafforzamento della competitività ⁽³⁾. Nell'autunno 2011 il Parlamento europeo ha così adottato un pacchetto di misure (cinque regolamenti e una direttiva: il cosiddetto "six-pack") intese appunto a riformare la *governance* economica europea.

⁽²⁾ Cfr. i pareri del CESE rispettivamente sul tema *Tassa sulle operazioni finanziarie*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 81, e in merito all'*Analisi annuale della crescita*, GU C 132 del 3.5.2011, pag. 26.

⁽³⁾ Cfr. l'elenco contenuto nel parere del CESE sull'*Analisi annuale della crescita*, GU C 132 del 3.5.2011, pag. 26.

2.5.1 Questo pacchetto di sei misure poggia su tre pilastri:

— il rafforzamento dell'attuale Patto di stabilità e crescita (PSC): la Procedura per i disavanzi eccessivi (*Excessive Deficit Procedure* - EDP) prevede infatti regole aggiuntive, e assai più rigorose, sulla riduzione di disavanzi e debiti pubblici, imponendo agli Stati membri di riportare i loro livelli attuali di indebitamento entro il tetto fissato dal Trattato di Maastricht (60 %) entro i prossimi 20 anni, indipendentemente dal corso della congiuntura economica. Si tratta di una misura prociclica e potenzialmente dannosa per la crescita e l'occupazione;

— l'applicazione di una Procedura per gli squilibri eccessivi (*Excessive Imbalance Procedure* - EIP). Si tratta di una misura di politica economica del tutto nuova a livello dell'UE, intesa a individuare e correggere gli squilibri macroeconomici che potrebbero minacciare la stabilità della moneta unica;

— l'introduzione di sanzioni realmente "dissuasive" per garantire l'effettiva attuazione del PSC e dell'EIP. Infatti, se è vero che l'UE adotta raccomandazioni volte a ottimizzare le decisioni politiche nazionali fin dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, l'assoluta novità consiste ora nel fatto che tali raccomandazioni sarebbero accompagnate da sanzioni quasi "automatiche" nei confronti degli Stati membri della zona euro. Tutto ciò grazie all'introduzione del cosiddetto "voto a maggioranza invertita", il che è quantomeno discutibile trattandosi di una procedura del tutto inedita, finora non contemplata dai Trattati. In parole semplici, la proposta della Commissione di irrogare a uno Stato membro che non dia seguito alle sue raccomandazioni sanzioni pari allo 0,1 o 0,2 % del suo PIL annuale, si considererà accolta se il Consiglio dei ministri delle Finanze non l'avrà respinta a maggioranza qualificata entro un termine di dieci giorni. In tal modo, rendendo quasi automatico il processo di irrogazione delle sanzioni, la nuova procedura costringerà gli Stati membri a tenere effettivamente conto delle raccomandazioni politiche adottate a livello europeo.

2.5.2 Il 23 novembre 2011 la Commissione ha aggiunto al "six-pack" due nuovi regolamenti: uno per migliorare la sorveglianza sugli Stati membri la cui stabilità finanziaria è in grave pericolo, l'altro per monitorare e correggere i progetti preliminari di bilancio degli Stati membri. Il primo regolamento amplierà, rafforzerà e approfondirà le raccomandazioni di politica economica specificamente rivolte ai singoli paesi che seguono un programma di adeguamento macroeconomico: l'inosservanza di tali raccomandazioni comporterà infatti la sospensione del pagamento degli aiuti erogati dai fondi strutturali e dal Fondo sociale europeo. Il secondo regolamento rafforza la competenza della Commissione in materia di vigilanza sulle procedure di bilancio nazionali, imponendo agli Stati membri di introdurre regole vincolanti sull'entità dei disavanzi di bilancio. Entrambi i regolamenti avrebbero l'effetto di accrescere la pressione reciproca tra Stati membri, rafforzandone così la prociclicità intrinseca, con le conseguenze che ben si possono immaginare.

2.5.3 La procedura di sorveglianza per i primi sei mesi di ogni anno – il cosiddetto "semestre europeo" – è intesa ad

evitare orientamenti contraddittori nelle politiche di bilancio degli Stati membri e a monitorare l'attuazione degli obiettivi della strategia Europa 2020. Ciò al fine di assicurarsi che gli obiettivi principali dell'UE siano effettivamente fatti propri in tempo utile dagli Stati membri nei rispettivi progetti di bilancio, prima cioè che i parlamenti nazionali votino sul bilancio dell'esercizio successivo. Tuttavia, pur essendo naturalmente incentrata sulla politica economica, la nuova *governance* finirà per incidere soprattutto sui sistemi sociali, costringendo gli Stati membri a riformarli sotto la minaccia di sanzioni (quasi) automatiche.

3. L'impatto sociale delle nuove disposizioni

3.1 In questo quarto anno di crisi finanziaria ed economica, le prospettive economiche e occupazionali in Europa continuano a peggiorare. Secondo gli ultimi dati, nell'UE 23 milioni di persone sono senza lavoro. Nel settembre 2011 il tasso di disoccupazione⁽⁴⁾ era aumentato, rispetto a un anno prima, sia nell'UE-27 che nella zona euro, dove era ormai rispettivamente del 9,7 % e del 10,2 %. Tra il 2008 e il 2011 anche il tasso di disoccupazione giovanile è cresciuto, passando dal 15,5 % al 21,4 %, così come il tasso di inattività, passato dal 55,6 % al 56,9 %. In Grecia e in Spagna quasi un giovane su due è disoccupato⁽⁵⁾. Ciò significa che oltre cinque milioni di giovani sono senza lavoro o non seguono alcuna formazione. Nell'UE l'aumento dell'occupazione registratosi fino alla metà del 2011 (+ 1,5 milioni) non è riuscito a compensare l'enorme perdita di posti di lavoro (6 milioni) subita nel corso di questa crisi. La crescita dell'occupazione, del resto, è dovuta principalmente all'aumento dei contratti di lavoro a termine e a tempo parziale.

3.2 Alla luce di quanto sopra, le previsioni di crescita economica sono state drasticamente rivedute al ribasso, e proprio di recente, nelle sue previsioni d'autunno per il 2011-2013, la Commissione europea ha dichiarato che "la ripresa economica dell'UE si è fermata" e "la disoccupazione non si muoverà dagli alti livelli attuali"⁽⁶⁾.

3.3 La crisi bancaria mondiale del 2007-2009 ha condotto direttamente all'attuale crisi del debito sovrano, dato che gli Stati hanno iniettato risorse considerevoli nel salvataggio delle banche e nelle garanzie sovrane per "mantenere a galla" il sistema monetario. L'indebitamento medio è aumentato di conseguenza, passando dal 60 all'80 % del PIL, il che ha ridotto notevolmente il margine di manovra per gli stabilizzatori automatici e le altre misure anticicliche. Ciò significa che, nel processo di adeguamento, saranno le politiche occupazionale e sociale a pagare il prezzo più alto. Le diverse iniziative politiche dell'UE sono infatti accomunate dal fatto di utilizzare le retribuzioni come principale strumento di adeguamento, segnatamente tramite la riduzione e deflazione dei salari.

3.4 Il CESE è dell'avviso che in Europa questa tendenza comporti dei rischi sia per il benessere economico generale che per il tessuto sociale. Come sottolineato dal Comitato per la protezione sociale nella sua relazione sull'impatto sociale della crisi

economica, le misure di austerità già attuate o previste finiranno per ripercuotersi sull'inclusione sociale, riducendo le prestazioni e i servizi per le persone più bisognose di tutela, come ad esempio i disabili. Più in generale, ciò avrà un impatto negativo sull'accesso ai servizi pubblici e la qualità degli stessi, con conseguenze nefaste per le persone e le imprese⁽⁷⁾. Tassi d'interesse elevati rendono inoltre quasi impossibile per gli Stati membri ridurre il loro deficit di bilancio e il loro debito pubblico: in Grecia, ad esempio, dalla primavera 2011 il bilancio dello Stato registra un avanzo primario, ma il deficit continua a crescere a causa del peso intollerabile degli alti tassi d'interesse.

3.5 Le misure di austerità, che mettono a rischio proprio i necessari investimenti sociali, rafforzeranno ulteriormente questa spirale discendente. Dato che non si apre alcuna nuova possibilità di crescita, i tagli di spesa esercitano nel contempo un impatto negativo sull'attivo di bilancio, determinando ad esempio un calo delle entrate fiscali e un aumento della spesa sociale per i disoccupati. I deficit di bilancio rischiano così di aumentare ulteriormente, con conseguenze potenzialmente disastrose sui mercati finanziari, i quali osservano attentamente l'evolversi della situazione in tutti gli Stati membri.

3.5.1 Inoltre, le misure di austerità, facendo contrarre la domanda finale in uno Stato membro, provocano reazioni a catena in altri paesi. Si innesca così una spirale discendente, sia lungo la catena del valore dell'intero mercato interno che nell'ambito degli scambi commerciali. L'avvio simultaneo di programmi di austerità in diversi paesi offusca ulteriormente le prospettive di crescita, ed è possibile che in questo modo si inneschi un circolo vizioso di insicurezza che incida in particolare sugli investimenti in formazione e perfezionamento professionale, sulla ricerca e l'innovazione, sull'occupazione e sui consumi.

3.6 Il Comitato è dell'avviso che, nell'elaborare e attuare le regole in materia di *governance* dell'UE, sia opportuno verificare attentamente se e in che misura l'andamento economico negativo negli Stati membri e nelle regioni sia dovuto anche a squilibri dei mercati, processi di concentrazione economica e abusi di mercato da parte di grandi gruppi imprenditoriali. Per porvi rimedio, ad avviso del CESE occorrerebbe adottare a tutti i livelli contromisure efficaci, ad esempio misure fiscali coordinate, e integrarle nelle misure di risanamento finanziario. Del pari, occorrerebbe rafforzare la competitività delle PMI così come la produzione industriale destinata all'esportazione. Tali misure dovrebbero essere accompagnate da quelle strutturali necessarie a garantire la crescita e la creazione di posti di lavoro.

3.7 Il CESE si rammarica che tutte le misure politiche all'esame siano fondate su asimmetrie e strutturalmente unilaterali. In una lettera, il commissario Olli Rehn afferma espressamente che, riguardo agli squilibri all'interno della zona euro, la Commissione è consapevole dei problemi che possono derivare da elevati deficit della bilancia dei pagamenti (deficit esteri), ma non considera i forti avanzzi delle partite correnti un problema

⁽⁴⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31102011-BP/EN/3-31102011-BP-EN.PDF.

⁽⁵⁾ Relazione comune sull'occupazione 2011, COM(2011) 815 final, pagg. 2 e 4.

⁽⁶⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1331&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=it>.

⁽⁷⁾ Aggiornamento 2010 della valutazione congiunta del Comitato per la protezione sociale e della Commissione europea sull'impatto sociale della crisi economica e delle risposte politiche (documento del Consiglio 16905/10, SOC 793 ECOFIN 786), <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st16/st16905.en10.pdf>, pagg. 9-10.

per la coesione dell'unione monetaria⁽⁸⁾. La ridefinizione delle condizioni delle posizioni concorrenziali parte dal presupposto che a costituire un problema siano i paesi che accumulano debito per finanziare il loro deficit estero, mentre quelli che registrano degli avanzi sono incoraggiati a proseguire su questa via.

3.8 Per rilevare gli "squilibri macroeconomici", la Commissione definisce gli indicatori in modo tale che ogni variazione dell'andamento retributivo nei diversi comparti economici sia immediatamente segnalata e monitorata, mentre la stagnazione dei salari negli Stati membri sfugge all'osservazione e viene semplicemente persa di vista. Si considera inoltre la possibilità di effettuare anche comparazioni "relative" per confrontare la dinamica dei costi salariali unitari con quella dei principali concorrenti: un tipo di comparazione che, pur potendo servire a rilevare eventuali divergenze nell'evoluzione della competitività, non può portare a valutare automaticamente gli aumenti retributivi in maniera negativa e la fissazione dei salari in maniera positiva. Occorre invece che lo sviluppo della produttività sia riconosciuto come parametro di riferimento per l'aumento delle retribuzioni.

3.9 Il CESE deplora in particolare che gli Stati membri si siano impegnati ad adottare misure e regole di condotta che esulano dalla loro portata e dalla loro sfera d'influenza. L'articolo 3 del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici istituisce un meccanismo di allerta basato su un quadro di valutazione (*scoreboard*) con una serie di indicatori. Questi ultimi definiscono le soglie, sia minime che massime, degli squilibri economici interni ed esterni, oltrepassate le quali viene avviata una specifica procedura "per gli squilibri eccessivi". Fra i suddetti indicatori figurano altresì i costi salariali unitari, malgrado il fatto che questi ultimi derivino principalmente dalla contrattazione collettiva autonoma delle parti sociali e non rientrino nella politica economica degli Stati.

3.10 Il CESE ritiene pertanto che le parti sociali debbano essere associate all'attuazione del regolamento, sia a livello nazionale che dell'intera zona euro. Il Comitato sottolinea che, a prescindere dalla forma in cui verrà istituzionalizzata la collaborazione delle parti sociali, la loro autonomia non dovrà essere messa in discussione e le convenzioni OIL 87 e 98 dovranno essere pienamente osservate. Inoltre, il rispetto degli obiettivi generali dell'Unione europea, in particolare riguardo al progresso sociale e all'armonizzazione verso l'alto della politica sociale dell'UE, dovrebbero essere parte essenziale di tale processo, al pari dei diritti sociali fondamentali sanciti dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo "la Carta").

3.11 Nei periodi di difficoltà e cambiamento sul piano economico e sociale, è importante che le organizzazioni sociali partecipino ai processi come pure all'attuazione delle misure di *governance* e di risanamento. Esse, infatti, offrono un apporto prezioso in materia di formazione, prevenzione e occupazione

e, in definitiva, contribuiscono a una pace sociale fondata sul rispetto della dignità umana e della solidarietà sociale.

4. L'impatto sociale delle misure negli Stati membri

4.1 Il CESE manifesta forti preoccupazioni per le conseguenze sociali di questa crisi, già evidenti nella maggior parte degli Stati membri, e raccomanda di imprimere alle riforme strutturali un orientamento favorevole alla crescita e all'occupazione. Garantire e promuovere i diritti dei lavoratori e i diritti sociali fondamentali ha un impatto positivo sulla produttività economica nel suo insieme. Per principio, bisogna assicurarsi che i governi dispongano di entrate fiscali sufficienti a garantire la capacità di azione e che la frode fiscale sia combattuta con decisione.

4.1.1 Il CESE constata con preoccupazione l'esistenza di divari sempre più ampi tra gli Stati membri e tra le regioni, divari che minacciano gravemente il processo di integrazione perché, per la prima volta, diminuisce drasticamente la coesione economica e sociale in seno a un'Unione a perimetro costante. In passato, infatti, le disparità sociali ed economiche erano cresciute soltanto temporaneamente in conseguenza dell'adesione di nuovi Stati membri.

4.2 Nella sua relazione sull'impatto sociale della crisi, il Comitato per la protezione sociale perviene alla conclusione che la crisi economica e finanziaria ha causato un deterioramento notevole della situazione sociale di ampi strati della popolazione, e in particolare di quella dei giovani, dei lavoratori a tempo determinato e dei migranti, e che in tutti gli Stati membri i disoccupati sono una delle categorie sociali più colpite dalla povertà⁽⁹⁾. Le agitazioni sociali e le proteste in Grecia, in Spagna e in molti altri Stati membri ne sono la conseguenza.

4.3 Anche l'ultimo sondaggio Eurostat del 2011 indica che i cittadini europei sono inquieti e constatano una crescente diffusione della povertà.

Un'ampia e crescente maggioranza di europei è dell'avviso che la povertà sia in aumento. Infatti, alla domanda se negli ultimi tre anni la povertà sia aumentata o diminuita, l'87 % degli europei ha risposto che essa è aumentata, e questa percentuale è assai maggiore di quella risultante da un sondaggio dell'autunno 2010. Inoltre, solo il 22 % degli europei ritiene che si sia fatto abbastanza per combattere la povertà⁽¹⁰⁾.

4.4 Il CESE è profondamente preoccupato che, a causa delle conseguenze sociali di questa gestione della crisi, l'Europa si ritrovi ancor più profondamente divisa e finisca per perdere il sostegno dei suoi cittadini, mentre invece deve riconquistarne la fiducia.

⁽⁸⁾ Lettera del 4 novembre 2011 a Jan Vincent-Rostowski sulla gestione di disavanzi e avanzi delle partite correnti nel quadro della procedura per gli squilibri eccessivi.

⁽⁹⁾ Cfr. la relazione congiunta del Comitato per la protezione sociale e della Commissione europea, del 26 novembre 2010 (16905/10, SOC 793, ECOFIN 786), pag. 2.

⁽¹⁰⁾ Speciale eurobarometro n. 377.

4.5 Il CESE è dell'avviso che occorra compiere ogni sforzo per evitare che le misure di austerità aggravino il rischio di povertà. Si deve effettuare una valutazione d'impatto sociale efficace, per analizzare in che modo si possa realizzare, in queste mutate condizioni, l'obiettivo di far uscire dalla povertà e dall'esclusione sociale almeno 20 milioni di persone nei prossimi dieci anni e quali misure bisogna adottare a questo scopo. Il rovescio della medaglia, rispetto all'aumento della povertà, è l'aumento dei patrimoni e dei profitti, indotto in alcuni Stati membri da strategie fiscali e di bilancio inadeguate. L'architettura della nuova *governance* economica europea e l'attuazione del "semestre europeo" non devono impedire il conseguimento del suddetto obiettivo di ridurre la povertà nel quadro della più generale strategia Europa 2020.

5. Valutazioni d'impatto sociale approfondite: perché sono necessarie

5.1 Nel 2011 il CESE ha osservato che la clausola sociale orizzontale (CSO) di cui all'articolo 9 del TFUE rappresenta "una novità fondamentale" che impegna l'Unione nell'attuazione delle sue politiche ⁽¹¹⁾.

5.2 In proposito il CESE ha già indicato che la CSO deve essere applicata agli ambiti generali e all'architettura globale della nuova *governance* socioeconomica dell'UE, prevista dalla strategia Europa 2020 e approvata dal Consiglio europeo nel 2010 ⁽¹²⁾. In tale contesto rientrano senz'altro sia il "semestre europeo" che il citato "six pack", ma anche il patto euro plus e i meccanismi finanziari di protezione.

5.3 Il CESE ribadisce che le misure anticrisi non devono in alcun caso condurre a violazioni dei diritti garantiti dalla Carta. D'altronde, bisognerebbe stabilire quali misure adottare, entro un anno, per garantire il rispetto di tali diritti ⁽¹³⁾.

5.4 Il Comitato per la protezione sociale e la Commissione europea hanno deplorato congiuntamente il fatto che finora solo pochi Stati membri abbiano effettuato valutazioni dell'impatto sociale delle misure di risanamento dei conti pubblici ⁽¹⁴⁾.

5.5 Il CESE ribadisce la necessità e l'urgenza di effettuare valutazioni dell'impatto sociale delle nuove disposizioni sulla *governance* economica. L'UE si è impegnata a promuovere l'inclusione sociale; un impegno tradottosi non solo nel fatto di essersi posta una serie di obiettivi quantitativi, ma anche, a livello qualitativo, in quello di aver sancito diritti sociali fondamentali nel Trattato. Tutto ciò incide direttamente sulla qualità della vita dei cittadini, e occorre tenerne conto e metterlo in evidenza, quantitativamente e qualitativamente, nelle valutazioni d'impatto. In merito alle proposte legislative si sono effettuate solo pochissime valutazioni d'impatto, in cui peraltro l'analisi

delle conseguenze sociali ha svolto soltanto un ruolo secondario e le cui conclusioni sono inoltre state spesso disattese ⁽¹⁵⁾.

6. Un patto per gli investimenti sociali: un'esigenza europea

6.1 Considerate la natura e la modalità senza precedenti dell'impatto diretto e indiretto su diritti, strutture e conquiste sociali, vi è bisogno di un quadro complessivo che – sulla base di valutazioni d'impatto sociale circostanziate e indipendenti – leghi strettamente tra loro gli elementi di seguito indicati.

6.1.1 Coinvolgere in modo ampio e tempestivo le parti sociali in tutte le misure anti-crisi

6.1.1.1 Tutte le misure finora adottate o da prevedere in futuro dovrebbero essere attuate soltanto dopo un ampio coinvolgimento delle parti sociali. Lo esige, non da ultimo, l'articolo 152 del TFUE. Tale esigenza vale in particolare per le misure di austerità, presentate come interventi puramente economici o di bilancio, che mirano a ridurre le prestazioni e le garanzie in campo sociale. A titolo di esempio delle misure cui è necessario associare le parti sociali, si può citare la creazione della task force per la Grecia. In tutte le misure, inoltre, dovrebbero essere tempestivamente e ampiamente coinvolte le organizzazioni sociali e quelle non governative.

6.1.2 Concludere un "patto per gli investimenti sociali"

6.1.2.1 In linea generale, il CESE è dell'avviso che il solo strumento per uscire da una crisi come quella attuale non sia una politica di austerità – come quella adottata in Grecia e in altri Stati membri – bensì una politica orientata alla crescita. Il CESE propone dunque un Patto per gli investimenti sociali nel quadro della *governance* economica, che promuova investimenti sostenibili nella qualificazione professionale, nelle infrastrutture e nella produzione nonché investimenti nell'economia sociale, l'imprenditoria sociale ⁽¹⁶⁾ e i servizi sociali.

6.1.2.2 Il CESE fa quindi propria l'analoga raccomandazione di Vandenbroucke, Hemerijk e Palier, i quali ritengono che il compito principale consista nel far sì che gli investimenti sociali a lungo termine e le misure di risanamento finanziario a breve si sostengano a vicenda, sia a livello dell'UE che dei singoli Stati membri. Gli obiettivi fissati dalla strategia Europa 2020 potrebbero creare un quadro di riferimento in tal senso, a condizione che il patto europeo per gli investimenti sociali sia integrato in una politica di bilancio orientata alla crescita e nella regolamentazione finanziaria. Di conseguenza, la nuova supervisione macroeconomica e di bilancio dovrebbe essere accompagnata da un patto di questo tipo ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Questa la valutazione dell'EAPN (Rete europea delle associazioni di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale), 2011.

⁽¹⁶⁾ Una componente essenziale del modello sociale europeo è rappresentata dall'impresa sociale. Il CESE apprezza il fatto che la Commissione abbia lanciato un quadro politico e un piano d'azione per promuovere l'impresa sociale in Europa, e ritiene importante che essi vengano applicati pienamente sia a livello dell'UE che degli Stati membri. Cfr. il parere del CESE sul tema *Imprenditoria sociale e impresa sociale*, GU C 24 del 28.1.2012, pag. 1.

⁽¹⁷⁾ Vandenbroucke, Frank e altri, *The EU needs a social investment pact* ("L'UE ha bisogno di un patto per gli investimenti sociali"), OSE n. 5, 2011, pag. 5.

⁽¹¹⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Rafforzare la coesione e il coordinamento dell'UE in campo sociale grazie alla nuova clausola sociale orizzontale di cui all'articolo 9 del TFUE* (GU C 24 del 28.1.2012, pag. 29).

⁽¹²⁾ Ibid.

⁽¹³⁾ Cfr. il parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione - Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (GU C 376 del 22.12.2011, pag. 74).

⁽¹⁴⁾ Cfr. nota 9.

Il Comitato esprime viva preoccupazione per le conseguenze sociali dei tagli operati dalle misure anticrisi in particolare sulle pensioni di modesta entità. Reitero pertanto la sua richiesta che la Commissione intraprenda i primi passi verso una definizione a livello UE dell'adeguatezza delle pensioni ⁽¹⁸⁾.

6.1.3 Sfruttare nuove fonti di entrata per i bilanci pubblici

6.1.3.1 Non si può attingere ai bilanci pubblici per tutto, dai salvataggi bancari agli incrementi delle spese sociali passando per gli investimenti nell'innovazione e il sostegno alle imprese. È inevitabile il ricorso a nuove fonti di entrata per lo Stato. Ciò, tuttavia, deve andare di pari passo con un aumento dell'efficienza ed un impiego più mirato della spesa pubblica. Il CESE è del parere che sia necessario un rafforzamento della base imponibile degli Stati membri, tra l'altro attraverso l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie, la chiusura dei paradisi fiscali, la fine della concorrenza fiscale e l'attuazione di misure antievasione. Nel contempo occorre mettere con più forza l'accento sulla qualità degli investimenti, facendo sì che gli Stati membri si impegnino a favore di investimenti sociali e che i bilanci vengano risanati grazie alla crescita e alle riforme. Inoltre, è opportuno un ripensamento complessivo dei regimi fiscali, nel cui ambito devono essere prese in considerazione le questioni relative alla capacità contributiva delle diverse forme di reddito e di patrimonio ⁽¹⁹⁾.

6.1.4 Attuare un "piano di salvataggio sociale" cui corrisponda una "governance sociale"

6.1.4.1 Senza un "piano di salvataggio sociale" (Jean-Claude Juncker), la nuova architettura della *governance* economica europea rimarrà incompleta e segnerà un passo indietro per l'Europa. L'UE si degraderebbe a una mera unione economica e finanziaria, ben lontana dalle aspirazioni ad un'economia sociale di mercato. Il CESE mette decisamente in guardia contro questo pericolo.

6.1.4.2 Il CESE è favorevole a una gestione responsabile da parte degli Stati membri in campo economico e sociale (*governance* economica e sociale). Il risanamento a breve termine deve

dunque saldarsi assai più strettamente agli obiettivi della strategia Europa 2020, che sono il rafforzamento di una crescita intelligente, della coesione sociale e dell'inclusione sociale.

6.1.4.3 L'UE deve continuare ad assicurarsi che tutte le misure di politica economica e di bilancio rispettino pienamente sia le norme di diritto primario che fissano obiettivi sociali sia i diritti sociali fondamentali, e in particolare quelli di contrattazione collettiva e di sciopero, e più in generale che tali misure non finiscano per ledere le conquiste sociali.

6.1.5 Convocare una convenzione per definire un approccio orientato al progresso sociale nel quadro delle prossime modifiche dei Trattati

6.1.5.1 Il CESE chiede con urgenza di convocare una convenzione. Considerata l'ampiezza delle modifiche dei Trattati oggi all'ordine del giorno, è necessario avviare un grande dibattito nonché garantire la legittimazione democratica. Come avvenuto per l'ultima convenzione, anche stavolta i parlamenti nazionali, il Parlamento europeo, le parti sociali e il CESE dovranno essere chiamati a recare il loro contributo. Nella relazione intermedia e nella tabella di marcia, occorre assicurarsi che a queste modifiche dei Trattati corrisponda un accompagnamento sociale di pari rilievo, e che le relative conclusioni siano integrate nella relazione, prevista per marzo, sulla natura e le modalità di attuazione delle misure concordate.

6.1.6 Garantire e promuovere l'autonomia negoziale delle parti sociali

6.1.6.1 Il CESE ribadisce la sua convinzione che le prescrizioni della Carta valgano per tutte le istituzioni e gli altri organi dell'UE; che pertanto sia assolutamente inammissibile qualsiasi vulnus dell'autonomia negoziale delle parti sociali; che la Commissione debba subito opporsi a eventuali violazioni; e che in nessun caso la Commissione stessa possa indirizzare agli Stati membri raccomandazioni che comportino violazioni della Carta, ma sia al contrario a compiere ogni sforzo non solo per garantire ma anche per promuovere il rispetto dei diritti fondamentali. La crisi è in definitiva un banco di prova di quanto sia radicata la cultura dei diritti fondamentali in Europa ⁽²⁰⁾.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Cfr. il parere del CESE in merito al Libro verde — *Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa*, GU C 84 del 17.3.2011, pag. 38.

⁽¹⁹⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Risultati del vertice sull'occupazione*, GU C 306 del 16.12.2009, pag. 70, punto 3.4.2.

⁽²⁰⁾ Cfr. nota 13.

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «L'economia sociale in America Latina»

(2012/C 143/06)

Relatore: **CABRA DE LUNA**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 18 gennaio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

L'economia sociale in America Latina.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 24 gennaio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 141 voti favorevoli, 3 voti contrari e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il presente parere ha per oggetto un esame ravvicinato dell'economia sociale dell'America Latina quale settore organizzato della società civile che è rimasto generalmente escluso dalle attività di cooperazione dell'Unione europea. Questo esame ravvicinato è realizzato tenendo conto della diversità latinoamericana e riconoscendo le differenze tra i due continenti. Per questo motivo, indipendentemente da altri possibili termini, ai fini del presente testo viene accettato quale termine più adeguato quello di "economia sociale e solidale" (ESS).

1.2 Con la risoluzione 47/90 l'ONU ha proclamato il primo sabato di luglio di ogni anno Giornata internazionale delle cooperative e, con la risoluzione 64/136, ha proclamato il 2012 Anno internazionale delle cooperative. L'OIL ha riconosciuto in varie occasioni (specialmente nella risoluzione 193) gli aspetti positivi del cooperativismo e dell'ESS. Anche l'FMI e la Banca mondiale hanno manifestato interesse per questo settore. A sua volta, l'UE ha riconosciuto in più occasioni l'importanza del cooperativismo e dell'ESS. Inoltre, la BEI partecipa a progetti con imprese latinoamericane dell'ESS. Dal canto loro, il Mercosur e altre istituzioni latinoamericane hanno fatto altrettanto in termini simili. Il presente parere adotta questo stesso punto di vista.

1.3 Il presente parere punta inoltre a porre le basi dei lavori del CESE tesi a preparare il settimo incontro tra le organizzazioni della società civile dell'UE e quelle dell'America Latina che si terrà nel 2012 a Santiago del Cile. Lo scopo è invitare dei rappresentanti latinoamericani ed europei dell'ESS sia ai lavori preparatori che all'incontro, per studiare i contenuti del presente parere attraverso un dialogo costruttivo. Si propone inoltre che il settimo incontro si esprima sui risultati di tale dialogo. Il CESE rileva che in America Latina l'ESS dà una soluzione a gravi situazioni di mancanza di equità sociale ed economica e di violazione dei diritti fondamentali. L'ESS rappresenta uno strumento cruciale nella lotta per il lavoro dignitoso e per il superamento dell'economia informale ed è essenziale nei processi di sviluppo locale e di coesione sociale. L'ESS incoraggia il pluralismo e la democrazia economica. Per questo motivo la promozione di tutte queste capacità e di questi effetti viene considerata un obiettivo prioritario, per contribuire a un necessario cambiamento del modello produttivo.

1.4 La coesistenza e la cooperazione tra le distinte tendenze dell'ESS dell'America Latina sono considerate molto utili. Da un lato, bisogna incoraggiare l'ESS con più spiccato carattere imprenditoriale a puntare su obiettivi basati sui principi di solidarietà e a non dare la priorità all'aumento dei profitti, contribuendo in misura maggiore al raggiungimento del benessere generale. Dall'altro, occorre che l'ESS in cui la trasformazione sociopolitica assume un rilievo maggiore comprenda che le imprese devono essere efficienti e ottenere profitti, creando reti che permettano loro di resistere nel mercato. Per questo motivo l'ESS non deve basarsi sull'economia della povertà, ma sul mutamento di tendenze, associando lo sviluppo e l'efficienza economica alla giustizia sociale per eliminare asimmetrie di qualsiasi tipo.

1.5 L'ESS in America Latina risente di problemi sostanziali che ne rendono difficile lo sviluppo: la mancanza di visibilità sociale e istituzionale rappresenta uno dei problemi più gravi. A ciò contribuisce l'assenza di procedure rigorose di misurazione e quantificazione, cosa che impedisce di verificare le dimensioni dell'ESS e i suoi importanti effetti sociali. È urgentemente necessaria un'azione più incisiva nell'elaborazione di statistiche per i paesi dell'America Latina che siano omologate a livello internazionale e implicino la collaborazione di organismi internazionali come CEPAL, ACI-Americhe, Fundibes, Cicopa o Ciriec. L'assenza a livello istituzionale delle organizzazioni rappresentative dell'ESS comporta anche un grave problema che deve essere risolto attraverso il riconoscimento dell'ESS, da parte della pubblica amministrazione e delle altre parti sociali, quale interlocutore all'interno delle istituzioni consultive per le politiche sociali ed economiche. I consigli economici e sociali e altri organismi di partecipazione sociale rappresentano un buon canale per la partecipazione anche delle organizzazioni dell'ESS.

1.6 Tranne notabili eccezioni, l'assenza di politiche pubbliche globali e partecipative in rapporto all'ESS implica un grande ostacolo al suo consolidamento e alla sua evoluzione, in quanto è indispensabile andare oltre le proposte basate meramente su aiuti economici diretti senza contropartita attraverso la promozione di azioni tese a risolvere il problema delle fonti di finanziamento. Vanno attuate politiche strutturali di interesse generale che comprendano decisioni relative alla legislazione, nonché

lo sviluppo dell'istruzione in materia d'innovazione e delle qualifiche professionali, anche in ambito universitario. Bisogna rafforzare la presenza dell'ESS nello sviluppo della protezione sociale attraverso i sistemi sanitari gestiti assieme agli utenti. Vanno consolidate politiche statali reali tendenti al lungo termine che siano indipendenti dai cambi di governo.

1.7 I sindacati e altri attori sociali, compresa l'ESS, possono svolgere assieme un ruolo fondamentale nello sviluppo di meccanismi istituzionali tesi a combattere i casi di irregolarità e frode derivanti dall'economia informale e dalla comparsa di falsi lavoratori autonomi, anche per garantire un lavoro dignitoso e servizi pubblici universali di qualità, oltre che per dare impulso ad attività volte a creare capacità.

1.8 Le riflessioni e le proposte illustrate nel presente parere dovrebbero essere fatte proprie da una politica di cooperazione internazionale tra l'UE e l'America Latina in materia di ESS. Bisogna attuare progetti di cooperazione tesi alla costituzione di imprese solvibili dell'ESS quali agenti di coesione sociale, sviluppo locale, pluralismo, democrazia economica ed emersione generalizzata dell'economia e del lavoro informali. Nella politica di cooperazione dell'UE bisogna prestare un'attenzione prioritaria all'ESS, per favorire il consolidamento di reti che fungano da attori nell'attuazione delle politiche di cooperazione economica e di co-sviluppo. I progetti di cooperazione in materia di ESS devono favorire il coordinamento degli attori e delle reti ed evitare la frammentazione e i duplicati: è fondamentale realizzare azioni con un carattere più internazionale e strategico.

1.9 D'altro canto, in questa fase di crisi mondiale è necessario rafforzare le relazioni imprenditoriali e commerciali tra l'ESS dell'UE e quella dell'America Latina. Le esperienze di buone pratiche dell'ESS latinoamericana possono rappresentare degli esempi da seguire. Va evidenziata la necessità che gli accordi commerciali conclusi con paesi latinoamericani promuovano lo sviluppo della piccola e media impresa e della microimpresa e, concretamente, dell'ESS.

2. L'economia sociale in America Latina

2.1 Ambivalenza del concetto

2.1.1 L'esame ravvicinato dell'ESS dell'America Latina illustrato nel presente parere prende le mosse da due premesse ineludibili: da un lato, la constatazione delle differenze esistenti tra la realtà sociale dell'UE e quella dell'America Latina, dall'altro, il fatto che l'America Latina non è un continente omogeneo. In quest'ottica, il punto di partenza della presente analisi consiste nella massima considerazione di questa diversità, anche allo scopo di trovare le convergenze che permettano la cooperazione in condizioni di parità, tenuto conto delle trasformazioni in atto nei due continenti ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Documento di lavoro della Commissione COM(2009) 647 final - Consultazione sulla futura strategia Europa 2020; GU C 347 del 18.12.2010, pagg. 48-54 sul tema *La promozione degli aspetti socio-economici delle relazioni UE-America Latina*.

2.1.2 In America Latina vengono prevalentemente utilizzati due termini, ossia "economia sociale" ed "economia solidale", ma quest'ultimo è di uso più generalizzato, pur esistendo posizioni concettuali opposte sul suo significato (il concetto di "economia popolare", ad esempio). In Europa si è diffuso il termine ES, che corrisponde a un concetto con sfumature indiscutibilmente imprenditoriali che si colloca nel sistema come un modo alternativo e distinto di agire e che non considera la "finalità di lucro" come un problema in sé. A questo proposito la questione cruciale riguarda il modo di ripartire il surplus ottenuto, in quanto le attività imprenditoriali dell'ES devono essere competitive e produrre utili. Nell'UE il termine ES e il relativo concetto hanno riscosso un ampio consenso ⁽²⁾. In America Latina esistono criteri diversi.

2.1.3 Negli ultimi anni, soprattutto per effetto dei cambiamenti politici ed economici verificatisi in America Latina, viene abitualmente utilizzato il termine "economia sociale e solidale" (ESS) per fare riferimento a questo settore ⁽³⁾. Pertanto si propone di utilizzare questo termine in rapporto all'America Latina.

2.1.4 Come prima caratteristica possiamo indicare che tutta l'ESS è composta di enti privati, costituiti per soddisfare le necessità di persone e comunità e non per fornire rendimenti agli investitori di capitale. La situazione dell'ESS in America Latina è differente da un paese all'altro, anche se è indubbio che alcuni modelli siano assolutamente equiparabili in tutti i paesi. È forse possibile elaborare, sulla base di queste configurazioni comuni, un'interpretazione più calzante del concetto. L'ESS in America Latina è essenzialmente formata da cooperative, mutue, fondazioni, associazioni, cooperative di lavoro associato, organizzazioni di solidarietà sociale, raggruppamenti di carattere civico e microimprese di vario tipo. Queste imprese e questi enti sono basati sulla solidarietà e la responsabilità sociale. La maggior parte di essi opera nel mercato, ma a volte vengono creati mercati speciali (commercio equo) in cui sono applicati principi diversi da quello della concorrenza.

2.1.5 Le organizzazioni e le imprese dell'ESS hanno caratteristiche diverse dalle imprese di capitale, siano esse pubbliche o private, ma anch'esse producono beni e servizi. Per questo motivo le imprese dell'ESS non sono esclusivamente o prevalentemente enti di beneficenza, né sono prive di una finalità di lucro: i profitti sono necessari. La questione centrale consiste nel modo di distribuire i profitti dell'attività, che non vengono misurati soltanto in funzione della redditività finanziaria e della generazione di utili per i membri e per l'ambiente circostante, ma anche in funzione del valore sociale aggiunto.

⁽²⁾ Parere CESE INT/447, GU C 318 del 23.12.2009 sul tema *Diversità delle forme d'impresa*, risoluzione "Toia" (INI/2250/2008), parere CESE in merito alla Comunicazione sulla promozione delle società cooperative in Europa (GU C 234 del 22.9.2005), parere CESE sul tema *L'economia sociale ed il mercato unico* (GU C 117 del 26.4.2000); in quest'ottica, vanno ricordate anche la legge spagnola e quella portoghese del 2011 sull'economia sociale, nonché altre norme degli Stati membri che disciplinano gli enti dell'ESS.

⁽³⁾ Ad esempio, così ha fatto l'OIL in un documento di lavoro del 2010 elaborato dal Centro internazionale di formazione (CIF-OIL) sul tema *Economia sociale e solidale: costruire una concezione comune*.

2.2 Dimensioni e misurazione

2.2.1 Uno dei grandi problemi che ostacolano lo sviluppo dell'ESS latinoamericana è rappresentato dalla difficoltà di sistematizzare le informazioni su questo settore e ciò ne aumenta l'invisibilità sociale. È necessario conoscere con precisione, non soltanto intuire, l'impatto reale dell'ESS. Questa assenza di misurazioni rende molto difficile sottolineare la vera rilevanza sociale e la differenza comparativa rispetto ad altri tipi di imprese per quanto concerne l'impatto delle sue azioni economiche, sociali e solidali. In Europa vengono chieste le stesse cose per questo settore: riconoscimento statistico, creazione di registri pubblici delle imprese solvibili e di conti satellite per ogni settore istituzionale e ramo di attività, allo scopo di ottenere una maggiore visibilità ⁽⁴⁾.

2.3 Organizzazioni dell'ESS

2.3.1 Come succede in molti Stati membri dell'UE, anche in America Latina occorre innanzitutto risolvere il problema della mancanza di una rappresentanza sufficientemente consolidata, integrata ed efficace dell'ESS. Malgrado i notevoli progressi compiuti negli ultimi anni, è necessario che le strutture rappresentative dei differenti filoni dell'ESS si integrino tenendo conto di criteri relativi alla composizione piramidale (dal basso in alto), settoriale e territoriale, ed evitando la frammentazione, la competizione interna e il corporativismo. La vicinanza di queste organizzazioni agli enti locali e regionali fa sì che vengano più facilmente considerate come poli di utilità sociale e d'innovazione, con capacità di risposta di fronte ai problemi socio-economici più importanti.

2.3.2 Quando le organizzazioni dell'ESS ⁽⁵⁾ ottengono un riconoscimento che dà loro una reale capacità di confronto e negoziazione, esse rafforzano le loro aree di influenza per realizzare sinergie sotto il profilo dello sviluppo di capacità, del-

⁽⁴⁾ In America Latina non esistono statistiche certe, però secondo gli studi realizzati da Fundibes nel 2009 si può affermare che approssimativamente esistono più di 700 000 organizzazioni dell'ESS, con circa 14 milioni di associati. Inoltre, l'ampiezza dell'economia informale in tutto il continente rende oltremodo difficile una quantificazione, esatta o approssimata, generale. D'altro canto, l'ACI (Alleanza cooperativa internazionale) ritiene che l'America Latina sia il continente con la "crescita più rapida" in termini di nuove cooperative e nuovi membri (dati del 2009). L'Incoop (Uruguay) riporta i seguenti dati per il 2008: 1 164 cooperative, 907 698 soci attivi - con una produzione annuale del valore di 1 708 milioni di dollari (pari al 3,2 % della produzione totale) - e 27 449 lavoratori. Sempre in rapporto al 2008, ecco i dati relativi ad alcuni paesi latinoamericani: Argentina: 12 760 cooperative e 9 392 713 persone coinvolte; 4 166 mutue e 4 997 067 persone coinvolte; 289 460 lavoratori (fonte: INAES). Cile: 152 cooperative e 1 178 688 persone coinvolte; 536 mutue (fonte: Fundibes). Colombia: 8 533 cooperative e 139 703 persone coinvolte; 273 mutue e 4 758 persone coinvolte (fonte: Confecoop). Guatemala: 841 cooperative e 1 225 359 persone coinvolte (varie fonti). Paraguay: 453 cooperative e 1 110 000 persone coinvolte (fonte: Fundibes). Per il Brasile si rimanda alla nota 9. Esistono inoltre studi che mostrano la forza dell'ESS di fronte alla crisi. Tuttavia, questi dati e queste valutazioni sono più di carattere intuitivo e approssimativo che verificabili nella realtà.

⁽⁵⁾ Al riguardo, esempi rappresentativi sono: Confecoop (Colombia), Conacoop (Costa Rica), Confecoop (Guatemala), Consiglio intercooperativo argentino, Concacoop (Paraguay), Confederazione honduregna di cooperative, OCB (Brasile), Conacoop (Repubblica dominicana), Cudecoop (Uruguay), Consiglio messicano di imprese dell'economia solidale, Cosucop (Messico). A livello internazionale: ACI-America, Cicopa e altre.

l'efficienza imprenditoriale, della responsabilità sociale delle imprese, dei nuovi modelli di gestione, della lotta contro le cattive pratiche e - in definitiva - di un impatto maggiore sul sistema economico.

2.4 Politiche pubbliche

2.4.1 Uno degli obiettivi che l'ESS deve ancora centrare riguarda il modo di stringere accordi e alleanze con i poteri pubblici da posizioni di reciproco rispetto e indipendenza. Le politiche pubbliche rappresentano infatti una delle preoccupazioni e delle finalità prioritarie dell'ESS in America Latina. Le politiche che sono basate principalmente su aiuti economici diretti senza contropartita rappresentano una fonte di finanziamento non controllabile e non prevedibile e, al tempo stesso, possono trasformarsi in uno strumento di pressione e manipolazione. Le politiche solamente palliative o assistenziali favoriscono le cattive pratiche.

2.4.2 Rimangono ancora da promuovere politiche globali e partecipative in linea con gli obiettivi fondamentali dell'ESS e dei governi che sono interessati alla capacità dell'ESS di mobilitare risorse delle comunità locali all'interno del mercato per ottenere benefici generali con soluzioni innovative a problemi complessi. Esistono affinità innegabili, per quanto concerne gli obiettivi sociali, tra la pubblica amministrazione e le organizzazioni dell'ESS nel soddisfacimento delle necessità urgenti delle persone ⁽⁶⁾.

2.4.3 Per l'ESS l'accesso al finanziamento rappresenta un problema ricorrente che ne frena enormemente lo sviluppo. L'ESS è principalmente finanziata con gli apporti dei suoi soci e promotori, non con il capitale speculativo di terzi. Al tempo stesso, diffonde pratiche che sono di beneficio per l'interesse generale. In genere, l'azione pubblica è scarsa e insufficiente per quel che riguarda l'accesso a canali di finanziamento regolari attraverso riforme giuridiche e misure macroeconomiche adeguate per l'ESS. Si avverte la mancanza di politiche statali che includano l'ESS nella pianificazione generale dell'economia e di politiche di finanziamento dell'industria tese ad apportare nuovo capitale attraverso un potenziamento del capitale di rischio, di un finanziamento della partecipazione economica dei lavoratori e dei soci, di un sostegno alla formazione di gruppi imprenditoriali, nonché di una promozione della partecipazione dell'ESS agli appalti pubblici. Bisogna urgentemente riscrivere le misure che frappongono ostacoli ingiustificati allo sviluppo degli enti finanziari tipici dell'ESS, come la banca etica e la microfinanza.

2.4.4 La maggior parte degli Stati non ha una linea d'azione politica chiara che definisca programmi coordinati tra i loro vari livelli, le loro competenze e le loro strutture amministrative, in cui l'ESS abbia uno spazio istituzionalizzato e riceva un trattamento intersettoriale. Le procedure burocratiche non sono sufficientemente flessibili e l'armonizzazione statale e sovranazionale delle grandi linee di promozione e sostegno dell'ESS non è

⁽⁶⁾ Istituzioni pubbliche per l'ESS: Infocoop (Costa Rica), Dansocial (Colombia), Incoop (Paraguay), INAES (Argentina), Senaes (Brasile), Inacoop (Uruguay) o Insafocoop (El Salvador).

efficace. Si avverte la mancanza di politiche pubbliche tese a evitare lo scioglimento di piccole imprese sociali e la distruzione del tessuto produttivo locale e solidale, di politiche per la formazione professionale e la gestione di imprese specialmente in ambito cittadino ⁽⁷⁾, nonché di politiche di adeguamento dei quadri normativi delle diverse configurazioni dell'ESS. Occorre in particolare ricordare la necessità di attuare politiche pubbliche di educazione all'ESS (raccomandazione 193 dell'OIL del 2002). La pubblica amministrazione, compreso il mondo accademico, e l'ESS non hanno compiuto sforzi sufficienti per lavorare assieme.

2.5 Sviluppo economico in America Latina e ruolo dell'ESS

2.5.1 Sviluppo e crescita economica con equità

2.5.1.1 L'America Latina sta conoscendo un'evoluzione macroeconomica favorevole in termini di crescita convenzionale, sebbene con delle differenze a seconda del paese. Tuttavia, tale evoluzione è frenata da zavorre che fanno in modo che questa crescita rimanga basata su realtà sociali di estrema disparità, con una disoccupazione massiccia concentrata in determinati settori sociali, un precariato generalizzato e sacche di esclusione sociale e di povertà. Ciononostante, la rivalutazione di uno "Stato proattivo", consapevole di questa insostenibile dualità sociale, sembra incoraggiare una crescita con maggiore equità ⁽⁸⁾ e rispetto per l'ambiente.

2.5.1.2 Il contributo che un'ESS consolidata in America Latina apporta alla gestione dello sviluppo è incentrato sul dare una soluzione a gravi situazioni di povertà, disuguaglianza, esclusione, lavoro informale, sfruttamento di esseri umani, mancanza di coesione sociale e delocalizzazione di imprese, allo scopo di conseguire una distribuzione più equa del reddito e della ricchezza, contribuendo così a un necessario cambiamento del modello produttivo. L'ESS si colloca su questa falsariga, in quanto offre servizi di benessere sociale e, in rapporto ad altri settori, anche vantaggi comparativi di efficienza nella ripartizione e produzione di beni e servizi sociali superiori. La sua attitudine a soddisfare ampi settori della popolazione in territori normalmente distanti dai centri economici e di potere la rendono idonea al compito di realizzare uno sviluppo più equo.

2.5.2 Economia informale e diritti sociali

2.5.2.1 L'economia informale è un fenomeno molto diffuso in America Latina e anche in alcune aree dell'UE (economia

sommersa); essa è caratterizzata dallo sviluppo di attività lavorative o economiche in assenza - totale o parziale - di coperture sociali e senza rispettare la legislazione pertinente. La disoccupazione, la sottoccupazione e la cattiva qualità delle condizioni di lavoro vanno contro le dichiarazioni dell'OIL sul lavoro dignitoso ⁽⁹⁾. Si tratta di un problema serio. È stato individuato un collegamento diretto tra occupazione informale, o sottoccupazione, e indici di povertà e questa situazione è ricorrente tra le donne, i giovani, la popolazione amerindia, quella di origine africana e le persone con disabilità, per quel che concerne sia il lavoro informale che la parità salariale e di trattamento. Al contrario, assieme ad altri attori, l'ESS rappresenta uno strumento efficace di lotta all'economia informale, dato che fa rientrare imprese e persone nella legalità e nelle coperture sociali. Inoltre essa serve ad evitare la comparsa di pratiche tendenti a consolidare un'esternalizzazione - non disinteressata - di servizi pubblici senza garanzie nelle prestazioni e carente di qualità, riducendo così la protezione sociale dei beneficiari. I sindacati e altri attori sociali, compresa l'ESS, possono svolgere assieme un ruolo fondamentale nello sviluppo di meccanismi istituzionali tesi a combattere i casi di irregolarità e frode derivanti dall'economia informale e dalla comparsa di falsi lavoratori autonomi, anche per garantire un lavoro dignitoso e servizi pubblici universali di qualità, oltre che per dare impulso ad attività volte a creare capacità.

2.5.2.2 L'OIL riconosce il ruolo dell'ESS, in quanto i valori e i principi su cui sono basate le imprese di questo settore comprendono il rispetto dei principi e diritti fondamentali sul lavoro ⁽¹⁰⁾. In quest'ottica, l'ESS ha dimostrato la sua capacità di estendere i servizi di protezione sociale a persone e consumatori che non sono coperti da sistemi di previdenza sociale, per facilitare la correzione degli squilibri del mercato del lavoro e garantire trattamenti paritari.

2.5.2.3 Esistono molti gruppi informali di lavoratori autonomi dell'ESS che sono privi di opportunità di formazione professionale, di finanziamento e di riconoscimento ufficiale. L'esistenza di legami di reciprocità e di fiducia tra piccoli produttori o artigiani potrebbe dar vita a processi di emersione attraverso imprese dell'ESS in quanto, ad esempio, i produttori non associati non hanno praticamente strumenti per accedere al mercato regolare. Bisogna rafforzare la presenza dell'ESS nello sviluppo della protezione sociale attraverso i sistemi sanitari gestiti assieme agli utenti. È fondamentale eliminare completamente il lavoro informale che potrebbe esistere nel quadro della stessa ESS.

⁽⁷⁾ In linea con quanto indicato per le PMI nel parere CESE sul tema *Le relazioni UE-Messico* del 15 febbraio 2006 (REX/180) GU C 88 dell'11.4.2006, pagg. 85-93.

⁽⁸⁾ Secondo dati della Commissione economica per l'America Latina e i Caraibi (CEPAL) dell'ONU, oltre metà della popolazione (350 milioni di persone) si trova al di sotto della soglia di povertà e 22 milioni di bambini devono lavorare per sopravvivere. Vanno additate come esemplari le misure adottate nell'ultimo decennio dal governo brasiliano che hanno permesso a milioni di persone di abbandonare situazioni di estrema indigenza. L'ESS di questo paese ha contribuito a questi risultati attraverso la SENAES e la strategia adottata da Paul Singer, responsabile di questo organismo. Egli ha recentemente affermato che "l'ESS ha bisogno di più soldi, di più mercato e di maggiori conoscenze".

⁽⁹⁾ Secondo l'atlante dell'economia solidale del Brasile, in questo paese esistono 22 000 imprese, di cui un terzo sarebbero "sommersa" (www.fbes.org.br). Cfr. anche il parere CESE, GU C 256 del 27.10.2007, pagg. 138-143 sul tema *Le relazioni tra l'UE e l'America centrale* (REX/232), il parere CESE, GU C 93, del 27.4.2007, pagg. 38-41 in merito alla comunicazione *Promuovere la possibilità di un lavoro dignitoso per tutti* (SOC/250) e il documento di lavoro del 12 ottobre 2009 sul tema *Strategie per il mantenimento e la creazione di posti di lavoro, in particolare per le donne e i giovani* dell'Assemblea parlamentare eurolatinoamericana.

⁽¹⁰⁾ Documento di lavoro 2011 sul tema *L'economia sociale e solidale: il nostro percorso verso un lavoro dignitoso*, consultabile all'indirizzo <http://socialeconomy.itcilo.org/en/2011-readers> (utile anche come riferimento per il punto 3.2 del presente parere).

2.5.3 Sviluppo locale e coesione sociale

2.5.3.1 L'importante obiettivo di stabilire parametri minimi di coesione sociale appare essenziale per qualsiasi approccio allo sviluppo ⁽¹¹⁾. I governi locali si stanno rendendo conto dell'importanza di sostenere gli imprenditori dell'ESS per ridare vigore alle comunità rurali e urbane. Le loro imprese creano posti di lavoro a livello locale e il relativo surplus si diffonde a livello territoriale promuovendo un'accumulazione destinata al reinvestimento sul medesimo territorio. Così vengono assicurati processi fondamentali di coesione sociale attraverso il controllo locale degli investimenti, dei prodotti e dei servizi, oltre alla diffusione del surplus affinché venga mobilitato all'interno dell'economia locale e regionale generando stabilità economica.

2.5.3.2 L'ESS mostra una capacità di creare e ampliare la cultura e il tessuto imprenditoriali, oltre a collegare l'attività economica alle necessità produttive locali. L'ESS mette in moto processi di sviluppo endogeno nelle aree rurali, di rilancio di aree industriali in declino e di recupero di spazi urbani degradati, attenuando in questo modo notevoli squilibri territoriali senza tuttavia sostenere un unico modello di sviluppo locale, ma permettendo la coesistenza di forme distinte a seconda delle necessità sociali ed economiche dei territori.

2.5.3.3 L'ESS facilita l'autonomia territoriale, in quanto dà una particolare rilevanza alla società civile sia per la determinazione del modello di sviluppo nell'area interessata che per il controllo dell'andamento dei processi di crescita e cambiamento strutturale. Il cooperativismo agricolo rappresenta un elemento essenziale di questi processi. Le politiche di coesione sociale devono essere incentrate sul livello locale (rurale e urbano) per garantire i servizi sociali di base, le infrastrutture e l'istruzione. L'ESS è indispensabile in questo compito.

2.5.4 Pluralismo e democrazia economica

2.5.4.1 L'ESS non rappresenta un settore marginale, bensì è un elemento istituzionale del sistema economico che coesiste accanto al settore pubblico e a quello privato capitalistico. Per mezzo dell'ESS viene introdotto il pluralismo economico che funge da contrappeso agli altri due settori. L'ESS contribuisce allo sviluppo sostenibile, stimola il tessuto associativo e fornisce pari opportunità attraverso i suoi sistemi di promozione educativa. Essa è essenziale per la realizzazione della stabilità sociale,

per la sostenibilità della crescita economica, per la redistribuzione del reddito e per la creazione di alternative economiche.

2.5.4.2 Il funzionamento dell'ESS, basato sul principio della democrazia e della partecipazione delle persone quando vanno prese decisioni sui processi economici, implica una lezione permanente di democrazia e cittadinanza. L'ESS crea tessuto sociale e, per la sua capacità di partecipare con successo alla risoluzione di conflitti e di operare in favore della pace e della giustizia sociale, essa diventa un elemento insostituibile del sistema economico e sociale in America Latina. Bisogna promuovere queste capacità.

3. Cooperazione internazionale in materia di ESS

3.1 Necessità della cooperazione

3.1.1 L'ESS applica gli stessi principi e le stesse pratiche sia nell'UE che in America Latina. Questi punti comuni possono quindi favorire la cooperazione tra i due continenti tesa a promuovere sia lo sviluppo sostenibile che gli scambi commerciali e tra imprese.

3.1.2 Ribadendo quanto affermato dal CESE in altre occasioni, si evidenzia la necessità che gli accordi commerciali conclusi con paesi latinoamericani promuovano lo sviluppo delle piccole e medie imprese e della microimpresa e, concretamente, dell'ESS ⁽¹²⁾.

3.2 Reti

3.2.1 Le reti formate da enti rappresentativi dell'ESS, da imprese sociali e da centri d'informazione, di quantificazione, d'innovazione e di formazione universitaria possono creare delle piattaforme che lavorino per superare le grandi carenze segnalate. L'UE può essere particolarmente utile per il raggiungimento di questi obiettivi, ma le misure non devono riguardare esclusivamente i paesi o le aree con i redditi più bassi, ma anche i paesi emergenti con un reddito medio che hanno bisogno di consolidare la coesione sociale e una crescita equa. L'esistenza di un'ESS sostenuta da reti solvibili aiuterebbe ad individuare le necessità più urgenti e i progetti più efficienti, facendo in modo che la cooperazione internazionale dell'UE sia più selettiva. L'azione dell'UE nell'organizzare reti tra l'America Latina e altre regioni del mondo (Africa, Asia, ecc.) in via di sviluppo sulla base dell'ESS può essere della massima importanza ⁽¹³⁾.

3.3 Cooperazione allo sviluppo e co-sviluppo nell'ESS

3.3.1 L'UE può impostare la cooperazione attraverso l'attuazione di **piani imprenditoriali dell'ESS per lo sviluppo sostenibile** ⁽¹⁴⁾ a cui partecipino i governi interessati dell'America

⁽¹¹⁾ Tra i molti documenti di riferimento si ricordano i seguenti: Sesto incontro della società civile organizzata UE-America Latina del 2010, documento di lavoro della CEPAL per il vertice iberoamericano dei capi di Stato e di governo tenutosi a Santiago (Cile) nel 2007, parere CESE sul tema *Le relazioni Unione europea-Brasile* (REX/257) GU C 100, del 30.4.2009, pagg. 93-99, sul tema *Le relazioni tra l'UE e l'America centrale* (REX/232) parere CESE GU C 256, del 27.10.2007, pagg. 138-143, accordo di associazione UE-America centrale, vertice di Guadalajara tra l'America Latina, i Caraibi e l'Unione europea, Quarto incontro della società civile organizzata UE-America Latina e Caraibi del 2006, parere CESE sul tema *Le relazioni fra l'UE e la Comunità andina delle nazioni* (REX/210) GU C 309, del 16.12.2006, pagg. 81-90, parere CESE sul tema *Le relazioni UE-Messico* (REX/180) GU C 88, dell'11.4.2006, pagg. 81-90, parere CESE sul tema *Le ripercussioni dell'accordo per la Zona di libero scambio delle Americhe (FTAA) sulle relazioni UE/America Latina/Caraibi* (REX/135) GU C 110, del 30.4.2004, pagg. 40-54, parere CESE sul tema *Le relazioni dell'Unione europea con l'America Latina e i Caraibi: il dialogo socioeconomico interregionale* (REX/13, GU C 169 del 16.6.1999) e, in particolare, il parere CESE sul tema *La coesione sociale in America Latina e nei Caraibi* (REX/152), GU C 110, del 30.4.2004, pagg. 55-71.

⁽¹²⁾ Parere CESE sul tema *La promozione degli aspetti socioeconomici delle relazioni UE-America Latina* (REX/277) GU C 347, del 18.12.2010, pagg. 48-54; cfr. anche le posizioni adottate dal CESE sui vari accordi commerciali con i paesi di quel continente.

⁽¹³⁾ A questo riguardo, occorre riflettere sul ruolo che la Cina svolge a livello mondiale e sulla sua importanza in numerosi settori quale controparte di alleanze strategiche. In America Latina esistono reti importanti, ad esempio, Red del Sud (Mercosur), Unisol (Brasile) e FIDES (Messico).

⁽¹⁴⁾ Il legame tra l'ESS e la sostenibilità ambientale rappresenta uno dei tratti distintivi. In quest'ottica, vedasi il capitolo 9 del documento citato alla nota 10, relativo ai posti di lavoro cosiddetti "verdi", nonché il parere CESE, GU C 48, del 15.2.2011, pagg. 14-20 e il parere CESE, GU C 48, del 15.2.2011, pagg. 65-71.

Latina e a cui collaborino organizzazioni dell'ESS dei due continenti attraverso l'elaborazione di programmi di accompagnamento e assistenza tecnica per gli imprenditori nel quadro di politiche attive a favore dell'occupazione. In questo modo, la presenza dell'UE in America Latina sarà considerata portatrice di un interesse non solo commerciale.

4. Il 2012 rappresenta una svolta: l'ONU l'ha proclamato Anno internazionale delle cooperative - Settimo incontro della società civile organizzata Unione europea-America Latina

4.1 Con la risoluzione 64/136 l'Assemblea generale dell'ONU ha proclamato il **2012 Anno internazionale delle cooperative**. Le importanti dichiarazioni contenute nella risoluzi-

zione dell'ONU, che sottolineano il contributo del cooperativismo allo sviluppo economico e sociale in tutto il mondo, comprendono un incoraggiamento all'attiva promozione del cooperativismo specialmente nel 2012. Il presente parere appoggia il contenuto di questa risoluzione in tutti i suoi punti e concorda con le proposte avanzate.

4.2 Il 2012 è anche l'anno in cui si svolge il **Settimo incontro della società civile organizzata Unione europea - America Latina**. Nel quadro di questo incontro e delle relative sessioni preparatorie verranno organizzate riunioni di lavoro - incentrate sui contenuti del presente parere - a cui parteciperanno rappresentanti latinoamericani ed europei dell'ESS, allo scopo di adottare di comune accordo delle raccomandazioni per il documento finale.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Agricoltura e artigianato: una combinazione vincente per le aree rurali» (parere d'iniziativa)

(2012/C 143/07)

Relatore: **KIENLE**

Il Comitato economico e sociale europeo, nella sessione plenaria del 22 settembre 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Agricoltura e artigianato: una combinazione vincente per le aree rurali.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 20 gennaio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 23 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 184 voti favorevoli, nessun voto contrario e 8 astensioni.

1. Sintesi e raccomandazioni

1.1 Con il presente parere di iniziativa, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) intende fornire alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio degli impulsi per l'elaborazione delle politiche, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo del secondo pilastro della politica agricola comune (PAC) e dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020. Il parere di iniziativa dovrebbe offrire un contributo all'attuazione della strategia Europa 2020 ed esprimere proposte concrete in merito al futuro sostegno da parte del Fondo europeo di sviluppo rurale (FEASR) e dei fondi strutturali, nonché ad altri strumenti giuridici dell'UE. Il chiaro riconoscimento della regionalità e delle catene di valore regionali rappresenta un importante sostegno per le attività delle organizzazioni della società civile agricole e artigiane. Inoltre, il CESE spera che il presente parere fornisca anche importanti impulsi alle discussioni a livello nazionale.

1.2 Per quanto riguarda le proposte legislative per il periodo di programmazione 2014-2020, presentate dalla Commissione rispettivamente il 5 e il 12 ottobre 2011 in merito al FEASR e al sostegno da parte dei fondi strutturali, il CESE formula le seguenti raccomandazioni:

1.2.1 Occorre estendere ulteriormente e qualificare adeguatamente le previste possibilità di sostegno agli investimenti per le piccole e medie imprese (PMI) nel quadro del FEASR, tenendo conto delle cooperazioni regionali tra imprese delle aree rurali, in particolare per quanto riguarda l'artigianato e l'agricoltura. A tal fine bisognerebbe anche avviare e sostenere reti regionali di comunicazione e di tutoraggio delle imprese a livello locale.

1.2.2 Un'importante opportunità di sostegno delle attività regionali nel campo dell'artigianato, dell'agricoltura, del turismo e del commercio è costituita dal ricorso alle misure dell'UE per iniziative locali nel quadro del FEASR e dei fondi strutturali. A tal fine, però, dette misure di sostegno dovrebbero mettere in primo piano gli interessi dei soggetti economici e sociali.

1.2.3 Per promuovere e garantire l'occupazione nelle aree rurali, e sostenere delle forme di attività economica efficienti in termini di uso delle risorse e impatto climatico, occorre promuovere in maniera continuativa il trasferimento di conoscenze, di informazioni e di innovazioni nelle piccole e medie imprese. Le conoscenze e le esperienze tradizionali non devono essere dimenticate, bensì preservate e utilizzate come prezioso patrimonio di esperienza.

1.2.4 Le catene di valore regionali costituiscono un'importante opportunità per il futuro del settore dell'artigianato, dell'agricoltura, del turismo, del commercio e per l'insieme delle aree rurali; bisognerebbe pertanto tenerle in considerazione, in particolare nel contesto dei "marchi ombrello" regionali e della lavorazione e commercializzazione in comune.

1.2.5 Le imprese del settore artigiano e di quello agricolo hanno bisogno di adeguate infrastrutture economiche. A tal fine occorre anzitutto che i fondi strutturali creino le necessarie premesse, ad esempio mettendo a disposizione bilanci regionali flessibili.

2. Introduzione

2.1 L'agricoltura e l'artigianato, in quanto settori strutturati in imprese di medie dimensioni, caratterizzano in una varietà di forme differenti l'economia delle aree rurali e contribuiscono considerevolmente alle strutture dei servizi e alla vita sociale nei paesi e nelle piccole città dell'UE.

2.2 Nel quadro della prevista evoluzione del sostegno dell'UE alle aree rurali per il periodo 2014-2020, il presente parere di iniziativa intende contribuire all'individuazione di ulteriori potenziali di creazione di valore da parte dell'agricoltura e dell'artigianato in tali aree. L'occasione è fornita dalle proposte legislative della Commissione in merito alla PAC e alla politica di coesione dopo il 2013. In tale contesto il sostegno del FEASR

viene tra l'altro esteso alle piccole - ovvero a tutte le - imprese delle aree rurali, il che rappresenta un cambiamento importante. In relazione alla trasmissione delle conoscenze e delle competenze, il presente parere di iniziativa intende promuovere la discussione a livello europeo in merito alla crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. Verrà inoltre trattata la questione di come migliorare le condizioni generali affinché delle misure inclusive e intersettoriali abbiano un influsso durevole sulla qualità della vita e sul potenziale economico delle aree rurali e, nel contesto del declino demografico, garantiscano le strutture dei servizi. Al tempo stesso questo parere si ripromette di stimolare la discussione pubblica sui modi di far fronte alle conseguenze del mutamento demografico, e di promuovere il dibattito a livello nazionale sulla garanzia della competitività e della vitalità delle aree rurali.

3. Situazione

3.1 Grazie alla loro attività economica e al loro impegno sociale, le piccole e medie imprese artigiane e agricole situate e radicate nelle aree rurali rappresentano un grande potenziale per rafforzare le strutture economiche e sociali e sormontare le future sfide. Oltre a costituire di per sé un fattore di qualità della vita, esse contribuiscono, attraverso i loro prodotti e servizi, alla formazione delle identità regionali. Inoltre, esse preservano importanti tradizioni e apportano al tempo stesso elementi di innovazione. L'artigianato e l'agricoltura sono garanzia di modernità e di sostenibilità, di produzioni di qualità, di sicurezza energetica, di tutela durevole dell'ambiente e della natura, e di salvaguardia del patrimonio culturale. Il personale artigiano e agricolo si caratterizza per l'elevata qualificazione, il senso di responsabilità e la grande capacità di adattamento e di apprendimento. Tali caratteristiche costituiscono il fondamento di numerosi modelli di successo in campo economico e sociale, nei paesi e nelle piccole città delle aree rurali.

3.2 Quasi tutte le regioni rurali dell'UE dispongono tuttora di grandi potenziali di creazione congiunta di valore da parte dell'artigianato e dell'agricoltura. Tali potenziali risiedono nella cooperazione per la produzione, la lavorazione e la commercializzazione a livello regionale e sovranazionale, ma anche nella concorrenza leale tra i vari soggetti e nella partecipazione paritaria di donne e uomini.

3.3 Le aree rurali sono strutturate in maniera molto varia nell'UE: talune si caratterizzano per un elevato tenore di vita, una ridotta disoccupazione e una crescita robusta, mentre altre presentano un accumulo di problemi economici, emigrazione e invecchiamento demografico. Per di più, non sempre in esse sono disponibili a una distanza accettabile opportunità di formazione e riqualificazione professionale. Sussiste il rischio di un ulteriore aggravamento dei divari di sviluppo socioeconomico e di standard infrastrutturali.

3.4 Gli anziani, in particolare, hanno bisogno di distanze agevolmente percorribili e di servizi locali ben raggiungibili; i giovani, dal canto loro, necessitano di infrastrutture di base funzionanti, per esempio accesso a Internet, asili d'infanzia e scuole elementari. Nel contesto dei cambiamenti demografici, le infrastrutture rurali e i loro sistemi di approvvigionamento e di smaltimento devono essere adeguati. Attualmente nella risposta a tali sfide viene integrato in misura spesso insufficiente il patrimonio di competenze dell'economia locale e specialmente

delle piccole e medie imprese. Le imprese artigiane e agricole socialmente responsabili e impegnate a livello locale forniscono un importante contributo all'integrazione sociale delle persone con disabilità.

3.5 Per avere successo economico individualmente o collettivamente, le imprese artigiane e agricole e gli altri soggetti economici regionali hanno bisogno di connessioni Internet veloci a livello locale. Spesso, tuttavia, proprio nelle aree rurali periferiche manca un adeguato servizio a banda larga.

3.6 Il tema della regionalità si riflette sempre più nel dibattito sociale. La regionalità è espressione di una società della responsabilità e dei valori, nonché premessa di un'economia e di una convivenza sostenibili. Tuttavia, spesso nella regione mancano gli stimoli adeguati, oppure gli incentivi all'incremento del potenziale locale di creazione di valore sono troppo deboli. Gli scambi tra gli imprenditori di una determinata regione sono spesso assenti o poco sviluppati.

3.7 L'artigianato e l'agricoltura affrontano insieme la sfida sempre più pressante di una migliore tutela delle risorse e del clima. Sia nell'artigianato che nell'agricoltura l'uso efficiente delle risorse e l'impatto limitato sul clima sono la formula condivisa per strategie imprenditoriali orientate al futuro. Grazie alla cooperazione tra i due settori, lo spazio rurale può dare un contributo sostanziale al superamento di sfide che coinvolgono l'intera società.

4. Obiettivi

4.1 Per il CESE è essenziale che le istituzioni europee e i governi e le amministrazioni nazionali riconoscano meglio i potenziali dell'artigianato e dell'agricoltura, ne tengano conto nelle loro politiche e contribuiscano in tal modo a preservare le regioni rurali in quanto spazi aperti al futuro.

4.2 Il CESE è favorevole allo sfruttamento di ulteriori potenziali comuni di creazione di valore offerti dall'artigianato e dall'agricoltura.

- Occorre avviare o rafforzare catene di valore regionali dell'agricoltura e dell'artigianato insieme ad altri settori, come il commercio, il turismo, il settore della salute o quello del legno. In tale contesto occorre far valere le regole della concorrenza leale e creare strutture che consentano di sfruttare meglio i potenziali economici regionali, con l'aiuto delle piccole e medie imprese della zona.
- Bisognerebbe sostenere il mantenimento, la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di PMI nelle aree rurali e la cooperazione economica intersettoriale.
- Per un migliore sostegno delle piccole imprese nelle aree rurali, occorrerebbe sviluppare offerte facilmente accessibili per il sostegno dell'economia, dell'innovazione e della competenza. In tutte le regioni d'Europa è necessario creare

sufficienti possibilità di accesso alla formazione e alla riqualificazione professionale e opportunità di trasferimento di conoscenze applicate in merito alle tecnologie di punta decisive per il futuro.

- Gli allievi delle scuole dovrebbero apprendere dagli artigiani e dagli agricoltori locali le modalità di produzione tradizionali e moderne, e conoscere i valori di un lavoro autonomo e indipendente.
- La produzione, la lavorazione e la commercializzazione dei prodotti alimentari e di altre materie prime regionali dovrebbe essere orientata con coerenza verso particolari requisiti e qualità regionali. Occorrerebbe promuovere di conseguenza sistemi di garanzia della qualità e lo sviluppo dei marchi.
- Bisogna sostenere delle modalità di produzione efficienti in termini di uso delle risorse e di impatto sul clima.
- Occorre garantire e rafforzare gli enti previdenziali, le infrastrutture e la vita sociale nelle aree rurali.
- Occorre promuovere la connessione a reti moderne a banda larga, in quanto premessa fondamentale per lo sfruttamento dei potenziali di creazione di valore offerti dalle PMI nelle aree rurali.
- I sistemi decentrati di approvvigionamento energetico e le misure di efficienza energetica costituiscono una grande opportunità per un'ulteriore creazione di valore e vanno quindi sfruttati.
- Date le pesanti conseguenze del mutamento demografico, bisogna trattenere la forza lavoro nelle regioni rurali e impiegare in attività con buone prospettive di sviluppo nelle imprese artigiane e agricole.
- È indispensabile coinvolgere le istituzioni, le organizzazioni e le imprese delle aree rurali, a cominciare dai settori dell'agricoltura e dell'artigianato, in un più intenso dialogo civile, incoraggiare una maggiore cooperazione economica e fare tesoro dei buoni esempi in questo campo.

4.3 Affinché questi potenziali dell'economia regionale vengano realizzati in misura maggiore, il CESE raccomanda di mettere in evidenza i seguenti tre obiettivi del sostegno:

4.3.1 Obiettivo Regionalità e creazione di valore

Un importante potenziale dell'agricoltura e dell'artigianato consiste nel loro radicamento locale e regionale. Proprio in un contesto di globalizzazione, la dimensione locale e regionale acquisisce importanza. Spesso la soluzione dei problemi consiste nell'intervento a livello locale. In tale contesto svolge un ruolo crescente lo sviluppo delle catene del valore regionali.

Specie nel comparto alimentare, in molte regioni sussistono tradizionalmente tra agricoltura e artigianato dei punti di contatto e delle collaborazioni, che offrono un importante valore aggiunto ai consumatori in questi settori. Vi sono numerosi buoni esempi in tal senso, che bisognerebbe introdurre e sviluppare ulteriormente anche in altre regioni e che dovrebbero costituire un modello anche per altri settori di produzione o servizi, come ad esempio quelli della lavorazione del legno o del turismo rurale. Questa cooperazione può contribuire al tempo stesso alla salvaguardia delle strutture di servizi locali e a una riduzione del volume dei trasporti, e quindi a una migliore prevenzione dei cambiamenti climatici.

Concepire le catene del valore nel quadro di un'intensa cooperazione tra i principali soggetti delle aree rurali permette anche di orientare la produzione e la commercializzazione dei prodotti alimentari verso particolari requisiti e qualità regionali, creando così un'inconfondibile identità regionale. Lo sviluppo di "marchi ombrello" regionali per la commercializzazione in comune corrisponde alle crescenti aspettative dei consumatori in termini di qualità e provenienza dei prodotti. Occorrerebbe introdurre marchi di qualità e di origine anche per i prodotti dell'artigianato, come già avviene per i prodotti alimentari.

4.3.2 Obiettivo Energia e materie prime

L'introduzione di sistemi decentrati di approvvigionamento energetico e di misure di risparmio energetico nelle regioni rurali acquisirà decisamente importanza in Europa nel futuro, e costituisce un ideale campo di cooperazione tra artigianato e agricoltura. Le energie e le materie prime rinnovabili possono realizzare pienamente il loro bilancio energetico ecologico solo se la loro lavorazione avviene nella regione di origine, e a tal fine occorrono degli esperti sul posto.

Anche la coltivazione, lavorazione e commercializzazione di materie prime e materiali rinnovabili costituiscono settori promettenti di cooperazione regionale.

4.3.3 Obiettivo Garantire maestranze qualificate

Nel contesto del mutamento demografico e dell'evidente emigrazione dalle aree rurali periferiche verso gli agglomerati urbani, gli imprenditori del settore artigiano e di quello agricolo hanno difficoltà crescenti a reperire personale altamente qualificato⁽¹⁾. Come il CESE ha già dimostrato in un precedente parere, occorre dedicare particolare attenzione all'occupazione femminile⁽²⁾. Per garantire le prospettive di lungo periodo di una determinata zona di produzione, occorre rafforzare i relativi fattori immateriali di qualità della vita, come l'offerta di alloggi, di istruzione, di attività per il tempo libero e di cultura, e in particolare l'offerta rivolta alle famiglie giovani. L'intervento politico deve integrare, attraverso le agenzie del lavoro e la scuola pubblica, gli sforzi delle parti sociali, per rendere precocemente consapevoli gli allievi delle scuole e i giovani circa i lavori del futuro nell'artigianato e nell'agricoltura. Le persone che hanno ricevuto la propria formazione in queste professioni hanno

⁽¹⁾ CESE 1704/2007, GU C 120 del 16.5.2008, pag. 47.

⁽²⁾ CESE 1175/2011, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 43.

un'elevata occupabilità, che costituisce un patrimonio particolarmente utile per adeguarsi alle nuove sfide del mercato del lavoro ⁽³⁾.

5. Misure

5.1 Per realizzare gli obiettivi summenzionati, il CESE considera essenziale basarsi sulla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, tenere in debito conto il sostegno delle aree rurali da parte del FEASR - con le sue sei priorità di finanziamento - e dei fondi strutturali, e incidere in maniera sostenibile sulla qualità della vita e sull'economia delle aree rurali grazie ad approcci politici integrati. Un'impostazione comune ai vari settori e ai diversi fondi sarebbe utile per lo sviluppo di catene del valore comuni, il contenimento dell'esodo demografico dalle aree rurali e la stabilizzazione di strutture dei servizi in quelle aree, e quindi per tutti i settori economici e i gruppi di popolazione presenti.

5.2 A giudizio del CESE, i seguenti approcci concreti sono particolarmente pertinenti ai fini della definizione della futura politica strutturale dell'UE nelle aree rurali:

- promozione, attraverso investimenti, della diversificazione, della creazione, della trasmissione e dello sviluppo di piccole e medie imprese nelle aree rurali;
- promozione e avviamento di cooperazioni e di piattaforme intersettoriali (ad esempio attraverso la creazione di tavole rotonde regolari);
- promozione di circuiti economici regionali (tradizionali), con percorsi di trasporto brevi;
- promozione di "marchi ombrello" regionali per la lavorazione e la commercializzazione in comune di prodotti e servizi regionali;
- promozione della qualità e dei sistemi di garanzia della qualità in quanto chiave per una buona commercializzazione dei prodotti;
- promozione di attività economiche efficienti in termini di uso delle risorse e impatto sul clima;
- sostegno del trasferimento mirato di conoscenze e di competenze alle imprese artigiane e agricole e ad altri soggetti economici delle aree rurali;
- promozione dei partenariati per l'innovazione tra ricerca e applicazione, con particolare considerazione delle innovazioni orientate alle applicazioni e ai processi per le PMI;
- garanzia e sviluppo delle infrastrutture economiche nelle aree rurali (in particolare la banda larga);
- accompagnamento delle misure dei soggetti economici e sociali per la copertura delle future esigenze di mano d'opera qualificata;
- pubbliche relazioni sotto forma di visite delle imprese da parte delle scuole e della cittadinanza;
- sviluppo dell'attuale approccio dell'iniziativa Leader per un coinvolgimento molto maggiore delle imprese e per l'innalzamento dei potenziali economici nelle aree rurali;
- promozione delle reti di tutoraggio costituite da piccoli e medi imprenditori, specialmente in via complementare a delle cooperazioni;
- creazione e sviluppo di piattaforme per la raccolta e la diffusione di buone pratiche di sviluppo regionale e di cooperazione tra soggetti economici e sociali delle aree rurali;
- promozione delle regioni rurali attraverso la preparazione di bilanci regionali flessibili.

Bruxelles, 23 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽³⁾ Ibidem.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo su «La posizione del CESE in merito alla preparazione della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20)»
(supplemento di parere)**

(2012/C 143/08)

Relatore generale: **WILMS**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, lettera A), delle Modalità d'applicazione del Regolamento interno, di elaborare un supplemento di parere sul tema:

La posizione del CESE in merito alla preparazione della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20).

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 478a sessione plenaria dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), ha nominato relatore generale WILMS e ha adottato il seguente parere con 211 voti favorevoli, e 3 astensioni.

1. Introduzione

1.1 Le Nazioni Unite hanno indetto una Conferenza sullo sviluppo sostenibile che si terrà a Rio de Janeiro, Brasile, dal 20 al 22 giugno 2012. Nel quadro del secondo incontro del comitato preparatorio della Conferenza, tutti gli Stati membri, le organizzazioni pertinenti del sistema dell'ONU e le parti interessate sono state invitate a trasmettere i loro punti di vista e contributi alla segreteria entro il 1° novembre 2011, in modo che venissero inseriti in un testo compilativo da utilizzare come base per un progetto preliminare del documento finale, da presentare nel gennaio 2012.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha contribuito alla posizione comune dell'UE e dei suoi Stati membri per il documento compilativo tramite il parere *Rio+20: verso un'economia verde e una migliore governance - Contributo della società civile organizzata europea* ⁽¹⁾, adottato nel settembre 2011.

1.3 Come previsto dal piano d'azione contenuto nel suddetto parere, il CESE ha intensificato il dialogo con la società civile europea e di altre regioni del mondo. A livello internazionale, il dialogo viene condotto nel quadro delle riunioni della tavola rotonda della società civile UE-Brasile e di quella UE-Cina, nonché delle riunioni del CESE con la Camera civica della Federazione russa e con l'Aicosis. Sono previste ulteriori attività nell'ambito della cooperazione ACP.

1.4 A livello europeo, il CESE ha organizzato un ampio processo di dialogo sui temi della conferenza Rio+20, comprendente le prime reazioni al progetto preliminare di documento finale, pubblicato il 10 gennaio. Tale processo era inteso a preparare l'importante convegno della società civile *Go sustainable, be responsible! European civil society on the road to Rio+20* ("Diventa sostenibile, sii responsabile! La società civile europea

verso Rio+20"), organizzato dal CESE il 7 e l'8 febbraio 2012, e a raggiungere un accordo su un messaggio comune risultante dal convegno.

1.5 Il presente parere ribadisce le raccomandazioni e conclusioni contenute nel precedente parere *Rio+20: verso un'economia verde e una migliore governance - Contributo della società civile organizzata europea* ⁽²⁾, e sostiene pienamente il messaggio trasmesso dal convegno *Go sustainable, be responsible! European civil society on the road to Rio+20* ("Diventa sostenibile, sii responsabile! La società civile europea verso Rio+20").

2. Conclusioni e raccomandazioni

2.1 Il CESE è convinto che le crisi oggi in atto in campo economico, sociale e ambientale siano strettamente correlate e che non sia più possibile andare avanti come se nulla fosse cambiato.

2.2 Il CESE ribadisce il seguente messaggio scaturito dal convegno *Go sustainable, be responsible! European civil society on the road to Rio+20* ("Diventa sostenibile, sii responsabile! La società civile europea verso Rio+20"), che ha organizzato il 7 e l'8 febbraio a Bruxelles.

2.3 Alla conferenza delle Nazioni Unite Rio+20 i leader mondiali devono impegnarsi per un piano d'azione concreto che conduca a uno sviluppo sostenibile e all'eliminazione della povertà entro i limiti delle risorse del pianeta. La promozione di un'economia verde deve rientrare in una strategia di sviluppo sostenibile globale che raggiunga un equilibrio tra gli aspetti sociali, ecologici ed economici, realizzando nel contempo l'equità distributiva e intergenerazionale.

2.4 L'eliminazione della povertà e l'accesso sicuro per tutti a un approvvigionamento alimentare sufficiente così come a risorse idriche ed energetiche pulite devono rappresentare una

⁽¹⁾ GU C 376, del 22.12.2011, p. 102.

⁽²⁾ GU C 376 del 22.12.2011, pag. 102.

priorità assoluta dell'agenda di Rio+20. La promozione di un'agricoltura locale rispettosa dell'ambiente nei paesi in via di sviluppo svolge un ruolo cruciale nella lotta contro la povertà e nel miglioramento della sicurezza alimentare, oltre a essere un motore per lo sviluppo di aree rurali economicamente prospere. Occorre garantire alle donne la parità di diritti politici, economici e sociali.

2.5 I leader politici devono dimostrare concretamente il loro impegno a realizzare gli obiettivi di sviluppo del millennio e adottare ulteriori misure che assicurino i finanziamenti necessari. In particolare i paesi sviluppati devono dare effettiva attuazione all'impegno assunto di destinare almeno lo 0,7 % del loro reddito nazionale lordo agli aiuti allo sviluppo.

2.6 I negoziatori europei devono dare un rilievo molto maggiore alla dimensione sociale dello sviluppo sostenibile rispetto a quanto previsto nel progetto preliminare. Le crescenti disuguaglianze sociali e di ricchezza - tra paesi e anche al loro interno - esigono misure urgenti, in quanto esse ostacolano gli sforzi tesi a realizzare uno sviluppo sostenibile e l'equità distributiva. Inoltre, una giusta transizione deve garantire alla forza lavoro un'occupazione dignitosa e posti di lavoro di qualità elevata. È necessario ratificare le norme fondamentali del lavoro dell'OIL e sostenere appieno l'iniziativa dell'OIL concernente la piattaforma in materia di protezione sociale.

2.7 I leader politici devono impegnarsi a Rio per una tabella di marcia verso un'economia verde, dotata di obiettivi chiari e meccanismi di monitoraggio atti a garantire una transizione verso società sostenibili che sia efficiente sul piano economico, giusta sul piano sociale e rispettosa dell'ambiente. Il processo di transizione deve essere basato su uno scambio costante con la società civile, compreso il dialogo sociale.

2.8 Nella conferenza di Rio i paesi europei e gli altri paesi sviluppati devono impegnarsi a ridurre in misura sostanziale i loro consumi delle limitate risorse naturali della Terra. I leader europei devono realizzare gli obiettivi stabiliti dall'UE e prepararsi ad adottare misure ancora più ambiziose, mentre i paesi emergenti devono usare le risorse naturali in modo più efficientemente.

2.9 Occorre adottare misure efficaci per l'abbandono graduale di modelli di consumo e produzione non sostenibili grazie ad un'ampia gamma di strumenti politici, tra cui misure normative, strumenti di politica fiscale, appalti pubblici verdi e sociali, eliminazione graduale di sovvenzioni pregiudizievoli per l'ambiente, ricerca sull'eco-innovazione, internalizzazione dei costi ambientali e altri incentivi basati sul mercato, promuovendo nello stesso tempo stili di vita sostenibili e la partecipazione attiva dei consumatori alla transizione. Si invita ad adottare a Rio un programma di lavoro decennale sul consumo e la produzione sostenibili.

2.10 Il progetto preliminare riconosce i limiti del PIL come strumento di misura del benessere: è tempo di coinvolgere la società civile nello sviluppo urgente di indicatori complementari.

2.11 Si approva l'iniziativa di fissare, entro il 2015, una serie di obiettivi globali per lo sviluppo sostenibile, che rispecchino un approccio equilibrato a tutte e tre le dimensioni di tale sviluppo. A Rio dovrà essere lanciato un processo inclusivo che colleghi gli obiettivi del millennio con gli obiettivi globali dello sviluppo sostenibile e definisca una strategia e indicatori dello sviluppo sostenibile corredati di meccanismi chiari di assunzione delle responsabilità.

2.12 Nella conferenza di Rio si dovrà raggiungere una nuova intesa globale che garantisca gli investimenti necessari a rendere l'economia più verde.

2.13 Vanno riconosciuti il ruolo chiave e la responsabilità del settore privato nel realizzare la transizione verso lo sviluppo sostenibile. Il passaggio a un'economia verde rappresenta un'opportunità per le imprese, che le imprese e l'industria devono saper cogliere. Ai leader politici spetta definire quadri politici chiari, stabili e prevedibili in materia di economia verde, in modo da ispirare alle imprese la fiducia e fornire loro il quadro normativo e gli incentivi per effettuare gli investimenti richiesti.

2.14 Si dovrebbe creare un nuovo Consiglio per lo sviluppo sostenibile, in sostituzione della Commissione per lo sviluppo sostenibile, e una nuova agenzia delle Nazioni Unite per l'ambiente, basata sull'UNEP. Entrambi questi organismi dovrebbero garantire un autentico coinvolgimento della società civile, rappresentata dai gruppi di maggior rilievo.

2.15 Si approva la proposta di istituire una figura di mediatore per le generazioni future.

2.16 I leader politici devono approvare, nella conferenza Rio+20, delle misure supplementari per rafforzare l'effettivo coinvolgimento della società civile e ottenere un'assunzione di responsabilità a livello globale, nazionale e locale nella transizione verso società sostenibili. Devono essere creati dei quadri giuridici e istituzionali atti a garantire l'accesso del pubblico alle informazioni, il dialogo, la partecipazione democratica e il controllo. Occorre promuovere dei forum multilaterali, come i consigli economici e sociali e i consigli nazionali in materia di sostenibilità, quali modelli per stimolare il dibattito della società civile. Bisogna lanciare un maggior numero di campagne di sensibilizzazione e di programmi educativi sullo sviluppo sostenibile.

2.17 La società civile di tutto il mondo deve continuare a lavorare per un esito della conferenza che consenta di raccogliere le prossime sfide. La società civile deve assumersi la responsabilità a livello globale!

2.18 Il progetto preliminare di documento finale, predisposto dall'ufficio di presidenza della conferenza Rio+20, è un valido punto di partenza per i successivi negoziati, ma tale documento non è ancora all'altezza delle sfide che dobbiamo affrontare.

2.19 I capi dei governi dell'UE devono assumersi le loro responsabilità e impegnarsi appieno nella conferenza Rio+20. I negoziatori dell'UE devono lavorare per un documento finale più ambizioso in termini di obiettivi, scadenze, finanziamenti, impegni giuridici e *follow-up*. A seguito della conferenza Rio+20 si dovrà riesaminare e dare nuovo slancio alla strategia di sviluppo sostenibile globale dell'UE.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

478^a SESSIONE PLENARIA DEL 22 E 23 FEBBRAIO 2012**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione 2014-2020**

COM(2011) 608 definitivo — 2011/0269 (COD)

(2012/C 143/09)

Relatore: **SIECKER**Correlatore: **HABER**

Il Consiglio e il Parlamento europeo, rispettivamente in data 24 ottobre 2011 e 25 ottobre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175, paragrafo 3, e dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione 2014-2020

COM(2011) 608 final - 2011/0269 (COD).

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI), incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 9 febbraio 2012.

Alla sua 478^a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 23 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 158 voti favorevoli, 10 voti contrari e 8 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE accoglie con favore il fatto che la Commissione abbia presentato una proposta volta a prorogare la validità del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) [in prosieguo: "il Fondo"]. Al tempo stesso però il Comitato non è convinto che tutte le proposte della Commissione risolveranno i problemi legati al Fondo. Il numero di domande di contributo del FEG è stato e continua a essere estremamente esiguo, e il CESE non crede che la sua estensione all'agricoltura sia la soluzione giusta per affrontare questa carenza. Il Comitato raccomanda invece alcune misure aggiuntive per migliorarne l'utilizzo, ad esempio abbassando le soglie e velocizzando la procedura, trattandosi di uno strumento che ha funzionato piuttosto bene laddove è stato utilizzato.

1.2 Uno dei motivi di tale sottoutilizzo è la procedura del FEG, caratterizzata da un'eccessiva lentezza e complessità amministrativa, derivanti dalla specificità del Fondo stesso. La Commissione non può decidere senza coinvolgere il Parlamento europeo e il Consiglio. Una volta coinvolta l'autorità di bilancio,

occorre osservare una serie di procedure particolarmente dispendiose in termini di tempo per l'approvazione di tutte le domande di sostegno, con un notevole dispendio di risorse amministrative che avrebbero potuto essere utilizzate meglio.

1.3 Il CESE suggerisce di abbassare a 200 la soglia degli esuberi (rispetto ai 500 proposti) richiesta per la presentazione delle domande, e di aumentare il cofinanziamento da parte dell'UE al 75 % per migliorare ulteriormente l'utilizzo del FEG. Il CESE esprime altresì apprezzamento per il fatto che la nozione di "lavoratore" sia stata ampliata in modo da comprendere anche i lavoratori titolari di contratti a durata determinata e i lavoratori interinali, ed è d'accordo sul fatto che il Fondo debba inoltre essere esteso ai lavoratori autonomi, che in quanto tali sono importanti attori sul mercato del lavoro e tra i primi a risentire delle conseguenze sia della globalizzazione che delle crisi economiche. Il Fondo non è stato concepito per fornire assistenza ai datori di lavoro, pertanto il CESE non è d'accordo sulla sua estensione ai proprietari/dirigenti di PMI. La DG Imprese e industria ha una sezione specificamente dedicata alle politiche relative alle PMI, con importanti programmi di sostegno. Il FEG non dovrebbe interferire con tali programmi.

1.4 Il CESE desidera segnalare altre due possibilità per migliorare le prestazioni del FEG: informare le PMI sulle opportunità del FEG con una campagna d'informazione di ampia portata e coinvolgere le parti sociali fin dall'inizio della procedura durante la presentazione delle domande di aiuto del fondo. Il CESE desidera altresì esprimere il proprio stupore per la decisione del Consiglio del dicembre 2011 di eliminare la possibilità di utilizzare il FEG per combattere le inattese conseguenze sociali della crisi economica durante gli ultimi due anni dell'attuale durata del fondo (2012 e 2013), tenuto conto soprattutto del fatto che l'analisi delle domande di aiuto del FEG mostra che il fondo ha ottenuto risultati positivi da questo punto di vista. Il CESE invita pertanto il Consiglio a riconsiderare la propria decisione e desidera rendere assolutamente chiara la propria intenzione di includere questa dimensione nel prolungamento del Fondo dal 2014 al 2020.

1.5 Il CESE non concorda con la proposta di estendere il Fondo all'agricoltura ma riconosce che occorrerà intervenire a favore di questo settore quando entreranno in vigore accordi futuri, come il Trattato Mercosur. Quest'ultimo, in particolare, potrà risultare vantaggioso per l'UE nel suo insieme, ma all'interno dell'Unione i principali beneficiari saranno l'industria e i servizi, mentre l'agricoltura risulterà penalizzata. La Commissione si attende che i futuri accordi commerciali possano avere lo stesso impatto. È giusto che l'agricoltura riceva un indennizzo per gli svantaggi che subirà, ma ciò dovrà avvenire con un intervento ad hoc a sostegno del settore, ad esempio nel quadro dei fondi strutturali legati alla politica agricola comune. Il CESE chiede con forza che il FEG, istituito per aiutare i lavoratori licenziati a reinserirsi nel mercato del lavoro, continui a essere riservato a questo scopo.

1.6 Il CESE insiste affinché sia mantenuto il funzionamento del Fondo in periodo di crisi, ed esso possa in particolare essere impiegato nelle situazioni di delocalizzazione/trasferimento di attività industriali in seno all'Unione europea.

2. Sintesi della proposta della Commissione

2.1 Nel marzo 2006 la Commissione ha presentato una proposta per l'istituzione di un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, al fine di fornire un aiuto specifico, un tantum, per facilitare il reinserimento dei lavoratori licenziati di regioni o settori colpiti da gravi perturbazioni economiche risultanti dalle delocalizzazioni in paesi terzi, da un aumento sostanziale delle importazioni o da un calo graduale della quota di mercato dell'UE in un determinato settore. Il criterio principale per un finanziamento a titolo del FEG era quello di un numero di licenziamenti superiore a 1 000 unità in una società o in un gruppo di società all'interno di uno stesso settore in una determinata regione o in due regioni contigue.

2.2 Il FEG era stato istituito per una durata coincidente con il periodo di programmazione 2007-2013. Le azioni ammissibili erano la riqualificazione, l'assistenza a favore della ricollocazione professionale e dell'avviamento di imprese, nonché le integrazioni salariali speciali. Il FEG interviene su richiesta di uno Stato membro. Il contributo erogato dall'UE non poteva superare il 50 % del totale dei costi stimati per il complesso delle misure previste dallo Stato membro. Nel 2009 i criteri per la concessione di un aiuto sono stati adeguati a seguito della pressione

della crisi economica: la soglia richiesta di licenziamenti è stata ridotta da 1 000 a 500 e la partecipazione dell'UE ai progetti del FEG è stata aumentata dal 50 al 65 %.

2.3 Nell'ottobre 2011, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per estendere il FEG al periodo di programmazione 2014-2020, per contribuire agli obiettivi della strategia Europa 2020 e per includere tra i beneficiari degli aiuti anche il settore dell'agricoltura. Per garantire che l'aiuto fornito a titolo del FEG sia disponibile per i lavoratori indipendentemente dal loro contratto di lavoro o dal tipo di rapporto di lavoro, la nozione di "lavoratori" è ampliata in modo da comprendere non solo i lavoratori che dispongono di contratti di lavoro a durata indeterminata, ma anche i lavoratori titolari di contratti a durata determinata, i lavoratori interinali, i proprietari/dirigenti di micro, piccole e medie imprese e i lavoratori autonomi (compresi gli agricoltori). La partecipazione dell'UE ai progetti del FEG varierà dal 50 al 65 %.

2.4 La Commissione propone che il FEG resti collocato al di fuori del quadro finanziario pluriennale (QFP) a causa del carattere imprevedibile e urgente delle circostanze che giustificano il suo intervento. Le spese a livello di Unione dovrebbero essere orientate sui risultati. Per le spese collegate al FEG, il QFP fissa come obiettivo che almeno il 50 % dei lavoratori che ricevono un aiuto del FEG trovino un impiego stabile entro 12 mesi. Per consentire alla Commissione di verificare se gli Stati membri registrano successi nel perseguimento di questo obiettivo, gli Stati membri presenteranno una relazione intermedia dopo 15 mesi.

3. Osservazioni generali

3.1 Il FEG è stato istituito come una specie di intervento d'urgenza, ossia di strumento che consente all'UE di fornire una risposta rapida e flessibile a sostegno dei lavoratori dipendenti rimasti disoccupati a seguito della globalizzazione. Il capitale disponibile per il FEG ammontava a 3,5 miliardi di euro per l'intero arco di sette anni (dal 2007 al 2013). Nei primi cinque anni (2007-2011) sono stati utilizzati poco più di 364 milioni di euro dei 2,5 miliardi disponibili per quel periodo. Le principali ragioni di questo modesto utilizzo del FEG vanno ricercate nella sua procedura caratterizzata da un'eccessiva lentezza e complessità amministrativa, nell'elevata soglia di 1 000 esuberi e nel modesto livello (50 %) di cofinanziamento. L'utilizzo è migliorato nel 2009, dopo che la soglia ammessa è stata ridotta da 1 000 a 500 esuberi, il tasso di cofinanziamento da parte dell'UE è stato aumentato dal 50 al 65 %, a certe condizioni, e sono state ammesse richieste per combattere le conseguenze non solo della globalizzazione ma anche della crisi economica.

3.2 Dopo questi adeguamenti, l'utilizzo del FEG è migliorato, passando da 8 richieste nel 2007 e 5 nel 2008 a 29 nel 2009 e nel 2010. Nel 2011 sono state approvate 8 domande e altre 18 sono ancora in fase di valutazione. Il FEG è stato principalmente utilizzato per combattere le conseguenze della crisi (53 domande in 3 anni, dal 2009 - anno in cui il FEG è stato esteso alle conseguenze della crisi - al novembre 2011) piuttosto che quelle della globalizzazione (26 domande in 5 anni). Le 53 domande relative alla crisi e le 26 relative alla globalizzazione hanno interessato rispettivamente 48 607 e 28 135 lavoratori, cosicché in totale sono stati 76 742 i lavoratori aiutati a mantenere la loro occupabilità.

3.3 La valutazione intermedia del FEG ha analizzato quanti lavoratori interessati hanno trovato un altro lavoro entro un anno sulla base delle 15 relazioni disponibili all'epoca per il periodo 2007-2009. Il tasso medio di ricollocamento è risultato pari al 41,8 %. I tassi di ricollocamento superano il valore di riferimento del 50 % in 6 dei 15 primi casi cofinanziati dal FEG, mentre non raggiungono l'obiettivo in 9 dei 15 casi. La differenza nei dati relativi al ricollocamento è ampia: si va da un elevato 78,2 % in un caso in Germania a tassi notevolmente inferiori del 4-6 % in alcuni casi in Portogallo, Spagna e Italia. Al fine di ottenere livelli comparabili di efficacia, si potrebbe prendere in considerazione l'idea di collegare una parte del sostegno concesso ai risultati degli aiuti. A medio termine (oltre 12 mesi dopo la concessione dell'aiuto a titolo del FEG) i tassi di ricollocamento sono aumentati nella maggior parte dei casi (dove le informazioni erano disponibili), malgrado l'impatto della crisi economica mondiale sulle economie locali. Il tasso di occupazione dei beneficiari del FEG è aumentato nel tempo in 8 casi e diminuito in 3 casi. In media, nell'insieme dei casi, il tasso di ricollocamento è aumentato di 7 punti percentuali. Sembra legittimo concludere che nel complesso, malgrado il modesto utilizzo del Fondo, i risultati appaiono positivi.

3.4 Un aspetto che non è stato affrontato è il terzo motivo del modesto utilizzo del FEG, ovvero il fatto che il Fondo non dispone di un bilancio proprio, per cui l'autorità di bilancio, in questo caso il Parlamento europeo e il Consiglio, deve decidere separatamente di volta in volta se ogni singola domanda può beneficiare dell'aiuto. Sebbene il modello, che è uno strumento esterno alle strutture esistenti dell'UE, abbia reso possibile una risposta rapida e flessibile, la procedura che è stato necessario seguire per ragioni di accuratezza risulta estremamente lunga e complessa dal punto di vista amministrativo. Occorre a tale proposito tener conto dei costi elevati che comporta la procedura di approvazione; si pensi ad esempio alla traduzione in 22 lingue, al costo delle sale di riunione e dei documenti per le riunioni, al tempo dei partecipanti e all'interpretazione, voci che riguardano le varie fasi del processo. Essendo state approvate tutte le domande, ci si chiede se non sarebbe stato meglio destinare a favore dei lavoratori colpiti le spese sostenute per la procedura di approvazione. Il vantaggio dell'attuale procedura per il FEG è la sua estrema trasparenza e la sua capacità di rendere visibile l'impegno dell'UE nella lotta contro l'esclusione sociale. Sebbene la trasparenza e la visibilità siano della massima importanza occorre intervenire per accelerare la procedura e ridurre i costi.

3.5 Altri modelli possibili citati nella proposta e nei documenti di accompagnamento⁽¹⁾ sono l'integrazione del FEG nell'FSE o il prolungamento del FEG come organo indipendente dotato di un bilancio proprio. Entrambi i modelli presentano vantaggi e svantaggi. Lo svantaggio principale, se il FEG venisse integrato nell'FSE, sarebbe la necessità di una chiara allocazione dal bilancio UE, nonostante il fatto che sia impossibile pianificare o programmare esuberi su larga scala. Alcuni vantaggi palesi sarebbero la coerenza e la complementarità con l'FSE, l'eventuale accorciamento del processo decisionale, nonché la semplificazione e lo sveltimento della procedura per le domande di aiuto del FEG. L'opzione 3 (prolungare il FEG trasformandolo in un organo indipendente dell'UE con una propria dotazione di bilancio), ha, oltre a diversi svantaggi, un solo vantaggio: rafforzare la visibilità della solidarietà europea.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE desidera innanzitutto esprimere il proprio stupore per la decisione del Consiglio del dicembre 2011 di ritirare la possibilità di utilizzare il FEG per combattere le inattese conseguenze sociali della crisi economica, quando si rende necessario il ricorso a un intervento d'urgenza durante gli ultimi due anni dell'attuale durata del Fondo (2012 e 2013). L'analisi delle domande di aiuto del FEG presentate fino al 17 novembre 2011 mostra molto chiaramente che il Fondo ha ottenuto risultati decisamente positivi in questo ambito e meno positivi nel conseguimento del suo obiettivo originario di combattere le conseguenze della globalizzazione. Sia nel 2009 che nel 2010 sono state accolte 23 domande per combattere le conseguenze della crisi, e solo 6 domande per combattere le conseguenze della globalizzazione. Il CESE invita pertanto il Consiglio a prendere in considerazione la possibilità di utilizzare il FEG anche per combattere le conseguenze della crisi, fino a quando questa non sarà superata. Il CESE desidera rendere assolutamente chiara la propria intenzione di includere nel prolungamento del Fondo la sua estensione alla lotta contro le conseguenze della crisi economica, oltre a un ulteriore abbassamento dei requisiti necessari per presentare una domanda di contributo.

4.2 Sebbene il numero di domande di contributo sia aumentato dopo il 2008, il ricorso al FEG resta ancora decisamente modesto. Appare quindi sensato abbassare le soglie ammissibili per le domande oltre i limiti proposti. Nei risultati preliminari della revisione intermedia del FEG, si afferma, in relazione alla diminuzione della soglia relativa ai licenziamenti da 1 000 a 500: "Tuttavia, in alcuni contesti, questa soglia ridotta verrebbe considerata ancora troppo elevata, poiché perfino la perdita di soli 200-300 posti di lavoro potrebbe provocare una grave perturbazione a livello locale e regionale." La soglia in vigore (di 500 dipendenti) potrebbe risultare ancora troppo elevata se si tiene conto dei processi di delocalizzazione e di esternalizzazione attualmente in corso. Pertanto il CESE consiglia di abbassare tale soglia a 200 esuberi.

4.3 Il CESE desidera segnalare altre due possibilità per migliorare le prestazioni del FEG. Premesso che le PMI sono generalmente troppo piccole e dispongono di risorse troppo modeste per essere completamente informate sulle possibilità offerte dall'UE in determinate circostanze, e che probabilmente molte PMI che si trovano a fronteggiare i problemi per i quali il FEG offre una soluzione non sono nemmeno al corrente dell'esistenza di questo fondo e non possono quindi approfittarne, il CESE ipotizza che si potrebbero trarre enormi vantaggi informando i proprietari/dirigenti delle PMI sulle opportunità offerte dal FEG, con una campagna d'informazione di ampia portata. Un'altra idea per migliorare le prestazioni del FEG potrebbe consistere nel coinvolgere le parti sociali fin dall'inizio della procedura al momento della presentazione delle domande di aiuto del fondo.

4.4 Finora la valutazione ha fornito alcune indicazioni secondo le quali le forti riserve degli Stati membri durante la prima fase del funzionamento del FEG si basavano in parte sull'elevato contributo proprio che doveva essere versato. Per tale motivo nel 2009 le percentuali sono state modificate e ciò sembra aver sortito un effetto positivo. Poiché la crisi attuale continua a richiedere strumenti solidi e attivi per il mercato del lavoro, il CESE raccomanda di aumentare il cofinanziamento da parte dell'UE al 75 % per migliorare ulteriormente l'utilizzo del FEG.

⁽¹⁾ SEC(2011) 1130, 1131 e 1133 final.

4.5 La Commissione europea propone di continuare con lo stesso modello dell'attuale FEG, come strumento contro la crisi collocato al di fuori del quadro finanziario. Lo svantaggio di questo modello è rappresentato dalle lente e complesse procedure amministrative che esso comporta. Gli oneri amministrativi dipendono da una serie di strozzature che si verificano in parte a Bruxelles e in parte negli Stati membri. Il CESE invita la Commissione ad adoperarsi per trovare una soluzione per evitare tali strozzature, affinché la procedura divenga più flessibile e veloce e non sia più percepita come un ostacolo per i potenziali richiedenti. Le domande di contributo, ad esempio, vengono presentate dalle regioni ma devono passare attraverso il livello nazionale, rallentando notevolmente l'iter. Un riesame di tali procedure consentirebbe quindi di ottenere un notevole guadagno in termini di efficienza.

4.6 Il CESE esprime apprezzamento per il fatto che nel nuovo regolamento la nozione di "lavoratore" sia stata ampliata in modo da comprendere non solo i lavoratori che dispongono di contratti di lavoro a durata indeterminata ma anche i lavoratori titolari di contratti a durata determinata e i lavoratori interinali. Tuttavia esprime riserve sul fatto che in tale nozione debbano rientrare anche i lavoratori autonomi. Il FEG è stato concepito come uno strumento flessibile per aiutare i lavoratori che sono rimasti disoccupati per le conseguenze della globalizzazione. Lo status di lavoratore autonomo varia notevolmente da uno Stato membro all'altro: dagli esperti altamente specializzati con una posizione forte sul mercato del lavoro ai lavoratori autonomi economicamente dipendenti, che si trovano di fatto nelle stesse condizioni dei lavoratori dipendenti, alle micro imprese formate da una sola persona. Un'elevata percentuale di questi lavoratori autonomi rappresenta una quota importante del mercato del lavoro. I lavoratori autonomi saranno tra i primi a essere colpiti dalle conseguenze sia della globalizzazione che delle crisi economiche. Il CESE propone quindi di estendere il FEG a questi partecipanti al mercato del lavoro, per prevenire la disoccupazione e incoraggiare un miglior utilizzo del Fondo.

4.7 Il CESE mantiene le sue riserve riguardo ai proprietari/dirigenti delle PMI: se infatti sono proprietari/dirigenti di una PMI che assume personale allora essi svolgono il ruolo di datori di lavoro e quindi non possono beneficiare del FEG, il quale è stato concepito per aiutare i lavoratori che sono rimasti disoccupati. Fornendo assistenza delle imprese, si potrebbe facilmente creare una distorsione della concorrenza con le altre PMI. L'applicazione del FEG a questo gruppo interferirebbe con la politica della DG Imprese e industria per le PMI, che prevede un ampio ventaglio di programmi di istruzione, formazione e innovazione. Quindi il CESE ritiene che i proprietari/dirigenti delle PMI in quanto tali non siano ammissibili ai contributi del Fondo. I

dipendenti di queste PMI possono tuttavia beneficiare del Fondo qualora siano rimasti disoccupati a seguito delle inattese conseguenze della globalizzazione e qualora soddisfino le altre condizioni del FEG.

4.8 Il CESE dissente in merito all'estensione del FEG agli agricoltori. La Commissione giustifica la propria proposta secondo la quale fino a oltre l'80 % delle risorse del FEG dovrebbe essere utilizzato per le aziende agricole con un riferimento ai negoziati sui futuri accordi commerciali. L'UE ha già stimato che i trattati, come il Trattato Mercosur tra l'UE ed alcuni paesi sudamericani, risulteranno vantaggiosi per l'UE nel suo insieme, ma all'interno dell'Unione i principali beneficiari saranno l'industria e i servizi, mentre l'agricoltura risulterà penalizzata. Molti di questi futuri accordi produrranno verosimilmente effetti analoghi.

4.9 La proposta prevede che il FEG fornisca "un aiuto specifico e puntuale ai lavoratori colpiti da esuberi collegati ai grandi cambiamenti strutturali derivanti dalla crescente mondializzazione della produzione e delle strutture commerciali". Nel paragrafo successivo, la Commissione aggiunge che "l'Unione mobiliterà inoltre il FEG per fornire un aiuto in caso di esuberi su vasta scala dovuti a un grave deterioramento della situazione economica locale, regionale o nazionale in seguito a una crisi inattesa. Il campo di applicazione degli interventi del FEG sarà inoltre ampliato al fine di fornire un sostegno transitorio agli agricoltori per facilitare il loro adattamento a una nuova situazione del mercato risultante dalla conclusione da parte dell'Unione di accordi commerciali relativi a prodotti agricoli".

4.10 Vi sono alcune importanti ragioni per le quali il FEG non è idoneo a essere esteso all'agricoltura. I problemi che dovrà affrontare l'agricoltura a seguito di questi accordi commerciali saranno strutturali, dato che i futuri trattati sortiranno probabilmente gli stessi risultati, mentre il FEG resterà uno strumento temporaneo. Inoltre, gli accordi commerciali come il Trattato Mercosur, i cui negoziati durano generalmente alcuni anni, non possono essere equiparati a "gravi deterioramenti della situazione economica locale, regionale o nazionale in seguito a una crisi inattesa". Essi rappresenteranno invece dei gravi deterioramenti della situazione economica locale, regionale o nazionale in seguito ad azioni dell'Unione europea intenzionali e attentamente preparate. È evidente che l'agricoltura dovrebbe ricevere un indennizzo per gli svantaggi subiti, ma ciò dovrebbe avvenire con uno strumento ad hoc a sostegno del settore. Il CESE chiede con forza che il FEG, istituito per aiutare i lavoratori licenziati a reinserirsi nel mercato del lavoro, continui a essere riservato a questo scopo.

Bruxelles, 23 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Consiglio concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi (rifusione)

COM(2011) 714 definitivo — 2011/0314 (CNS)

(2012/C 143/10)

Relatore: **MORGAN**

Il Consiglio dell'Unione europea, in data 20 dicembre 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 115 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Consiglio concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi (rifusione)

COM(2011) 714 final - 2011/0314 (CNS).

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 2 febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 230 voti favorevoli, 4 voti contrari e 10 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la definizione dell'ambito di applicazione della proposta di direttiva modificativa. Il Comitato si compiace per il fatto che la direttiva modificata e la direttiva sulle società madri e figlie saranno allineate. La soglia di partecipazione azionaria del 10 % necessaria per considerare le società consociate è un elemento particolarmente positivo, e il Comitato aveva attirato l'attenzione su questo requisito fin dal luglio 1998 ⁽¹⁾.

1.2 Il CESE osserva che la proposta comporterà una riduzione delle entrate fiscali di molti Stati membri. In questo periodo di crisi finanziaria, c'è da aspettarsi che occorrerà un certo tempo prima che tutti e 27 gli Stati membri approvino la proposta. La precedente direttiva è stata adottata dal Consiglio a ben cinque anni dalla pubblicazione della relativa proposta.

1.3 Il CESE sostiene la proposta in discussione e sollecita gli Stati membri ad approvarla in tempi rapidi, in modo da razionalizzare le ritenute fiscali e da rimuovere un altro ostacolo al corretto funzionamento del mercato interno.

2. Introduzione

2.1 Nell'Unione europea vi sono tradizionalmente due filoni legislativi paralleli per l'eliminazione della doppia imposizione fra società madri e figlie di Stati membri diversi. Le direttive sulle società madri e figlie si sono occupate della doppia im-

sizione dei dividendi, mentre il secondo filone è stato concepito per eliminare la doppia imposizione dei pagamenti di interessi e di canoni. I due filoni non sono stati messi in sincronia fra loro.

2.2 La prima direttiva sulle società madri e figlie (90/435/CEE) è stata adottata nel 1990. Il punto fondamentale era che, affinché potesse applicarsi l'esenzione, la società madre doveva detenere almeno il 25 % delle azioni della società figlia. Alla fine del 2003, il Consiglio ha adottato una direttiva modificativa (2003/123/CE) che riduce progressivamente al 10 % la soglia minima di partecipazione azionaria necessaria per l'esenzione entro il gennaio 2009. La direttiva modificativa ha anche aggiornato l'elenco delle società interessate da queste norme.

2.3 C'era stata la proposta di procedere sugli interessi e i canoni in sincronia con la direttiva sulle società madri e figlie, e del resto il tema era indicato come una priorità dalla relazione Ruding ⁽²⁾ del 1992. Tuttavia, non si è riusciti a raggiungere un accordo prima che la Commissione, nel 1998, pubblicasse le proprie proposte (COM(1998) 67), che sono poi state oggetto di molte discussioni (fra gli Stati membri c'è chi ci guadagna e chi ci perde), per cui il Consiglio ha adottato la direttiva (2003/49/CE) soltanto nel giugno 2003. Per rimediare al contenzioso sollevatosi, sono stati introdotti dei periodi di transizione sia per gli interessi che per i canoni a favore di Grecia, Spagna e Portogallo. Una nuova direttiva del 2004 ha esteso il regime transitorio ad alcuni dei nuovi Stati membri (Lettonia, Lituania, Polonia e Repubblica ceca), e un protocollo del 2005 ha ulteriormente incluso Bulgaria e Romania.

⁽¹⁾ Parere del CESE in merito alla *Proposta di direttiva del Consiglio concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di dividendi fra società consociate di Stati membri diversi* (GU C 284 del 14.9.1998, pag. 50).

⁽²⁾ "Relazione del comitato di esperti indipendenti sulla tassazione delle società", marzo 1992.

2.4 Il CESE ha approvato la proposta del 1998 sugli interessi e i canoni con un parere adottato dalla sessione plenaria del luglio 1998 ⁽³⁾. Il parere conteneva quattro osservazioni specifiche: una era una proposta di ridurre la soglia dal 25 % al 10 %, le altre tre servivano a introdurre dei chiarimenti.

2.5 Nel giugno 2006, la Commissione europea ha pubblicato un'indagine sull'attuazione della direttiva. In seguito, l'11 novembre 2011, la Commissione ha adottato una nuova proposta di rifusione della direttiva, con l'intento di ampliarne il campo di applicazione. In questo modo, le disposizioni sugli interessi e i canoni verranno allineate con quelle della direttiva sulle società madri e figlie.

2.6 In seguito a una valutazione d'impatto relativa a una serie di opzioni, la Commissione ha poi deciso di proporre l'opzione adatta per allineare la direttiva sui pagamenti di interessi e di canoni con le disposizioni della direttiva sulle società madri e figlie per quanto riguarda i pagamenti degli interessi.

2.7 Secondo la valutazione d'impatto:

- per quanto attiene ai pagamenti degli interessi, le perdite non dovrebbero superare 200-300 milioni di euro e interesserebbero i tredici Stati membri che applicano ancora le ritenute alla fonte sui pagamenti di interessi in uscita, ossia Belgio, Bulgaria, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovenia e Ungheria;
- per quanto attiene ai pagamenti dei canoni, le perdite non dovrebbero superare 100-200 milioni di euro e interesserebbero i sette Stati membri con il saldo negativo dei canoni più importante in termini di PIL, ossia Bulgaria, Grecia, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania e Slovacchia. Si tratta dell'opzione preferita dalla maggioranza delle parti interessate che hanno risposto alla consultazione pubblica.

2.8 Sempre secondo la valutazione d'impatto, le iniziative previste dalla proposta di rifusione per eliminare le ritenute alla fonte in un cospicuo numero di casi avrebbero come conseguenza per le imprese un risparmio in termini di costi di adeguamento alla normativa stimato fra 38,4 e 58,8 milioni di euro.

3. Sintesi della proposta

3.1 La proposta dell'11 novembre 2011 è stata adottata dalla Commissione al fine di:

- modificare il campo di applicazione della direttiva ampliando l'elenco di società cui si applica;

- ridurre la soglia di partecipazione azionaria diretta necessaria per considerare le società consociate dal 25 al 10 %;

- allargare la definizione di "società consociata" in modo da includere la partecipazione azionaria indiretta;

- chiarire che gli Stati membri devono concedere i benefici della direttiva alle società di un determinato paese solo quando il pagamento degli interessi o dei canoni non sia esente dall'imposta sulle società. In particolare si intende affrontare la situazione di un'entità soggetta all'imposta sulle società ma che beneficia di uno speciale regime fiscale nazionale che esenta i pagamenti esteri di interessi o canoni ricevuti. In questi casi lo Stato di origine non sarebbe obbligato a esentare detta entità dalla ritenuta alla fonte ai sensi della direttiva;

- i periodi di transizione rimangono immutati.

3.2 Come nel caso della direttiva sulle fusioni e della direttiva sulle società madri e figlie, i benefici della direttiva sugli interessi e i canoni si applicano solo alle entità soggette all'imposta sulle società nell'UE, che hanno residenza fiscale in uno Stato membro e sono del tipo elencato all'allegato della direttiva. Poiché tale allegato comprende soltanto i tipi di società esistenti nei 15 Stati membri che facevano parte dell'UE anteriormente al 1° maggio 2004, i tipi di società presenti nei nuovi Stati membri sono stati aggiunti dalla direttiva 2004/66/CE del Consiglio, del 26 aprile 2004.

3.3 La nuova proposta modificativa adottata dalla Commissione è una rifusione di tutte queste direttive, finalizzata ad aggiornare l'elenco delle società iscritte all'allegato della direttiva. La nuova proposta di elenco comprende anche:

- la società europea (regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio e direttiva 2001/86/CE del Consiglio) che può essere creata dal 2004, e

- la società cooperativa europea (regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio e direttiva 2003/72/CE del Consiglio) che può essere creata dal 2006.

3.4 La direttiva modificata si applica a partire dal 1° gennaio 2013.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽³⁾ GU C 284 del 14.9.1998, pag. 50.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione per la dogana e l'imposizione fiscale nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (Fiscus) e abroga le decisioni n. 1482/2007/CE e n. 624/2007/CE

COM(2011) 706 definitivo — 2011/0341 (COD)

(2012/C 143/11)

Relatore: **CASSIDY**

Il Consiglio e il Parlamento europeo, rispettivamente in data 20 e 14 dicembre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 33 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma d'azione per la dogana e l'imposizione fiscale nell'Unione europea per il periodo 2014-2020 (FISCUS) e abroga le decisioni n. 1482/2007/CE e n. 624/2007/CE

COM(2011) 706 final – 2011/0341 (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 2 febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 231 voti favorevoli, 3 voti contrari e 11 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condivide in linea generale la proposta Fiscus. Sottolinea tuttavia quanto segue:

- occorre garantire che le amministrazioni doganali e fiscali nazionali siano adeguatamente preparate a rispondere alle sfide del prossimo decennio;
- il settore fiscale e doganale deve poter disporre di un sistema IT aggiornato ed efficiente, che comprenda elementi come il Codice doganale aggiornato;
- il Comitato auspica che si valuti più nel dettaglio l'impatto del proposto programma sui bilanci dell'UE e dei governi degli Stati membri;
- la sintesi del bilancio per il programma Fiscus, se messa a confronto con le attività in corso, mostra un incremento della dotazione di bilancio complessiva per il settore fiscale e doganale del 9 %. Il bilancio previsionale è pari a 479 622 792 EUR per il settore doganale, mentre per il settore fiscale è prevista una dotazione di 23 692 892 EUR. Si tratta di un aumento del 13 % per il settore doganale e di una riduzione dell'1 % per quello fiscale.

1.2 Il Comitato è consapevole delle divergenze di opinione fra gli Stati membri in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio e ritiene fondamentale che la Commissione riesca a dimostrare che gli Stati membri otterranno notevoli risparmi nell'ambito del bilancio Fiscus rispetto al regime attuale. Esso è del parere che, in assenza di informazioni sui risparmi compensativi che si

otterrebbero nei bilanci degli Stati membri, la Commissione potrebbe senz'altro incontrare difficoltà a ottenere l'approvazione del Parlamento per gli aumenti di spesa nell'ambito del bilancio UE.

1.3 Il Comitato ricorda le osservazioni da esso stesso formulate nel parere sul programma d'azione doganale⁽¹⁾, in cui sollecita, in linea con gli obiettivi di Lisbona, una maggiore integrazione delle prassi doganali, sottolineando però che questo risultato va conseguito senza integrare le amministrazioni doganali stesse.

1.4 Un obiettivo fondamentale del nuovo programma è migliorare la formazione e l'efficacia delle formazioni rivolte ai funzionari degli Stati membri⁽²⁾.

2. Introduzione e contesto

2.1 La politica doganale e fiscale dell'Unione europea offre ogni anno un contributo rilevante alla riscossione delle entrate destinate al bilancio dell'UE e degli Stati membri. Inoltre, essa determina notevoli vantaggi per i cittadini e le imprese dell'Unione, ad esempio bloccando le importazioni pericolose o illegali, agevolando gli scambi commerciali e promuovendo il rafforzamento del mercato interno nonché riducendo i costi di adeguamento alle norme e gli oneri burocratici a carico delle imprese transfrontaliere.

2.2 La proposta di regolamento COM(2011) 706 final segna un importante passo in avanti nello sforzo, intrapreso molti

⁽¹⁾ GU C 324 del 30.12.2006, pag. 78, punto 1.3.

⁽²⁾ Tale opinione è stata formulata al punto 1.2 del parere CESE ECO/185, *Migliorare il funzionamento dei sistemi d'imposizione nel mercato interno (Fiscalis 2013)*, GU C 93 del 27.4.2007, pag. 1.

anni fa, di razionalizzare e coordinare l'azione degli Stati membri per tutelare i loro interessi finanziari e quelli dell'Unione: nel 2010 i dazi doganali e i relativi diritti hanno rappresentato il 12,3 % del bilancio UE. Il prossimo quadro finanziario pluriennale (2014-2020), adottato dalla Commissione nel giugno 2011, propone, fra l'altro, una **nuova generazione di programmi Dogana e Fiscalis**. Negli anni questi due programmi si sono sviluppati seguendo percorsi distinti, sebbene paralleli, e la loro più recente evoluzione è stata **Dogana 2013 e Fiscalis 2013**. Ora essi convergono in un **unico programma (Fiscus)**, autentica innovazione nella strategia della Commissione.

2.3 Fiscus non è soltanto il risultato di una "politica di semplificazione", per usare le parole della Commissione, ma il riconoscimento della fondamentale importanza della **"cooperazione tra le autorità doganali e fiscali e le altre parti interessate"**. Il principale aspetto positivo di tale programma è **l'importanza attribuita al fattore umano**: la cooperazione a livello doganale e fiscale si concentra infatti "sullo sviluppo di reti interpersonali e di competenze" ⁽³⁾. Ovviamente, occorre sviluppare anche le infrastrutture tecnologiche e informatiche, ma il fattore umano è di primaria importanza: un aspetto, questo, che il CESE apprezza molto.

2.4 Il progetto Fiscus della Commissione prevede un programma settennale a decorrere dal 1° gennaio 2014. La **dote finanziaria** per coprire i costi del programma nell'arco dell'intero periodo (2014-2020) ammonta, ai prezzi attuali, a 777 600 000 EUR. Si tratta di un importo consistente, la cui coerenza con gli obiettivi è difficile da valutare. Il programma prevede un sostegno finanziario per **nove diversi tipi di azioni congiunte comuni**, in forma di sovvenzioni, contratti di appalti pubblici o rimborso dei costi sostenuti dagli esperti esterni.

2.5 La maggior parte dei costi riguarda la formazione dei funzionari e le iniziative comuni in materia di IT, ma l'allocazione può coprire anche **"le spese relative alle attività preliminari, di monitoraggio, di controllo, di revisione contabile e di valutazione"** ⁽⁴⁾. Il CESE è consapevole che ciò comporta particolare attenzione nel controllo dell'attuazione delle **azioni congiunte comuni**, ma auspica che altrettanta attenzione sia rivolta all'attuazione delle **azioni nazionali**, onde evitare una mancanza di uniformità.

2.6 Gli **obiettivi specifici** del programma d'azione sono gli stessi dei programmi passati e presenti; il CESE ha già formulato le sue osservazioni in merito e non avrebbe senso ripeterle in questa sede, fatta eccezione per una questione più volte sollevata e che, a quanto pare, non è ancora stata risolta: si tratta **del regolare scambio di informazioni fra le autorità doganali e fiscali** quale mezzo per *accertare* frodi e/o evasioni fiscali ⁽⁵⁾.

2.7 Il primo aspetto, vale a dire lo sviluppo di reti interpersonali, permetterà **lo scambio di buone pratiche e di conoscenze operative**: non si tratta di una novità, dal momento che

la stessa questione è stata sollevata (addirittura con identica formulazione) nella maggior parte, se non in tutti i programmi precedenti. Le azioni passate non sempre si sono rivelate pienamente efficaci e questo per molte ragioni; fra le principali figurano le difficoltà linguistiche e le differenze fra i partecipanti in termini di esperienze o bagaglio culturale. La nuova spinta verso la cooperazione fra le diverse amministrazioni prevista dal programma Fiscus è intesa a incoraggiare lo scambio di esperienze e l'emergere di operatori di alto livello: un obiettivo che l'Unione europea dovrebbe sostenere.

2.8 Come afferma la Commissione, il secondo aspetto "consentirà di **finanziare infrastrutture** e sistemi **IT all'avanguardia**, grazie ai quali le amministrazioni doganali e fiscali dell'Unione potranno trasformarsi in amministrazioni informatizzate evolute" ⁽⁶⁾. Anche in questo caso ci troviamo in presenza di una questione sollevata, più o meno negli stessi termini, nei programmi passati. Al riguardo i risultati non sono stati molto soddisfacenti, a causa non soltanto dei diversi livelli raggiunti dagli Stati membri in materia di tecnologie dell'informazione, ma anche, e purtroppo piuttosto spesso, a causa della riluttanza di alcuni (o molti) Stati membri a cambiare i loro metodi o le loro attrezzature.

2.9 La riluttanza degli Stati membri a cooperare è il principale impedimento nel processo di costruzione di una solida **rete fiscale europea**. Si tratta senza dubbio di una posizione che non riguarda esclusivamente le tecnologie dell'informazione, ma che risulta più evidente in questo campo. Il CESE ha criticato tale atteggiamento in molti dei suoi pareri sulle iniziative fiscali dell'UE ⁽⁷⁾; il suo auspicio è che l'attuale crisi abbia dimostrato che nessun paese può isolarsi di fronte a eventi di portata mondiale e che l'unica soluzione è la cooperazione.

2.10 Nel 2011, la Commissione ha fatto analizzare, previa consultazione di rappresentanti del settore commerciale, i risultati intermedi dei due distinti programmi Fiscalis 2013 e Dogana 2013. Ha inoltre fatto redigere uno studio del quadro realizzabile con il futuro programma Fiscus. I risultati intermedi non hanno mostrato alcun ostacolo degno di nota, né hanno proposto azioni particolari per correggere gli aspetti indesiderati.

2.11 Nel fondere in un unico programma il programma fiscale e quello doganale, attualmente distinti, il programma Fiscus risponde agli obiettivi di semplificazione e riduzione dei costi della Commissione senza compromettere le attività in questi singoli settori.

2.12 Il nuovo regolamento sostituisce la decisione n. 1482/2007/CE, che istituiva un programma comunitario inteso a migliorare il funzionamento dei sistemi di imposizione nel mercato interno (Fiscalis 2013), e la decisione 624/2007/CE, che istituiva un programma d'azione doganale nella Comunità (Dogana 2013). Entrambe le decisioni saranno pertanto abrogate.

⁽³⁾ COM(2011) 706 final, pag. 2 – terzo paragrafo del punto 1.

⁽⁴⁾ COM(2011) 706 final, pag. 21 – articolo 10, paragrafo 2.

⁽⁵⁾ Pareri CESE *Lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto* GU C 347 del 18.12.2010, pag. 73, e *Promozione della buona governance in materia fiscale* - GU C 255 del 22.9.2010, pag. 61.

⁽⁶⁾ COM(2011) 706 final, pag. 2 – terzo paragrafo del punto 1.

⁽⁷⁾ Pareri CESE *Lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto*, GU C 347 del 18.12.2010, pag. 73; *Promozione della buona governance in materia fiscale*, GU C 255 del 22.9.2010, pag. 61; *Evasione fiscale commessa all'importazione*, GU C 277 del 17.11.2009, pag. 112; *Recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure*, GU C 317 del 23.12.2009, pag. 120 e *Cooperazione amministrativa nel settore fiscale*, GU C 317 del 23.12.2009, pag. 120.

2.13 La Commissione ha svolto ampie consultazioni nell'ambito del **settore Dogana** e del **settore Fiscalis**. Entrambe le consultazioni hanno evidenziato una serie di problemi, illustrati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione – Valutazione d'impatto, parte I (Dogana) e parte II (Fiscalis) ⁽⁸⁾.

2.14 Nella valutazione d'impatto realizzata dalla Commissione prima dell'avvio del nuovo programma si evidenzia il persistere di un elevato livello di incertezza riguardo ai sistemi informativi europei e allo scambio di informazioni in relazione alle future evoluzioni strategiche. Alcuni esempi sono citati nel succitato parere del CESE in merito al programma di azione doganale ⁽⁹⁾. I miglioramenti necessari per perfezionare il funzionamento del programma Fiscalis sono stati descritti in modo particolareggiato nel parere del CESE *Migliorare il funzionamento dei sistemi d'imposizione nel mercato interno (Fiscalis 2011)* ⁽¹⁰⁾.

2.15 Il CESE condivide, in linea di principio, le misure proposte dalla Commissione; intende tuttavia sottolineare che la questione della cooperazione fra le diverse agenzie, sia a livello nazionale che europeo, è una sorta di *leitmotiv* nell'ambito di molte tematiche dell'Unione. I progressi in tale ambito sono generalmente lenti e difficili per molte ragioni, prima fra tutte la mancanza di entusiasmo da parte delle autorità nazionali.

2.16 Il CESE approva la proposta della Commissione per una cooperazione rafforzata fra autorità doganali e fiscali. Tuttavia, ciò dovrebbe rappresentare, come già suggerito dal CESE in diverse occasioni ⁽¹¹⁾, soltanto l'inizio di un'azione di cooperazione strutturata fra tutte le agenzie, nazionali ed europee coinvolte nella lotta contro la frode e la criminalità finanziaria: riciclaggio di denaro, criminalità organizzata, terrorismo, contrabbando ecc.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Valutazione d'impatto – SEC(2011) 1318 final.

⁽⁹⁾ GU C 324 del 30.12.2006, pag. 78.

⁽¹⁰⁾ GU C 93 del 27.4.2007, pag. 1.

⁽¹¹⁾ Pareri CESE *Lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto*, GU C 347 del 18.12.2010, pag. 73; *Promozione della buona governance in materia fiscale*, GU C 255 del 22.9.2010, pag. 61; *Evasione fiscale connessa all'importazione*, GU C 277 del 17.11.2009, pag. 112; *Recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure*, GU C 317 del 23.12.2009, pag. 120 e *Cooperazione amministrativa nel settore fiscale*, GU C 317 del 23.12.2009, pag. 120.

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 — Analisi annuale della crescita per il 2012

COM(2011) 815 definitivo

(2012/C 143/12)

Relatore generale: **CROUGHAN**

La Commissione europea, in data 23 novembre 2011, 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 — Analisi annuale della crescita per il 2012

COM(2011) 815 final.

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 6 dicembre 2011, ha incaricato il comitato direttivo Europa 2020 di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 478a sessione plenaria dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), ha nominato David CROUGHAN relatore generale e ha adottato il seguente parere con 171 voti favorevoli, 19 voti contrari e 21 astensioni.

INTRODUZIONE

- i Il presente progetto di parere, elaborato in vista del Consiglio europeo di primavera, illustra una serie di considerazioni sulla comunicazione della Commissione *Analisi annuale della crescita per il 2012*.
- ii L'analisi annuale della crescita ("AAC") per il 2012 segna l'inizio del semestre europeo di *governance* economica, il primo a rientrare nel quadro del pacchetto legislativo rafforzato concordato in questo ambito (il cosiddetto "six pack").
- iii L'AAC definisce quelli che la Commissione considera gli obiettivi prioritari dell'UE per i prossimi 12 mesi in termini di politiche e riforme economiche e di bilancio previste dalla strategia Europa 2020 per promuovere la crescita e l'occupazione. Una volta approvate dal Consiglio europeo di marzo, queste priorità dovranno poi trovare spazio nelle politiche nazionali e nei bilanci elaborati dagli Stati membri.
- iv La **I parte** del progetto di parere presenta una serie di osservazioni su **questioni generali collegate ai punti nodali dell'AAC**: la comunicazione della Commissione si concentra infatti sulla crescita, il risanamento di bilancio e l'attuazione delle riforme decise nel quadro del semestre europeo, nonché sul coinvolgimento della società civile organizzata e delle parti sociali nel processo di analisi annuale della crescita.
- v La **II parte** raccoglie una serie di considerazioni e raccomandazioni specifiche in merito a vari ambiti di intervento dell'UE, nel tentativo di fornire soluzioni dettagliate alle cinque priorità indicate dalla Commissione nell'AAC: portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita; ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia; promuovere la crescita e la competitività; lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi; modernizzare la pubblica amministrazione. Si tratta di riflessioni, tratte da diversi pareri elaborati nel-

l'ultimo periodo, che aggiornano la posizione del Comitato in merito all'Analisi annuale della crescita per il 2011 ⁽¹⁾, adottata nel marzo 2011.

- vi Inoltre, il presente progetto di parere dà seguito al parere sul semestre europeo 2011, adottato dal Comitato nel dicembre del 2011 ⁽²⁾.

I PARTE

RACCOMANDAZIONI DEL CESE IN VISTA DEL CONSIGLIO EUROPEO DI PRIMAVERA

A differenza di quanto avvenuto nei vertici degli ultimi mesi, in occasione del Consiglio europeo di primavera l'UE deve dimostrare la sua capacità politica di affrontare la crisi del debito con provvedimenti ambiziosi e atti a ripristinare la fiducia: tra questi, un'azione più concentrata sulla crescita.

A. INTRODUZIONE

1. Il documento della Commissione sull'AAC 2012 viene pubblicato in un **contesto assai sconcertante**, in un momento cioè in cui l'Unione attraverso la più grave crisi finanziaria, economica, sociale e di fiducia della sua storia. La crisi ha conseguenze di ampia portata: famiglie e imprese in difficoltà, tassi di disoccupazione giovanile e di lunga durata in netto aumento, un maggior numero di persone minacciate da povertà ed esclusione, un diffuso malessere sociale, il rischio di veder emergere sempre più le tendenze nazionaliste e populiste.

2. Il CESE esprime **profonda preoccupazione per il fatto che gli Stati membri hanno rispettato solo in minima parte** gli impegni concordati nel quadro del semestre europeo. Oggi

⁽¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi* — COM(2011) 11 final, GU C 132 del 3.5.2011, pagg. 26–38.

⁽²⁾ Parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Concludere il primo semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: orientamenti per le politiche nazionali nel 2011-2012*, GU C 43 del 15.2.2012, pagg. 8-12.

più che mai l'Unione deve dare prova della sua reale capacità di azione onde recuperare la fiducia dei consumatori e degli investitori ed elaborare misure ambiziose in risposta alle sfide attuali. In assenza di **azioni decisive e di un'efficace attuazione di un programma di riforme da parte sia delle istituzioni europee che degli Stati membri**, l'Europa si troverà alle prese con una crisi della crescita di lungo periodo e un grado di divergenza interna sempre maggiore, il che porterà a ulteriori pressioni sulla zona euro.

3. Dal momento che il semestre europeo del 2012 inizia in un quadro di **previsioni di crescita ridimensionate** e di significative probabilità di recessione, il Comitato deplora che **il vertice europeo di dicembre 2011** non sia riuscito a restituire all'opinione pubblica la fiducia nelle capacità di gestione dell'Unione europea, fiducia che è andata invece gradualmente scemando di fronte ai risultati dei vertici che si sono susseguiti negli ultimi diciotto mesi. La palese mancanza di volontà dei paesi riuniti nel vertice di far fronte ai mali profondi messi in evidenza dall'AAC ha portato a mettere in campo una dopo l'altra una serie di ricette politiche che non sono tuttavia sostenute dalla fiducia dei governi e degli investitori sulla scena mondiale, e che soprattutto non hanno convinto i cittadini europei.

4. Il Comitato reputa che i **rimedi** fin qui proposti per la crisi del debito pubblico e per quella finanziaria, collegata alla prima, siano soltanto **parziali** e, quindi, potrebbero tenere fuori dai mercati alcuni paesi gravemente indebitati più a lungo del previsto, per di più con il rischio che il contagio si estenda a qualche Stato membro più grande. Un'insolvenza (default) non controllata della Grecia rimane una possibilità da non escludere: un simile evento avrebbe gravi ripercussioni negative su altri paesi con problemi di debito pubblico e potrebbe innescare una serie di altri eventi che avrebbero serie conseguenze non solo per l'economia europea ma anche per quella mondiale. L'Unione europea non è ancora riuscita a usare la sua indubbia forza economica per proteggere gli Stati membri in difficoltà dagli attacchi della speculazione finanziaria, perciò i mercati mondiali hanno seriamente intaccato la solidità dell'Europa approfittando della sua frammentazione strutturale. Il nodo del problema, quindi, è tanto politico quanto economico.

5. Il CESE esprime preoccupazione in quanto il clima di forte incertezza venutosi così a creare **sta arrecando danni all'economia reale** dell'UE sotto forma di calo degli investimenti, della produzione e dell'occupazione, dal momento che gli investitori cercano lidi più sicuri e cominciano persino a prendere in considerazione un eventuale collasso dell'area dell'euro, con le tremende ripercussioni su scala planetaria che ciò comporterebbe.

6. Le crisi affrontate in passato dall'Unione nel suo sforzo di integrazione europea dimostrano che essa dispone delle risorse per trovare delle soluzioni: il CESE esorta quindi le istituzioni europee e gli Stati membri a dar prova **del coraggio e della visione politici** indispensabili per appoggiare una più forte integrazione e sostenere al tempo stesso il rilancio dell'economia e gli investimenti, una scelta che rappresenta oggi l'unica possibile strategia di uscita dalla crisi.

7. L'UE deve superare l'attuale approccio alla crisi, basato solo su misure frammentarie e dettate dall'emergenza, e adottare **soluzioni durature** ai problemi strutturali messi a nudo dalla crisi stessa, assicurando così ai cittadini europei una prosperità a lungo termine. Per far questo, occorre che l'Europa appronti le

difese necessarie ad evitare ulteriori attacchi, lasciando ai paesi in difficoltà il tempo di avviare la ripresa, e adottare specifiche misure supplementari tese a incentivare la crescita dell'economia europea.

8. Accanto alle iniziative necessarie per una gestione credibile della crisi del debito da parte dell'Europa, occorre anche **un'unione di bilancio più forte**. Il Comitato accoglie con favore l'introduzione, nell'ambito del semestre europeo, di una sorveglianza molto più rigorosa sulle politiche di bilancio nazionali e sugli impegni che gli Stati membri devono sottoscrivere nel quadro del patto di bilancio, benché si debba anche mettere l'accento sulla necessità di una valutazione dell'impatto sociale di tali misure. Cionondimeno, la nuova architettura della *governance* economica europea deve salvaguardare l'autonomia delle parti sociali e la loro libertà di contrattazione collettiva.

9. Ribadisce altresì il suo pieno appoggio alla **strategia globale Europa 2020**, che offre una prospettiva positiva per il futuro nonché un quadro coerente e idoneo alla realizzazione di riforme di lungo periodo tali da promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; sottolinea inoltre l'esigenza di trovare un giusto equilibrio tra aspetti economici, occupazionali e sociali della strategia.

10. Il CESE esprime poi tutta la sua inquietudine per il **preoccupante declino del metodo comunitario** a favore dell'adozione di un approccio intergovernativo, per lo più sotto la guida di una manciata di paesi, il che ha fatto percepire ancor di più gli interventi messi in campo come delle imposizioni. In parte per via del fatto che le istituzioni dell'UE hanno svolto un ruolo marginale rispetto alla strategia intergovernativa adottata negli ultimi due anni, i gravi problemi dell'Unione sono stati affrontati non da una prospettiva autenticamente europea ma con una visione e in base alle esigenze di politica interna di singoli Stati membri.

11. Il Comitato rileva che al più tardi entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (concordato lo scorso 30 gennaio da 25 Stati membri), alla luce della valutazione del grado di attuazione del nuovo testo, verranno adottate le misure necessarie per **integrarne le disposizioni sostanziali** nel quadro giuridico dell'Unione europea. Esorta pertanto i paesi che non hanno aderito al processo intergovernativo ⁽³⁾ che porterà alla nascita del nuovo Trattato a riconsiderare la loro posizione al riguardo.

12. Il CESE invoca un **ruolo più incisivo per la Commissione europea**, e la invita a presentare proposte coraggiose e a **coinvolgere a tutti gli effetti il Parlamento europeo** nel semestre europeo, al fine di conferire a tale processo maggiore trasparenza e legittimità.

13. Il Comitato è grato alla Commissione poiché, avendo essa pubblicato l'AAC per il 2012 a fine novembre 2011, in anticipo rispetto alla data inizialmente prevista, gli ha consentito – benché con un calendario piuttosto serrato – di esaminare il documento, consultare la sua rete di consigli economici e sociali (CES) nazionali e istituzioni analoghe e predisporre il presente parere prima che il Consiglio europeo di primavera definisca le priorità annuali.

⁽³⁾ Il Regno Unito e la Repubblica ceca.

B. È NECESSARIO CONCENTRARSI ADEGUATAMENTE SULLA CRESCITA

14. Sotto molti aspetti, il CESE considera l'AAC per il 2012 migliore rispetto a quella precedente.

15. Apprezza il fatto che l'analisi complessiva si concentri sulla questione della crescita e osserva con soddisfazione che l'AAC 2012 fa proprie molte delle idee illustrate nel precedente parere del CESE sull'Analisi annuale della crescita per il 2011 ⁽⁴⁾.

16. Il Comitato sottolinea che, **senza un tasso di crescita sufficiente, non sarà possibile superare la crisi del debito pubblico**, soprattutto negli Stati membri in difficoltà: rivolgere scarsa attenzione alla crescita comporterebbe un rischio elevato di recessione, e in alcuni casi persino di depressione economica, per molti paesi dell'UE.

17. L'AAC per il 2012 rileva che i **mercati finanziari** stanno valutando la sostenibilità del debito pubblico degli Stati membri sulla base delle prospettive di crescita a lungo termine, della loro capacità di prendere decisioni lungimiranti sulle riforme strutturali e del loro impegno a migliorare la competitività.

18. Il CESE concorda con l'analisi della Commissione secondo cui le prospettive di crescita in tutti gli Stati membri dipendono dalla capacità di **affrontare risolutamente la crisi del debito pubblico e di attuare politiche economiche sane**, come pure conviene che a livello politico si stanno dedicando troppo tempo e troppe energie alle misure di emergenza, mentre non ci si concentra abbastanza sull'introduzione di cambiamenti strategici atti a riportare le nostre economie a livelli di crescita più elevati.

19. Il Comitato concorda pienamente quanto all'esigenza di porre l'accento al tempo stesso sulle misure di riforma con effetti sulla crescita a breve termine e sul giusto modello di crescita a medio termine.

20. Ribadisce che i tre aspetti della crescita - al tempo stesso intelligente, sostenibile e inclusiva - sono interconnessi e si rafforzano reciprocamente; occorre tuttavia considerare la crescita **con la stessa attenzione** anche sotto il profilo economico, sociale e ambientale.

21. L'obiettivo di ripristinare la crescita deve essere coerente con altri obiettivi sanciti dal Trattato di Lisbona, in particolare quello del benessere dei singoli. La necessità di adottare delle riforme va vista come **un'opportunità** per rendere più sostenibile il nostro stile di vita.

22. L'accento posto sulle riforme atte a promuovere la crescita deve essere comune a tutti gli Stati membri.

23. Situazione specifica dei cinque Stati membri beneficiari di programmi di assistenza finanziaria UE-FMI ⁽⁵⁾

23.1 Secondo il Comitato, sia la Commissione che il Consiglio dovrebbero continuare - formulando raccomandazioni specifiche e dettagliate per paese - ad incoraggiare gli Stati membri

a programmare e attuare politiche di crescita per il lungo periodo. È infatti da deplorare che nel 2011 l'unica raccomandazione rivolta ai **cinque Stati membri beneficiari dei programmi di assistenza finanziaria UE-FMI** fosse di proseguire l'applicazione delle misure previste dalle decisioni di erogazione dell'assistenza finanziaria.

23.2 Oggi tuttavia **la preoccupazione** del CESE si concentra sulla decisione della Commissione di esonerare questi cinque paesi dall'obbligo di impegnarsi nei preparativi per **la seconda fase di elaborazione dei programmi nazionali di riforma** nel 2012. Pur riconoscendo che i settori contemplati dai programmi nazionali di riforma sono grosso modo gli stessi e che questi cinque paesi sottopongono per approvazione obiettivi nazionali effettivamente connessi alla strategia Europa 2020, il Comitato ritiene tuttavia che tale deroga li escluda dal nuovo processo di *governance* che è il fulcro della strategia stessa, concepita per conseguire la necessaria convergenza economica mediante le riforme e l'adozione delle migliori pratiche. Tale esclusione impedirà, in particolare, la partecipazione attiva dei cittadini e delle parti sociali all'attuazione e alla revisione dei programmi nazionali di riforma in questi paesi, in palese contrasto con le conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2011, secondo cui il nuovo quadro del semestre europeo richiede il pieno coinvolgimento dei parlamenti nazionali, delle parti sociali e di altri soggetti interessati.

24. Investire nella crescita: una sfida particolarmente ambiziosa nel contesto attuale

24.1 Il Comitato è consapevole che l'individuazione di misure idonee a favorire la crescita può rivelarsi particolarmente **arduo**. L'attuale difficile situazione dell'Unione sotto il profilo della crescita non dipende soltanto dalla crisi, ma anche da una serie di altri problemi che incidono sui risultati economici dell'Europa, ad esempio la perdita di competitività, la globalizzazione, la scarsità di risorse (energetiche, competenze, ecc.), i cambiamenti climatici e l'invecchiamento della popolazione.

24.2 Per raggiungere i traguardi fissati dalla strategia Europa 2020 saranno necessari **investimenti sostanziali**, ad esempio in TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione), infrastrutture sia di tipo nuovo che tradizionali, R&S e innovazione, istruzione e formazione di competenze e, infine, efficienza energetica. Gli investimenti nell'economia verde serviranno a stimolare l'innovazione e la domanda di nuovi prodotti, cosa che andrà al tempo stesso a vantaggio della crescita e della sostenibilità dell'economia globale.

24.3 Sebbene si tratti di una scelta particolarmente difficile e ambiziosa in periodo di austerità, questa politica di investimenti pubblici, a livello nazionale o europeo, a favore di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva non solo apporta notevoli vantaggi ma può avere anche un importante **effetto leva**, incoraggiando ulteriori investimenti da parte dei privati.

24.4 Il CESE ritiene che l'UE debba **potenziare i suoi investimenti in progetti** capaci di promuovere il cambiamento strutturale e che contribuiscano a riorientare le economie degli Stati membri in direzione di una crescita sostenibile. Per risultare idonei, i progetti dovrebbero conformarsi agli obiettivi della strategia Europa 2020: tali potrebbero essere, ad esempio, progetti infrastrutturali a lungo termine che presentino un interesse pubblico rilevante e siano in grado di generare entrate.

⁽⁴⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi* - COM(2011) 11 final, GU C 132 del 3.5.2011, pagg. 26-38.

⁽⁵⁾ Grecia, Irlanda, Lettonia, Portogallo e Romania.

24.5 Il Comitato appoggia quindi pienamente **l'iniziativa Prestiti obbligazionari Europa 2020** ⁽⁶⁾ per il finanziamento di progetti infrastrutturali su vasta scala nei settori energetico, dei trasporti e delle TIC: l'iniziativa avrà infatti degli effetti positivi sui mercati dei prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti e aiuterà i promotori dei singoli progetti infrastrutturali ad attrarre capitali del settore privato per il finanziamento a lungo termine dei loro prestiti.

24.6 Secondo il CESE, l'UE deve fare di più per generare investimenti. L'erogazione dei fondi strutturali disponibili deve essere mirata al rafforzamento della competitività e alla ripresa della crescita. I finanziamenti europei dovrebbero essere subordinati ai risultati ottenuti e alla conformità con gli obiettivi della strategia Europa 2020.

24.7 Il CESE accoglie con favore la procedura accelerata di adozione, da parte del PE e del Consiglio, di un accordo sull'**aumento dei tassi di cofinanziamento** per i fondi strutturali nei paesi beneficiari dell'assistenza finanziaria erogata dall'UE, dalla Banca centrale europea (BCE) e dall'FMI, in modo da consentire la rapida mobilitazione e un miglior tasso di assorbimento dei fondi europei a sostegno della crescita ⁽⁷⁾.

24.8 Considerate le forti pressioni cui sono sottoposti sia il bilancio dell'UE che quelli di tutti gli Stati membri, questi ultimi e i legislatori europei dovranno operare scelte difficili e stabilire delle priorità, per poter **investire in fattori che rafforzano la crescita** quali l'istruzione e lo sviluppo di competenze, la R&S e l'innovazione, l'ambiente, nonché le reti, ad esempio l'Internet ad alta velocità e le interconnessioni energetiche e di trasporto.

24.9 Occorre sottolineare l'importanza, ai fini della ripresa, del ruolo **dell'imprenditorialità**, dell'imprenditoria sociale e della creazione di imprese, in particolare **le PMI** e le imprese sociali, in quanto motori fondamentali della crescita economica, dell'innovazione d'impresa e delle competenze imprenditoriali, oltre che come fonte essenziale di occupazione.

24.10 In molti paesi dell'Unione il tasso di disoccupazione sfiora ormai livelli intollerabili, il che comporta costi sociali ed economici enormi. Per questo motivo è indispensabile adottare misure a breve e a medio termine volte ad agevolare l'accesso di giovani e donne al mercato del lavoro, il reinserimento dei lavoratori esclusi dal mercato a causa della crisi, nonché la formazione e la riqualificazione professionali. Sarà necessario creare 17,6 milioni di posti di lavoro nell'UE entro il 2020.

C. UN'ATTENZIONE ECCESSIVA CONCENTRATA SUL RISANAMENTO DI BILANCIO

25. Il Comitato concorda pienamente sulla necessità di un risanamento di bilancio per correggere i gravi squilibri di bilan-

cio esistenti e ripristinare la fiducia, ma esprime la propria preoccupazione in merito all'eccessivo rilievo dato alle **misure di austerità** nel patto di bilancio. Occorre procedere ad un'efficace valutazione dell'impatto sociale di queste misure e fare il possibile per evitare che esse comportino un maggior rischio di povertà e di esclusione sociale. Il CESE è dell'avviso che si debba trovare un giusto equilibrio tra gli obiettivi del risanamento di bilancio e della crescita. La disciplina di bilancio e l'austerità non basteranno, da sole, a far ritrovare all'UE il cammino di una crescita sostenibile: pur essendo in certa misura necessari, i provvedimenti di austerità devono però rimanere equilibrati sotto il profilo sociale e tener conto del loro impatto sui vari gruppi che compongono la società. Il Comitato è d'accordo con il monito formulato dal direttore generale dell'FMI Christine Lagarde, secondo cui "procedere a tagli di bilancio generalizzati in tutta Europa non farà che aggravare la morsa della recessione".

26. Il Comitato esprime la propria perplessità quanto al fatto che il **Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria** (al quale lo scorso 30 gennaio hanno aderito 25 Stati membri) possa rappresentare la soluzione alla crisi in corso. Se è vero che in futuro il nuovo Trattato avrà per effetto una maggiore conformità alle regole del Patto di stabilità e di crescita da parte degli Stati membri, occorre tuttavia evidenziarne le lacune: un'enfasi eccessiva sull'equilibrio di bilancio, l'assenza di riferimenti al sistema di allerta precoce e al quadro di valutazione concepiti per prevenire l'accumulo di squilibri in altre aree dell'economia, ad esempio nel settore privato, o sotto forma di perdite di competitività o di bolle immobiliari - tutti fattori che hanno inciso in misura significativa sull'insorgere della crisi che stiamo attraversando. Per il rilancio della crescita economica, che è parte della soluzione, occorrono provvedimenti specifici e rigorosi atti a stimolare la crescita, soprattutto negli Stati membri che sono sull'orlo di una grave recessione. Le iniziative di risanamento del bilancio e quelle di riforma devono procedere di pari passo con misure volte ad incentivare la crescita.

27. Le perplessità del Comitato riguardano la richiesta dell'AAC 2012 di una maggiore austerità per raggiungere gli obiettivi di consolidamento del bilancio **anche in caso di un deterioramento del quadro macroeconomico**. Nel documento la Commissione chiede infatti agli Stati membri che beneficino di programmi di assistenza finanziaria di "continuare a rispettare gli obiettivi di bilancio concordati, anche a fronte di eventuali mutamenti delle condizioni economiche"; chiede inoltre ai paesi con un divario in termini di aggiustamento che sono oggetto di una procedura per disavanzo eccessivo di "intensificare il processo di risanamento", in quanto "eventuali [...] revisioni al ribasso dello scenario macroeconomico principale non devono ritardare la correzione dei disavanzi eccessivi".

28. Le euroobbligazioni (Eurobond): uno strumento per la stabilizzazione

28.1 Le istituzioni finanziarie investono in titoli di Stato che ritengono esenti da rischi per la solidità dei propri bilanci: ecco perché in questo momento esse preferiscono affidare i loro soldi alla BCE piuttosto che acquistare i titoli con un tasso di rischio più elevato emessi da alcuni Stati membri, prosciugando così il sistema finanziario della liquidità di cui avrebbe bisogno.

28.2 Per superare queste difficoltà, l'UE deve predisporre un sistema di difesa più imponente e credibile che le consenta di

⁽⁶⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - *Una fase pilota per l'iniziativa Prestiti obbligazionari Europa 2020 per il finanziamento di progetti* (COM(2011) 0660 final).

⁽⁷⁾ Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 13 dicembre 2011 in vista dell'adozione del regolamento (UE) n. .../2011 del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio per quanto attiene a talune disposizioni relative alla gestione finanziaria per alcuni Stati membri che si trovano, o rischiano di trovarsi, in gravi difficoltà in merito alla loro stabilità finanziaria- P7_TC1-COD(2011)0209.

far fronte alle pressioni dei mercati, affidando alla Banca centrale europea un ruolo ancora più forte, direttamente o indirettamente sotto l'egida del FESF (Fondo europeo di stabilità finanziaria) o del Sistema monetario europeo.

28.3 Il Comitato riconosce che vi sono significative e concrete implicazioni in termini di rischio morale (*moral hazard*) e che occorre trovare una soluzione a questo problema, che è tuttavia di poco conto rispetto all'eventualità di un collasso della zona euro. Dal momento che i governi dell'UE non sono disposti a farsi carico dei debiti di altri Stati membri e che per la BCE non è affatto semplice assumersi questo impegno, il Comitato chiede che venga esaminata con urgenza **l'idea di emettere degli *stability bond* ("obbligazioni di stabilità")**. In seguito alla pubblicazione del *Libro verde sulla fattibilità dell'introduzione di *stability bond** da parte della Commissione, il CESE sta svolgendo un'analisi della questione in un altro parere.

D. OCCORRE METTERE OPPORTUNAMENTE L'ACCENTO SULL'ATTUAZIONE

29. L'obiettivo della strategia Europa 2020 è fare in modo che l'Unione europea mantenga la sua posizione competitiva nel quadro di una concorrenza sempre più accesa a livello mondiale. Il CESE concorda quindi pienamente con il **rilievo dato** dalla Commissione nell'AAC 2012 alla mancanza di un'adeguata attuazione delle riforme a livello nazionale.

30. Osserva infatti con grande preoccupazione che, malgrado la situazione di emergenza, i progressi compiuti dagli Stati membri nel **dar seguito** alle raccomandazioni contenute nell'AAC per il 2011 sono **inferiori alle aspettative**. Il lasso di tempo necessario perché le decisioni adottate a livello UE si traducano in interventi decisi dai governi degli Stati membri è troppo lungo.

31. Il Comitato **esorta i governi dell'Unione a rispettare integralmente gli impegni assunti** al momento di sottoscrivere i programmi nazionali di riforma (PNR), poiché essi devono assumersi in prima persona la responsabilità dei cambiamenti necessari sotto il profilo della futura *governance* economica. Questo mette in evidenza la necessità che il processo del semestre europeo venga rafforzato da una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali, delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile negli Stati membri alle discussioni e al controllo sui progressi compiuti nell'attuazione dei PNR.

32. Il CESE deplora che gli impegni assunti dagli Stati membri nei rispettivi programmi nazionali di riforma per il 2011 si siano rivelati insufficienti a raggiungere la maggior parte degli **obiettivi** stabiliti a livello europeo. Poiché la preoccupazione che non sia possibile conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020 si fa sempre più forte, il Comitato esorta la Commissione, e soprattutto i governi degli Stati membri, a raddoppiare i loro sforzi per rimediare a questo scostamento dei programmi nazionali dagli obiettivi fissati a livello UE - un problema che era stato messo in evidenza già da tempo -, e a fare in modo che le autorità pubbliche, le parti interessate e i cittadini dei singoli paesi si assumano ciascuno le proprie responsabilità nell'attuazione dei rispettivi programmi nazionali di riforma.

33. Esorta inoltre la Commissione a fare in modo che tutti gli Stati membri, compresi quelli che beneficiano dei programmi di assistenza finanziaria UE-FMI, diano il proprio contributo alla realizzazione degli obiettivi principali della strategia Europa 2020 in base alle rispettive potenzialità.

E. IMPORTANZA DELL'ANALISI ANNUALE DELLA CRESCITA E COINVOLGIMENTO DELLA SOCIETÀ CIVILE ORGANIZZATA E DELLE PARTI SOCIALI NELLA SUA ELABORAZIONE

34. L'AAC rappresenta le fondamenta su cui costruire la necessaria **intesa sulle priorità di intervento a livello nazionale ed europeo per il 2012**, che dovrebbero poi essere integrate nelle decisioni dei governi dell'UE in materia economica e di bilancio nonché contribuire all'elaborazione dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità e di convergenza degli Stati membri.

35. L'Analisi annuale svolta dalla Commissione ha quindi un'importante **rilevanza politica**: per questo motivo il Comitato ritiene che nel redigere il documento non ci si debba limitare ad un'ottica puramente tecnocratica, ma che sia invece necessario tenere conto dell'opinione del Parlamento europeo e dei principali soggetti interessati, come ad esempio le organizzazioni della società civile e le parti sociali.

36. Nell'attuale clima di totale scetticismo nei confronti delle strategie fin qui adottate per superare la crisi e, anzi, di scarsissima fiducia nella stessa costruzione europea, l'UE ha bisogno di coinvolgere i suoi cittadini: il **dialogo sociale e civile** deve essere rafforzato a tutti i livelli per arrivare ad un ampio consenso sulla necessità di attuare delle riforme.

37. Gli interventi tesi a migliorare la *governance* economica europea dovrebbero essere accompagnati da iniziative che ne rafforzino anche la legittimità, l'assunzione di responsabilità e la **titolarità**.

38. Il Comitato chiede che **le parti interessate esprimessero la società civile organizzata partecipino al processo del semestre europeo con modalità migliori e più efficaci**: a livello europeo, esse dovrebbero essere coinvolte nell'elaborazione dell'AAC e delle raccomandazioni specifiche per paese, mentre a livello nazionale dovrebbero prendere parte alla stesura, all'attuazione e al monitoraggio dei futuri programmi nazionali di riforma. I PNR dovrebbero contenere informazioni dettagliate sul grado di coinvolgimento attivo dei soggetti interessati alla preparazione dei documenti e sul modo in cui si è tenuto conto del contributo da essi offerto.

39. Perché gli obiettivi della strategia Europa 2020 per la crescita possano essere raggiunti è indispensabile che l'intera società si senta coinvolta e ciascuna parte interessata si assuma pienamente le proprie responsabilità. In un momento come questo, in cui si prendono decisioni di grande rilievo per la vita di tutti i soggetti interessati, fare di questi ultimi gli autentici **cotitolari** delle riforme appare più necessario che mai.

40. Il Comitato intende continuare a partecipare attivamente alla fase di realizzazione della strategia Europa 2020 e alle iniziative per dar seguito alle raccomandazioni dell'AAC per il 2012. Proseguirà quindi la collaborazione con la sua rete di CES nazionali e istituzioni analoghe al fine di migliorare la **consultazione, la partecipazione e la mobilitazione della società civile organizzata** a livello sia nazionale che europeo.

II PARTE

PROPOSTE DEL COMITATO IN MERITO ALLE PRIORITÀ FORMULATE DALLA COMMISSIONE EUROPEA

i Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) approva le cinque priorità che, secondo l'analisi della Commissione, dovrebbero formare la piattaforma per le iniziative di politica

su cui porre l'accento nel 2012: portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita; ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia; promuovere la crescita e la competitività; lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi; modernizzare la pubblica amministrazione.

ii La presente II parte illustra in sintesi una serie di contributi specifici relativi alle suddette priorità, principalmente sotto forma di punti ripresi da diversi pareri adottati dal CESE nel 2011. Le osservazioni e citazioni del presente documento costituiscono il seguito alla posizione espressa dal Comitato sull'AAC 2011 ⁽⁸⁾ in un parere adottato nel marzo 2011.

1. Portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita

1.1 Risanamento di bilancio

1.1.1 Il CESE ribadisce la posizione espressa nel parere in merito all'*Analisi annuale della crescita 2011* (II parte), ai punti 1 ("Attuare un risanamento di bilancio rigoroso") e 2 ("Correggere gli squilibri macroeconomici").

1.1.2 Per quanto riguarda il risanamento di bilancio, come sottolineato ai punti 1.1 e 1.2 del parere sull'AAC 2011 ⁽⁹⁾, il CESE ritiene che sia necessario **riequilibrare le finanze pubbliche evitando nel contempo una contrazione della domanda**, che porterebbe a una recessione la quale, a sua volta, genererebbe ulteriori disavanzi con il risultato di spingere l'economia europea in una spirale negativa. Dovrebbero essere avviati piani di riduzione del debito pubblico compatibili con il rilancio economico e con gli obiettivi sociali e occupazionali definiti dalla strategia Europa 2020.

1.1.3 L'Europa deve rafforzare la *governance* economica per garantire la **disciplina di bilancio** in ogni Stato membro, in particolare nella zona euro. Il pacchetto di riforme concordato - il cosiddetto "six-pack" - insieme alle nuove proposte normative e al corrispondente "semestre europeo" per un miglior coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nazionali e un più stretto monitoraggio da parte dell'UE, devono essere attuati correttamente e in tempi rapidi.

1.1.4 Tuttavia, la disciplina di bilancio a livello di singoli Stati membri non è un presupposto sufficiente né per la crescita e l'occupazione né per la coesione economica e sociale. Il Comitato esprime anzi preoccupazione per il fatto che le attuali condizioni di emissione dei titoli del debito pubblico abbiano condotto a una situazione di mercato che potrebbe compromettere la crescita e la ritrovata stabilità.

1.1.5 Alla luce di tali considerazioni, il Comitato accoglie con favore il Libro verde sulla fattibilità dell'introduzione di **stability bond (obbligazioni di stabilità)**. A suo parere, in un contesto di norme rigorose e di una *governance* corrispondente a livello UE, che escluda il rischio morale e promuova un comportamento governativo responsabile e prevedibile negli Stati membri, la gestione dei debiti pubblici con garanzie co-

muni nell'area dell'euro costituirà un elemento importante che contribuirà a far superare i problemi più acuti e ad uscire dal vicolo cieco della contrapposizione austerità-crescita.

1.1.6 I progressi in questo campo consentiranno anche l'abbandono graduale, da parte della **Banca centrale europea (BCE)**, del programma di acquisto di titoli di Stato attualmente necessario per permettere a singoli Stati membri di rifinanziare il loro debito pubblico. Anziché proseguire tale programma, la BCE potrebbe decidere di sostenere i nuovi *stability bond* fornendo, almeno in una fase transitoria, garanzie supplementari agli operatori dei mercati.

1.2 Attribuire la priorità ad una spesa favorevole alla crescita

1.2.1 Il CESE esprime tutto il suo appoggio alla proposta di attribuire la priorità ad **una spesa favorevole alla crescita**. Occorre in particolare fare in modo che le misure per superare la crisi economica e la crisi del debito pubblico non compromettano gli investimenti pubblici nell'istruzione e nella formazione. Gli Stati membri devono prestare una particolare attenzione agli investimenti pubblici nel campo dell'istruzione, della ricerca e della formazione professionale al momento di valutare i loro obiettivi di bilancio a medio termine.

1.2.2 Misure di sostegno pubblico alla **ricerca e all'innovazione**, con programmi specifici dedicati, si sono rivelate di straordinaria importanza nel caso delle industrie ad alta intensità energetica. Il CESE chiede alla Commissione europea, al Consiglio e al Parlamento europeo di rafforzare quei programmi, incentrati sull'efficienza energetica e la diversificazione, e di integrarli permanentemente nelle azioni di sviluppo.

1.2.3 Pur nelle difficoltà dell'attuale congiuntura, il CESE raccomanda inoltre di investire ancora di più in **ricerca, sviluppo, applicazione e formazione e nelle attività scientifiche** applicate alle industrie ad alta intensità energetica. Questi investimenti dovrebbero trovare adeguata copertura nel prossimo programma quadro e consentire lo scambio di esperienze e risultati a livello almeno europeo. I programmi europei e nazionali dovrebbero essere maggiormente incentrati sulla ricerca e l'innovazione in materia di efficienza energetica.

1.3 Politiche attive del mercato del lavoro e servizi per l'occupazione efficaci

1.3.1 Come già evidenziato dal Comitato nel parere sull'AAC 2011 ⁽¹⁰⁾, per incoraggiare i disoccupati a cercare un lavoro occorrono innanzitutto efficaci servizi occupazionali, e solo in secondo luogo i cosiddetti "incentivi" provvisti dai sussidi di disoccupazione. [...] Nell'attuale contesto caratterizzato da cifre record di disoccupati, il problema del **mercato del lavoro** non consiste nella mancanza di manodopera in generale bensì nella mancanza di manodopera qualificata in alcuni Stati membri e nella grave scarsità di posti di lavoro disponibili. Occorre dedicare maggiore attenzione a una politica intelligente della domanda, che promuova la crescita e l'innovazione future e contribuisca alla creazione di ulteriori posti di lavoro.

1.3.2 Il CESE ha posto l'accento sul fatto che i **servizi pubblici per l'occupazione** hanno la responsabilità di svolgere

⁽⁸⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi* - COM(2011) 11 final, GU C 132 del 3.5.2011, pagg. 26-38.

⁽⁹⁾ Ibidem.

⁽¹⁰⁾ Ibidem.

un ruolo più attivo nella politica di formazione dei gruppi prioritari, ad esempio i lavoratori meno qualificati o precari e i gruppi più vulnerabili come i disabili, i disoccupati più anziani e gli immigrati. Le agenzie pubbliche per l'impiego dovrebbero anche svolgere un ruolo più attivo nel collocamento dei disoccupati di lungo periodo e nello sviluppo di politiche attive di occupazione e formazione professionale. In molti Stati sarà necessario estendere fortemente il sostegno specifico offerto dalle amministrazioni nazionali competenti per l'occupazione, dedicando particolare attenzione alle categorie svantaggiate di disoccupati.

1.4 *Riformare e ammodernare i sistemi pensionistici*

1.4.1 Pur riconoscendo la necessità di riformare e ammodernare i sistemi pensionistici, il Comitato ritiene che la pressione esercitata su tali sistemi sia dovuta più alla mancanza di posti di lavoro e di investimenti che all'andamento demografico. Ciò che occorre realmente sono misure atte a promuovere il prolungamento della vita attiva, integrate da efficaci politiche per la crescita e l'occupazione. Soltanto una vera e propria **politica per l'"invecchiamento attivo"**, che punti a una maggiore partecipazione alla formazione e all'apprendimento permanente, può far crescere in modo sostenibile il tasso di occupazione delle persone più anziane, che abbandonano anticipatamente l'attività lavorativa per problemi di salute, a causa del lavoro usurante o perché vengono licenziate prematuramente e non hanno opportunità di formazione o di rientro nel mercato del lavoro. Il CESE nutre inoltre profondo scetticismo quanto all'utilità di innalzare l'età legale di pensionamento per risolvere i problemi legati alle sfide demografiche. Un aumento dell'età legale di pensionamento rischia inoltre di aggravare la pressione su altri pilastri della sicurezza sociale, quali le pensioni di invalidità o il reddito minimo garantito, come è avvenuto in alcuni Stati membri, vanificando i progressi verso il risanamento delle finanze pubbliche. Secondo il Comitato, una soluzione molto più indicata consiste invece nell'avvicinare l'età effettiva del pensionamento a quella attualmente stabilita per legge.

1.4.2 Più nello specifico, a giudizio del CESE la transizione coerente verso un mondo del lavoro adatto alle **persone più anziane** deve avvenire tramite una serie di misure in cui devono figurare i seguenti elementi chiave: introdurre incentivi destinati alle imprese per creare posti di lavoro adatti agli anziani e stabilizzare la situazione degli anziani già presenti sul mercato del lavoro; lanciare una politica proattiva del mercato del lavoro intesa a reinserire i disoccupati anziani nella vita professionale grazie ad una consulenza e un'assistenza completa a chi cerca lavoro; adottare misure finalizzate a protrarre la permanenza fisica e psicologica nella vita lavorativa; adottare provvedimenti per aumentare la capacità inclusiva dei posti di lavoro per gli anziani con disabilità, nonché misure intese ad accrescere la volontà dei singoli di lavorare più a lungo (ambito in cui rientrano anche la disponibilità verso la formazione permanente e la prevenzione sanitaria); mettere a punto dei modelli di orario lavorativo negoziati con le parti sociali al fine di tutelare la salute per tutta la vita lavorativa; prevedere misure aziendali, basate su contratti collettivi o giuridiche, per garantire una maggiore partecipazione degli anziani al perfezionamento professionale; adottare misure di sensibilizzazione a favore dei lavoratori anziani, compresa una vasta azione di sensibilizzazione della società per contrastare gli stereotipi e i pregiudizi nei confronti dei lavoratori anziani e dare un significato positivo al concetto di "invecchiamento"; offrire consulenza e sostegno alle imprese, in particolare alle PMI, nella programmazione in

materia di risorse umane e nello sviluppo di un'organizzazione del lavoro che tenga conto dell'età dei dipendenti; creare incentivi adeguati per impiegare gli anziani e mantenerli sul posto di lavoro, senza però distorcere la concorrenza; creare incentivi socialmente accettabili per prolungare la vita lavorativa per tutti quelli che trovano un lavoro e sono in condizioni di esercitarlo; e infine, ogni qual volta sia possibile o auspicabile, creare modelli innovativi e attraenti per una transizione agevole dalla vita lavorativa alla pensione nel quadro dei sistemi pensionistici pubblici.

1.4.3 Inoltre, per quanto attiene alla direttiva 2003/41/CE relativa alle attività e alla supervisione degli **enti pensionistici aziendali o professionali**, il CESE conferma la posizione espressa al punto 5.7 del parere sull'AAC 2011 ⁽¹¹⁾.

1.5 *Politiche fiscali favorevoli alla crescita*

1.5.1 Il CESE ribadisce la raccomandazione di cui al punto 1.4 del parere sull'AAC 2011 ⁽¹²⁾ cioè che occorre spostare la **pressione fiscale** verso nuove fonti di entrate.

1.5.2 Il CESE è dell'avviso che il **settore finanziario** debba anche contribuire in misura equa e sostanziale allo sforzo di risanamento del bilancio.

L'introduzione di una **tassa sulle transazioni finanziarie (TTF)** a livello mondiale andrebbe privilegiata rispetto a una TTF a livello dell'UE. Tuttavia, qualora l'adozione di una simile tassa a livello mondiale non risultasse fattibile, il CESE prenderebbe in considerazione la sua introduzione a livello dell'UE.

1.5.3 In materia di **imposta sul valore aggiunto (IVA)**, il CESE approva senza riserve l'iniziativa della Commissione di riflettere sulla possibilità di una revisione globale del sistema dell'IVA. I costi operativi a carico dei contribuenti e gli oneri amministrativi per le amministrazioni dovrebbero essere ridotti, provvedendo nel contempo a far diminuire i tentativi di frode. Un problema particolarmente delicato riguarda il trattamento delle operazioni transfrontaliere.

1.5.4 Il CESE sostiene e approva la proposta di un nuovo regolamento volto a disciplinare la cooperazione amministrativa in materia di accise ⁽¹³⁾ in quanto si tratta di uno strumento utile e necessario per garantire un'efficace riscossione delle imposte e per combattere le frodi sulle accise.

1.5.5 Per eliminare la doppia tassazione e promuovere la semplificazione amministrativa nelle transazioni transfrontaliere il CESE raccomanda l'istituzione di **sportelli unici** presso i quali i cittadini possano ottenere informazioni sui sistemi fiscali, versare le imposte e ricevere i certificati necessari e la documentazione da utilizzare in tutta l'UE, nonché la semplificazione delle procedure amministrative applicate alle situazioni transfrontaliere.

1.5.6 In tale contesto, il Comitato chiede la creazione di un **osservatorio sulla tassazione transfrontaliera**, posto sotto l'egida della Commissione europea, che consenta di avere, con continuità, una conoscenza pratica e dettagliata degli ostacoli fiscali esistenti e della loro evoluzione.

⁽¹¹⁾ Ibidem.

⁽¹²⁾ Ibidem.

⁽¹³⁾ Cfr. COM(2011) 730 final.

1.5.7 Il CESE appoggia la proposta di introdurre una base imponibile consolidata comune per le società (*common consolidated corporate tax base* - CCCTB) poiché ciò consentirebbe di creare condizioni migliori per le imprese che svolgono attività transfrontaliere.

1.5.8 Il CESE si aspetta che la CCCTB comporti una notevole riduzione dei costi di conformità alla normativa fiscale per le imprese e l'eliminazione delle distorsioni della concorrenza nell'UE dovute alle diverse normative fiscali, favorendo quindi una concorrenza equa e sostenibile con conseguenti effetti positivi sulla crescita e sull'occupazione.

1.5.9 Il Comitato appoggia la revisione della **direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici (DTE)**, poiché le disposizioni rivedute consentono agli Stati membri che lo desiderino di trasferire parte della pressione fiscale che grava sul lavoro o sul capitale verso una forma di tassazione dell'energia che incentivi i comportamenti rispettosi dell'ambiente e favorevoli all'efficienza energetica, conformemente alla strategia Europa 2020.

1.5.10 Il fattore "tassazione legata alle emissioni di CO₂" integra il sistema UE di scambio delle quote di emissioni ("**sistema ETS UE**").

1.5.11 Il CESE deplora tuttavia che la rifusione della DTE proposta non sia più ambiziosa e coerente: la Commissione si è infatti premurata di inserirvi una serie di eccezioni o di deroghe, con l'obiettivo di non scontentare alcuni Stati membri o di soddisfare le richieste di altri.

1.5.12 Nel caso dei combustibili, il "segnale di prezzo" inviato dall'imposizione fiscale non è accettabile da parte dei consumatori, né lo diventerebbe, probabilmente, con la rifusione della DTE.

1.5.13 Altri settori, tuttavia, come quelli dell'agricoltura, dell'edilizia o dei trasporti pubblici, godono ancora di un'esenzione, totale o parziale, dalle disposizioni del nuovo testo. L'insieme di queste esenzioni risulta ben poco coerente, tanto più se si pensa che esse rischiano di essere mal comprese da chi ne è escluso.

2. Ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia

2.1 Un sistema finanziario sano

2.1.1 È importante affrontare le gravi carenze oggi esistenti in materia di **regolamentazione e supervisione della finanza internazionale**. Il crescente squilibrio esistente nel settore finanziario tra la privatizzazione dei profitti e la socializzazione delle perdite deve essere corretto con urgenza. Occorre creare, sul piano normativo, le condizioni affinché gli intermediari finanziari assumano il loro ruolo primario di servizio all'economia reale: fornire credito per progetti reali, investendo in attività anziché speculando sui debiti. Qualsiasi sostegno pubblico a istituti finanziari deve essere accompagnato dai necessari miglioramenti in materia di *governance* delle imprese, quale primo passo verso una riforma radicale del settore a sostegno degli obiettivi di crescita e di occupazione.

2.1.2 Il CESE condivide le preoccupazioni della Commissione secondo cui il **sostegno agli istituti finanziari in situazione fallimentare** a spese delle finanze pubbliche e della parità delle condizioni di concorrenza nel mercato interno non è più accettabile per il futuro. Si augura quindi che la Commissione conduca una valutazione d'impatto esaustiva dei costi, delle risorse umane e delle riforme legislative che si rendono necessari. Una proposta realistica dovrebbe essere accompagnata da un calen-

dario per l'assunzione di risorse umane, tenuto conto che tali risorse potrebbero non essere immediatamente disponibili nel mercato.

2.1.3 Il CESE riconosce che la Commissione europea ha risposto alla crescente complessità e opacità del sistema finanziario. Esorta pertanto l'industria finanziaria ad **applicare correttamente la nuova normativa** e a ricorrere all'autoregolamentazione per favorire un'azione adeguata e onesta e per agevolare l'accesso a prodotti finanziari trasparenti.

2.1.4 Il CESE chiede l'introduzione dell'**educazione finanziaria** come materia obbligatoria nei programmi di studio del sistema di istruzione, che dovrà proseguire nei programmi di qualificazione e di riconversione professionale dei lavoratori. Questa materia dovrà, tra l'altro, favorire il risparmio consapevole, valorizzando i prodotti finanziari socialmente responsabili. Un'educazione finanziaria pienamente accessibile risulta a vantaggio della società nel suo complesso.

2.1.5 Il CESE ribadisce la posizione espressa al punto 3.6 del parere sull'AAC 2011 ⁽¹⁴⁾ e accoglie quindi con favore la proposta di regolamento relativa alle **vendite allo scoperto e ai credit default swap**. Questa iniziativa contribuirà a eliminare regimi confliggenti e a portare chiarezza in questo settore dei mercati finanziari, oltre ad attribuire alle autorità competenti i poteri per esigere maggiore trasparenza per gli strumenti coperti dal regolamento.

2.1.6 Il CESE accoglie con favore le disposizioni per la trasparenza di mercato, dalle quali si attende molti benefici. Accoglie inoltre positivamente il ruolo di regolamentazione dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (*European Securities and Markets Authority* - ESMA), ma mette in guardia contro il rischio di destabilizzazione dei mercati derivante da un'eccessiva ingerenza.

2.1.7 Il Comitato ritiene che, per istituire un **sistema realistico di fondi di risoluzione per il settore bancario**, gli Stati membri dovrebbero prima raggiungere un accordo sull'adozione di metodologie comuni e di regole uniformi, onde evitare distorsioni della concorrenza.

2.1.8 Lo scenario macroeconomico è motivo di grande preoccupazione: il CESE teme che i fondi di risoluzione avranno delle ripercussioni sul potenziale di prestito del settore bancario, nella misura in cui **sottrarranno risorse** all'erogazione di prestiti.

2.1.9 Il Comitato ritiene che, prima di intraprendere qualunque misura atta a introdurre **prelievi a carico delle banche**, la Commissione dovrebbe procedere a una valutazione rigorosa degli effetti cumulativi di tali prelievi e dei fondi di risoluzione. Per prendere una decisione sull'introduzione di fondi di risoluzione per il settore bancario, è necessario calcolare il costo complessivo dell'intero sistema, l'ampiezza delle sue ripercussioni sul potenziale di prestito del settore nonché il tempo occorrente prima che il sistema diventi abbastanza forte o raggiunga le dimensioni previste. Il Comitato raccomanda di calibrare tali stime in riferimento allo scenario più sfavorevole.

2.1.10 Il CESE accoglie con favore il fatto che, in base alla proposta di regolamento, nel futuro le **commissioni interbancarie multilaterali per gli addebiti** saranno vietate in via di

⁽¹⁴⁾ Ibidem.

principio. In questo modo si conferiscono chiarezza e trasparenza ai complessi rapporti contrattuali che stanno alla base delle procedure di pagamento, con un beneficio particolare per le piccole e medie imprese.

2.1.11 Dallo studio di impatto condotto dalla Commissione emerge che i nuovi requisiti patrimoniali non comporterebbero particolari svantaggi per le PMI; tuttavia il Comitato continua a nutrire una certa diffidenza e invita la Commissione a monitorare da vicino l'andamento dei **prestiti bancari alle PMI e delle spese bancarie sostenute da queste imprese**. Inoltre, il CESE è favorevole alla revisione da parte della Commissione della valutazione del rischio per i prestiti alle PMI.

2.1.12 Al nuovo regolamento deve fare da contrappeso l'attuazione di **sistemi di risoluzione e di recupero** basati su dispositivi come i "testamenti in vita" (*living wills*). Mentre lo Stato continuerà a fornire garanzie per i depositi di importo esiguo, occorre eliminare l'azzardo morale rappresentato dal sostegno statale illimitato alle banche fallite. Se la situazione sarà sufficientemente chiara, gli investitori, i creditori e i direttori dovranno assumersi la responsabilità diretta per la salute futura di ciascun ente creditizio.

3. Promuovere la crescita e la competitività oggi e in futuro

3.1.1 Il CESE ribadisce la posizione espressa nel parere in merito all'*Analisi annuale della crescita 2011* (II parte), ai punti 8 ("Sfruttare il potenziale del mercato unico"), 9 ("Attrarre capitali privati per finanziare la crescita") e 10 ("Creare un accesso all'energia a basso costo").

3.2 Ricerca e innovazione

3.2.1 Il Comitato raccomanda alla Commissione di sviluppare, grazie a misure strutturali aggiuntive nell'ambito della Commissione stessa e degli organi consultivi che la assistono, una strategia integrata per **la ricerca e l'innovazione**, e la esorta ad adeguare finalmente la quota del futuro bilancio generale dell'UE destinata alla ricerca e all'innovazione.

3.2.2 Il CESE plaude inoltre al riconoscimento del compito politico fondamentale che consiste nel creare, **in tutta Europa, un ambiente affidabile e favorevole all'innovazione e condizioni quadro** flessibili, per sollevare così i potenziali investitori e i processi innovativi dal peso rappresentato dall'attuale frammentazione e sovrapposizione delle normative e dall'eterogeneità degli oneri amministrativi imposti nei 27 Stati membri e dalla Commissione.

3.2.3 Il Comitato raccomanda di intensificare gli sforzi per **eliminare gli ostacoli** che impediscono o pregiudicano la rapida applicazione delle innovazioni e la creazione dell'**Unione dell'innovazione**. Per promuovere meglio l'intero processo dell'innovazione, ad avviso del Comitato è necessario che le regole in materia di aiuti di Stato, bilanci, appalti e concorrenza, che possono ostacolare⁽¹⁵⁾ il raggiungimento di tale obiettivo, siano riesaminate in modo approfondito con la cooperazione dei soggetti di volta in volta interessati. La questione qui è l'equilibrio e/o il potenziale conflitto tra regole di concorrenza e promozione dell'innovazione. Per questo motivo, le norme in materia di concorrenza, aiuti di Stato e appalti pubblici non dovrebbero essere formulate e applicate in maniera tale da farne altrettanti ostacoli all'innovazione; in questi campi, anzi, po-

trebbe esservi bisogno di introdurre riforme. Le innovazioni, inoltre, hanno talora bisogno anche di essere protette onde impedire che vengano acquisite da concorrenti intenzionati a bloccare il processo innovativo.

3.2.4 Il Comitato approva in particolare il fatto che l'innovazione sia intesa e definita **nel senso più ampio** e in modo completo e integrato.

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

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

3.3 Mercato unico

3.3.1 Il CESE accoglie favorevolmente il proposito della Commissione di stimolare la crescita e rafforzare la fiducia nei confronti di tale mercato. Il Comitato ricorda che il mercato unico è un **elemento centrale dell'integrazione europea**, in grado di offrire vantaggi concreti ai soggetti interessati europei e di generare una crescita sostenibile per le economie europee. Pertanto, nel contesto attuale, un mercato unico efficiente e proiettato nel futuro non è soltanto auspicabile bensì è determinante per il futuro politico ed economico dell'Unione europea. Per mettere a disposizione questi vantaggi, è fondamentale che le proposte della Commissione siano ambiziose e non si limitino ad affrontare singole problematiche poco rilevanti.

3.3.2 Il CESE ribadisce la sua richiesta di adottare un approccio organico. Pur ritenendo fondamentale promuovere la crescita e il potenziale delle imprese, il Comitato ritiene che le proposte dovrebbero concentrarsi maggiormente sui **consumatori e sui cittadini** in quanto attori indipendenti nella creazione del mercato unico.

3.3.3 Il CESE chiede una **tolleranza zero qualora gli Stati membri non applichino la normativa UE** e ricorda al Consiglio e alla Commissione che un'applicazione ritardata, incoerente e incompleta continua ad essere di grande intralcio al funzionamento del mercato unico. Il CESE accoglierebbe con grande favore la pubblicazione di tavole di concordanza per ciascuno Stato membro al fine di favorire una migliore promozione e comprensione del mercato interno.

3.4 Il mercato unico digitale nell'UE

3.4.1 Per quanto riguarda il mercato unico digitale nell'UE, il CESE ribadisce la posizione espressa al punto 8.12 del parere

⁽¹⁵⁾ GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 8, punto 4.8.

sull'AAC 2011; ha inoltre ripetutamente espresso in una serie di pareri adottati nel 2011 ⁽¹⁶⁾ il proprio forte sostegno all'attuazione dell'**agenda digitale europea**, allo scopo di produrre vantaggi socioeconomici sostenibili grazie a un mercato digitale unico basato su connessioni Internet superveloci e di alta qualità disponibili a prezzi accessibili per tutti i cittadini dell'Unione.

3.4.2 In tale contesto, il Comitato accoglie con favore l'approccio creativo adottato dalla Commissione in materia di accordi di coinvestimento per la promozione della copertura della banda larga veloce e ultraveloce, ma esorta la Commissione a fissare obiettivi ancor più ambiziosi in materia di connettività per mantenere la competitività dell'Europa a livello mondiale. Il CESE pone l'accento sull'importanza cruciale dei **principi di neutralità della rete** in quanto fondamentali obiettivi politici dell'Unione e chiede con urgenza l'adozione di un approccio proattivo affinché tali principi siano sanciti dalla legislazione europea, garantendo così la conservazione dell'apertura della rete su tutto il territorio dell'UE.

3.4.3 Per quanto riguarda il piano d'azione europeo per l'eGovernment e il quadro per l'interoperabilità dei servizi pubblici europei, il CESE sostiene il piano d'azione presentato dalla Commissione per promuovere un'amministrazione digitale (eGovernment) sostenibile e innovativa, ricordando che occorre mantenere gli impegni assunti nel 2009 alla conferenza ministeriale di Malmö. Il Comitato invoca inoltre la creazione di una **piattaforma per lo scambio di informazioni**, esperienze e codici fondati su software gratuiti, come previsto dal quadro europeo di interoperabilità, sottolineando come la maggior parte degli ostacoli attualmente derivino dall'assenza di una base giuridica transfrontaliera, dalle differenze tra le normative nazionali e dal fatto che gli Stati membri optano per soluzioni reciprocamente incompatibili.

3.4.4 In un parere sul tema *Migliorare l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione digitali*, il CESE sostiene che le disparità di accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) dipendono in larga misura dalle disuguaglianze economiche e sociali, e ha messo in evidenza che OGNI cittadino ha diritto ad acquisire in modo critico i contenuti di tutti i supporti mediatici. Il CESE sostiene altresì che l'UE e gli Stati membri dovrebbero garantire l'accessibilità del digitale tramite **l'apprendimento permanente delle competenze digitali** a fini lavorativi, di realizzazione personale e di cittadinanza; anche l'accesso all'infrastruttura e agli strumenti va considerato come un diritto fondamentale.

3.5 Società dell'informazione

3.5.1 Per quanto riguarda il **Nuovo regolamento relativo al roaming** il Comitato osserva che le riduzioni dei massimali proposte sono, a suo avviso, proporzionate e tali da garantire la disponibilità e l'accesso a un servizio d'interesse economico generale a prezzi accettabili, e costituiscono un passo nella giusta direzione, verso cioè la scomparsa a medio termine di qualunque forma specifica di tariffa in *roaming*. Si rammarica tuttavia che la proposta della Commissione non sia accompagnata da una valutazione d'impatto delle nuove misure sull'occupazione e sulle condizioni di lavoro nel settore delle telecomunicazioni mobili.

3.6 Energia

3.6.1 Il CESE ritiene che l'efficienza dei mercati transfrontalieri, rafforzi la sicurezza di approvvigionamento, l'ottimizzazione della gestione delle crisi e la riduzione dei rischi di aggravio dei costi, che sono sempre scaricati sull'utente finale. Il miglioramento progressivo del mercato interno dell'energia consente di ottenere significativi risparmi, a beneficio delle imprese e degli utenti privati.

3.6.2 Osserva che nei mercati dell'energia all'ingrosso nell'Unione continuano a permanere condizioni differenziate e **discriminazioni**. A causa anche dei deficit strutturali nella rete e in particolare nell'interconnessione transfrontaliera, l'integrazione dei mercati è assolutamente insufficiente. Ci sono ancora rilevanti ostacoli alla possibilità di un accesso non discriminatorio alla rete e alla vendita di energia elettrica.

3.6.3 Considera indispensabile proseguire nella **costruzione di un'Europa dell'energia**, nella quale siano tutelati gli interessi generali dell'Unione, quelli dei consumatori, sia garantito l'approvvigionamento energetico, sia salvaguardata, con politiche adeguate che distribuiscano i vantaggi e controllino la congruità dei costi, la sostenibilità sociale, ambientale ed economica, sia protetta l'integrità del mercato come bene irrinunciabile dello sviluppo dell'economia sociale di mercato.

3.6.4 Il CESE chiede l'adozione di un **approccio integrato** tra politiche interne e politiche esterne e le politiche correlate quali quelle di vicinato e prossimità e quelle legate alla tutela ambientale. Va superato l'unilateralismo energetico con una forte politica comune di solidarietà energetica, basata sulla diversificazione, su un mix energetico appropriato alle condizioni e alle caratteristiche di ogni singolo Stato membro, ma soprattutto sulla sostenibilità ambientale.

3.6.5 Per quanto riguarda il **contributo dell'energia alla crescita**, il CESE:

- evidenzia che l'efficienza energetica e il risparmio energetico dipendono in misura preponderante dall'azione di cittadini, imprese e lavoratori, nonché dalla modifica del loro comportamento,
- sottolinea che il risparmio energetico dovrebbe favorire lo sviluppo economico, il benessere sociale e la qualità di vita,
- sottolinea l'importanza di scegliere gli strumenti giusti e ritiene che gli accordi volontari siano utili mentre le misure vincolanti siano necessarie laddove gli incentivi positivi non funzionino,
- sottolinea l'importanza della cogenerazione come metodo altamente efficiente di produzione di energia,
- non sostiene la fissazione di un obiettivo generale vincolante per l'efficienza energetica, ma raccomanda di concentrare gli sforzi sul raggiungimento di risultati concreti, e
- sottolinea la necessità di assicurare il sostegno finanziario e gli investimenti per realizzare il grande potenziale dei nuovi Stati membri.

⁽¹⁶⁾ GU C 107, del 6.4.2011, pag. 53, GU C 376, del 22.12.2011, pag. 92 GU C 318, del 29.10.2011, pag. 9, GU C 24, del 28.1.2012, pag. 131e GU C 24, del 28.1.2012, pag. 139.

3.6.6 In merito al **piano di efficienza energetica**, il Comitato raccomanda alla Commissione:

- di realizzare e pubblicare uno studio approfondito dei certificati bianchi,
- di utilizzare misure più mirate per affrontare casi specifici di grandi potenziali di efficienza energetica non sfruttati e di garantire al tempo stesso che un aiuto di Stato possa essere concesso in casi determinati,
- di richiedere un accesso garantito alle reti per l'elettricità ottenuta per cogenerazione per ampliare la quota della cogenerazione nella produzione di calore ed elettricità.

3.6.7 In merito alle misure da adottare per promuovere **nuovi modelli di comportamento**, il Comitato raccomanda alla Commissione:

- di mettere al centro il consumatore di energia,
- di promuovere maggiormente il ruolo del settore pubblico nel miglioramento dell'efficienza energetica, in quanto modello da seguire per le imprese e le famiglie,
- di studiare i comportamenti individuali e di prevedere informazioni e misure di sensibilizzazione ad hoc in funzione di differenti gruppi di consumatori,
- di garantire che i consumatori traggano benefici dall'azione,
- di fornire, ove necessario, incentivi efficienti attentamente concepiti (anche i più modesti possono generare dei risultati),
- ai costruttori e ai governi, di assicurare che gli investimenti addizionali negli edifici ne accrescano il valore,
- di accrescere e adattare l'istruzione e la formazione nel settore edilizio,
- alla Commissione, di studiare i problemi e, se necessario, di rivedere le disposizioni sugli attestati di certificazione energetica e il nuovo sistema di etichettatura ecologica degli apparecchi,
- di promuovere l'organizzazione di formazioni per le amministrazioni pubbliche sul tema dell'efficienza energetica, compresi gli appalti verdi,
- alla Commissione, di valutare gli effetti sui consumatori di energia dell'introduzione di contatori intelligenti e di proporre misure addizionali per ottenere benefici reali,
- di continuare e di sviluppare sistemi nazionali di accordi volontari a lungo termine ben funzionanti e di applicarli anche al settore pubblico,

— di coinvolgere realmente tutte le parti interessate - cittadini, imprese, lavoratori.

3.6.8 Secondo il CESE, occorre un'azione rafforzata nella lotta alla **povertà energetica**, che rischia di escludere fasce sempre più ampie di cittadini (opzioni verdi possono essere costose in termini di tariffe maggiorate e/o carichi fiscali specie per strati più deboli), ed è necessario raccogliere le esperienze europee, per la creazione di nuovi posti di lavoro "verdi" - effettivi, durevoli e competitivi - e ridurre le disuguaglianze ⁽¹⁷⁾, garantendo ai "cittadini come consumatori, l'accesso ai servizi energetici e all'occupazione, generata dall'economia a basso tenore di carbonio" ⁽¹⁸⁾.

3.7 Trasporti

3.7.1 Per quanto attiene al contributo del settore dei trasporti alla crescita, il CESE conviene che **l'obiettivo di ridurre del 60 % le emissioni di CO₂** entro il 2050 fissato dal Libro bianco sui trasporti è in linea con la posizione generale dell'UE in materia di tutela climatica e permette di assicurare un equilibrio tra la necessità di ridurre rapidamente le emissioni di gas serra e la possibilità di utilizzare in tempi rapidi dei carburanti alternativi per un settore così importante per l'economia dell'Unione quale quello dei trasporti. Il Comitato propone che tale obiettivo a lungo termine della tabella di marcia sia integrato da obiettivi a medio termine più specifici e misurabili per la riduzione della dipendenza dal petrolio, delle emissioni acustiche e dell'inquinamento atmosferico.

3.7.2 La tabella di marcia della Commissione riconosce la necessità di rafforzare la competitività dei **modi alternativi al trasporto stradale**. Il Comitato appoggia questo obiettivo, a condizione che esso venga realizzato promuovendo una maggiore capacità e qualità dei trasporti ferroviari, delle vie navigabili interne e del trasporto marittimo a corto raggio, nonché servizi intermodali efficienti, e non ostacolando lo sviluppo di servizi stradali sostenibili ed efficienti all'interno dell'UE.

3.7.3 Per quanto riguarda i trasporti nel mercato interno, il CESE riconosce il loro ruolo essenziale quale **fattore di competitività e prosperità**, la necessità di creare un sistema dei trasporti europeo integrato, nonché la necessità di migliorare la sostenibilità e di promuovere dei modi di trasporto a basse emissioni di carbonio, l'efficienza energetica e delle risorse, la sicurezza e l'indipendenza degli approvvigionamenti, nonché la riduzione delle congestioni del traffico. Il CESE approva l'accento posto sulle catene logistiche multimodali ottimizzate e sull'utilizzo più efficace delle infrastrutture di trasporto. Sostiene inoltre la strategia della tabella di marcia, che consiste nel far maggior ricorso a misure orientate al mercato rispetto alle versioni precedenti del Libro bianco.

3.8 Industria

3.8.1 Nel settore dell'industria, il CESE condivide decisamente **l'approccio olistico** e l'interconnessione sempre più stretta tra le politiche dell'UE, nonché il coordinamento approfondito in questo campo tra l'UE e gli Stati membri, al fine di rendere il settore industriale europeo competitivo e sostenibile nell'economia globale.

3.8.2 Secondo il Comitato, una maggiore interconnessione delle politiche dovrebbe condurre, in un **mercato interno**

⁽¹⁷⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pag. 65.

⁽¹⁸⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pag. 81.

pienamente sviluppato nell'ambito di un'economia sociale di mercato, ad approcci integrati attraverso la regolamentazione intelligente, la politica per la R&S e l'innovazione, l'accesso ai finanziamenti, un'economia a bassa intensità energetica e a basse emissioni di carbonio, la politica in settori come l'ambiente, i trasporti, la concorrenza e l'occupazione, il miglioramento delle capacità e delle competenze, il commercio e le questioni correlate, nonché l'accesso alle materie prime.

3.8.3 A dispetto di progressi evidenti, si continuano a constatare la frammentazione del mercato interno e la mancanza di un orientamento preciso, in parte a causa della disparità degli approcci nei confronti delle imprese. La relazione che intercorre tra il **completamento del mercato interno e le politiche industriali** è troppo spesso ignorata. Il CESE ha già invitato più volte a creare condizioni adeguate, tenendo conto della necessità di stabilire per i settori e le questioni tematiche regole su misura che prendano in considerazione le reti di valori ampiamente ramificate a livello mondiale.

3.8.4 La politica industriale riguarda tutta la gamma di **servizi e settori manifatturieri** interconnessi tra loro. I confini tra i vari settori tendono a scomparire, mentre cresce l'importanza delle PMI sia in termini di valore aggiunto che di creazione di posti di lavoro. Questi fattori rendono necessaria una legislazione e/o regolamentazione orizzontali e settoriali intelligenti affiancate da misure di accompagnamento. Si dovrebbe tenere conto della complessità delle reti internazionali e dei processi manifatturieri integrati.

3.9 Servizi

3.9.1 Il CESE considera premature le conclusioni della Commissione relative agli **effetti della direttiva servizi** e al funzionamento del settore dei servizi. La direttiva è in vigore solo da qualche anno. Gli Stati membri non sono tutti ugualmente soddisfatti della direttiva e sono per di più obbligati ad applicarla ciascuno in maniera differente nel proprio ordinamento giuridico nazionale.

3.9.2 La **direttiva servizi** è stata varata nel quadro del precedente Trattato, che considerava ancora gli interessi economici come la priorità principale nel mercato interno. Nel quadro del Trattato di Lisbona gli altri settori non sono più subordinati all'economia, bensì collocati allo stesso livello. È interessante studiare la natura delle relazioni che intercorrono tra la legislazione adottata e la giurisprudenza sviluppata nel quadro, da un lato, del vecchio Trattato, e dall'altro, di quello nuovo.

3.10 La dimensione esterna della crescita

3.10.1 Per quanto concerne la dimensione esterna della crescita e la **sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime**, il CESE esorta ad adottare una politica estera più attiva per quanto concerne la sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime per l'industria dell'UE. Per tale motivo, gli Stati membri dovrebbero definire e concordare orientamenti chiave di una diplomazia delle materie prime. Gli accordi bilaterali in campo commerciale e la diplomazia sono della massima importanza per garantire la fornitura delle materie prime essenziali per l'UE. Si tratta di un compito urgente e al tempo stesso impegnativo per il servizio diplomatico dell'UE di recente costituzione. Non solo ci si deve adoperare direttamente per assicurare le materie prime essenziali, ma bisogna anche creare un ambiente favorevole agli interessi europei nei paesi interessati. Occorre approfittare del fatto che l'UE è uno dei mercati più importanti e più frequentati del mondo.

3.10.2 Per quanto attiene all'accesso ai **mercati pubblici dei paesi terzi**, il CESE è dell'avviso che l'Unione debba accrescere il proprio potere negoziale per migliorare - sulle basi del suo diritto primario e derivato - l'accesso ai mercati pubblici dei paesi terzi dato che l'UE ha aperto più dell'80 % dei suoi mercati pubblici e le altre grandi economie sviluppate hanno aperto i loro soltanto per un 20 %.

3.10.3 Il CESE chiede con forza a Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, di assicurare, sia sul piano interno che su quello internazionale, una **difesa** più efficace e più strategica **degli interessi UE** in tema di accesso ai mercati pubblici, rafforzando la sua credibilità mondiale ma anche la longevità e lo sviluppo del modello economico e sociale europeo.

3.10.4 In quanto aspetto esterno della strategia Europa 2020, una **politica commerciale dell'UE** consisterebbe nel garantire che gli scambi contribuiscano alla crescita sostenuta che permetterebbe di uscire dalla crisi e di cui attualmente si sente la mancanza, e al tempo stesso nel salvaguardare la continuità dell'economia sociale di mercato e nel promuovere la transizione verso un'economia a basso tenore di carbonio. Il CESE ritiene che in relazione ad alcuni aspetti, e in particolare alle sovvenzioni e agli aiuti di Stato, occorra chiarire la legislazione esistente e affermare i suoi valori e le sue norme, ricorrendo eventualmente ai meccanismi dell'organo di conciliazione dell'OMC per alimentare una giurisprudenza più conforme alla sua visione della concorrenza leale, specie nei confronti dei paesi emergenti.

3.10.5 Per quanto concerne il **commercio e gli investimenti**, il CESE reputa fondamentale garantire la sicurezza degli investitori, nell'interesse delle imprese dell'UE e dei paesi in via di sviluppo. Accoglie con favore l'attribuzione all'UE di nuove competenze in materia di investimenti esteri diretti (IED), poiché questo le conferirà un maggiore potere contrattuale, dovrebbe consentirle di diventare un attore più importante e dovrebbe garantire un migliore accesso a mercati chiave di paesi terzi, proteggendo al tempo stesso gli investitori, il che migliorerebbe la nostra competitività sul piano internazionale. Al tempo stesso, la politica dell'UE in materia di commercio e investimenti deve essere compatibile con la politica economica e le altre politiche dell'Unione, comprese quelle in materia di tutela dell'ambiente, di lavoro dignitoso, di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro, nonché di sviluppo. Gli accordi di investimento conclusi dall'UE dovrebbero portare a unire un contesto aperto agli investimenti a un'effettiva protezione degli investitori dell'UE, garantendo loro un'adeguata flessibilità operativa nei paesi nei quali investono. A tal fine il Comitato auspica che l'UE colga l'occasione per migliorare e aggiornare gli accordi di investimento che saranno negoziati, facendo leva sulle proprie forze piuttosto che limitarsi a imitare altri. L'UE deve fare una riflessione critica sui recenti sviluppi sul piano del diritto in materia di investimenti internazionali nonché della politica e delle pratiche in materia di investimenti (tra cui l'arbitrato tra investitore e Stato), al fine di garantire che la sua filosofia e il suo approccio in relazione ai futuri trattati di investimento e ai capitoli specifici sugli investimenti da inserire negli accordi di libero scambio siano aggiornati e sostenibili.

3.10.6 Secondo il CESE, va accelerato il processo di **internazionalizzazione delle PMI**, aumentando il loro accesso ai nuovi mercati e, quindi, le loro capacità di creare posti di lavoro.

3.10.7 **Gli accordi commerciali bilaterali** – ad esempio gli accordi di libero scambio conclusi di recente con Colombia, Perù e Corea del Sud – offrono numerosi vantaggi potenziali derivanti dalle nuove opportunità che creano, opportunità e vantaggi a cui le imprese andrebbero adeguatamente sensibilizzate. Il CESE ritiene che gli accordi bilaterali vadano considerati compatibili con il multilateralismo e che anzi alla lunga lo rafforzeranno. Come afferma la Commissione, la prosperità dell'Europa dipende dagli scambi commerciali. Il CESE sottolinea però che, nell'affrontare questi nuovi negoziati occorre adottare un approccio qualitativamente diverso: l'approccio bilaterale può permettere un maggior rispetto delle differenze regionali e nazionali rispetto a un accordo multilaterale che, per forza di cose, segue un'impostazione più generale. Il Comitato mette l'accento sul ruolo importante di questi accordi nel promuovere e incoraggiare l'accettazione e lo sviluppo delle buone prassi ambientali, nonché l'incentivazione dello sviluppo sostenibile e l'innalzamento degli standard sociali ed occupazionali. Nei negoziati bilaterali l'Europa deve mettere in chiaro che sostiene le proprie preferenze collettive per quanto riguarda le questioni sociali, la sicurezza alimentare e l'ambiente. Il commercio internazionale è al tempo stesso problema e soluzione per le questioni connesse con la sicurezza alimentare a livello mondiale. Le regole del commercio internazionale devono favorire la sicurezza alimentare, in particolare nei paesi meno avanzati, e garantire a questi paesi un accesso esente da dazi ai mercati dei paesi sviluppati, ma anche dei paesi emergenti, conformemente al principio di trattamento speciale e differenziato.

3.10.8 Il CESE accoglie con favore la proposta del vicepresidente della Commissione europea Antonio Tajani di effettuare un **"test di competitività"** prima della firma di un accordo di partenariato commerciale tra l'UE e un paese terzo. Conviene inoltre sulla necessità di valutare gli effetti sulla competitività industriale di tutte le altre iniziative nei diversi settori d'intervento (come le politiche in materia di energia, commercio, ambiente, affari sociali e tutela dei consumatori) prima della loro attuazione.

3.10.9 Per sviluppare un'economia verde in un contesto concorrenziale globalizzato e conservare il proprio primato in questo campo, l'Europa dovrebbe, nell'interesse proprio e del clima, mantenere i suoi ambiziosi propositi in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Il Comitato propone di realizzare delle valutazioni d'impatto (su competitività, occupazione e ambiente) e di organizzare dei dibattiti pubblici per prevedere le transizioni fra il 2020 e il 2050 e dare un quadro stabile alle proiezioni dei soggetti economici e dei cittadini.

3.11 *Mobilizzare il bilancio dell'UE a favore della crescita e della competitività*

3.11.1 Secondo il CESE, a causa della crisi economica e finanziaria e della serie di disavanzi crescenti nella maggior parte degli Stati membri, oggi l'Unione europea non dispone di **risorse di bilancio** per attuare la propria strategia politica né i propri impegni derivanti dal nuovo Trattato di Lisbona.

3.11.2 Il Comitato ritiene che il **bilancio europeo debba essere rafforzato ed esercitare un effetto leva**. Occorre garantire una complementarità tra bilanci nazionali ed europei, per realizzare delle economie di scala nell'attuazione dei grandi obiettivi politici dell'UE.

3.11.3 Il CESE chiede che il bilancio dell'UE sia **esemplare** in materia di *governance*, efficacia, trasparenza e controllo delle spese amministrative.

3.11.4 Il Comitato è del parere che il **principio del "giusto ritorno"** debba essere abbandonato poiché è contrario ai valori di solidarietà e di reciproco vantaggio dell'integrazione europea. Occorre invece applicare il principio di sussidiarietà, trasferendo a livello europeo ciò che ha perduto significato ed efficacia a livello nazionale. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione europea di ripristinare il principio delle risorse proprie che possono essere costituite ex novo o sostituirsi a delle imposte nazionali.

3.11.5 Il CESE insiste sulla necessità di un livello adeguato di risorse finanziarie pubbliche e private per la **competitività e l'innovazione** volte a compensare le restrizioni di bilancio. Accoglie inoltre con soddisfazione l'annuncio miglioramento delle condizioni transfrontaliere per i capitali di rischio, così come le proposte relative ai project bond (obbligazioni europee per i progetti) pubblici e privati per investimenti in energia, trasporti e TIC2. Sarebbe opportuno esaminare la possibilità di project bond per altri settori, come ad esempio i progetti di ricerca e dimostrativi. Anche i fondi strutturali e di coesione dovrebbero incentrarsi sugli obiettivi della politica industriale. Occorre sviluppare idee innovative per attirare i capitali privati verso il settore industriale.

3.11.6 Mantenere, o addirittura rafforzare, le risorse finanziarie dell'UE nel settore della **R&S** è fondamentale. **Grandi progetti europei** come quelli in campo energetico e la realizzazione di un'infrastruttura paneuropea, cofinanziati da uno o più Stati membri, dovrebbero produrre un effetto leva.

3.11.7 Nell'ottobre 2010 la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo *Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020* ⁽¹⁹⁾ nella quale sottolinea chiaramente l'importanza di sviluppare l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo in tutta l'Unione, e mette in rilievo il ruolo che la politica regionale può avere in quest'ambito. La comunicazione evidenzia inoltre una certa lentezza nel ricorso ai **fondi disponibili per l'innovazione**. Il fatto che la proposta - presentata dalla Commissione nel 2011 in merito alla modifica del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio per quanto attiene a talune disposizioni relative alla gestione finanziaria per alcuni Stati membri in gravi difficoltà, o minacciati di trovarsi in gravi difficoltà, in merito alla loro stabilità finanziaria (COM(2011) 482 final) - non preveda la possibilità di aumentare il finanziamento UE dei progetti di innovazione fino al 100 %, cosa che favorirebbe in particolare le PMI, rappresenta quindi un'occasione perduta.

3.11.8 Il CESE ha sempre appoggiato il **programma della rete transeuropea dei trasporti** e, anche in questa occasione, ribadisce il proprio sostegno a tale programma. Osserva tuttavia che con l'allargamento dell'Europa sono aumentate le necessità del settore delle infrastrutture di trasporto, e ciò impone una riflessione su come adattare la politica esistente e i relativi strumenti di attuazione affinché siano all'altezza delle sfide future.

⁽¹⁹⁾ Cfr. il documento COM(2010) 553 final.

3.11.9 Affinché i **modi di trasporto alternativi** occupino una più ampia quota di mercato occorre effettuare ingenti investimenti nelle infrastrutture, comprese quelle di trasporto stradale. Il ricorso generalizzato a investimenti privati e l'introduzione di tasse per l'utilizzo dell'infrastruttura non possono essere considerati come una panacea. Come sottolineato in numerosi suoi pareri precedenti, il Comitato è a favore dell'internalizzazione nel settore dei trasporti. Esso concorda sul fatto che secondo il principio "**chi inquina paga**" gli incentivi economici devono riflettere il costo reale del modo di trasporto interessato per le nostre società, al fine di influenzare il comportamento del mercato in senso sostenibile. In quest'ottica, il gettito derivante da questi oneri aggiuntivi dovrebbe essere destinato allo sviluppo di trasporti sostenibili e all'ottimizzazione dell'intero sistema di trasporto in modo da realizzare una vera politica di mobilità sostenibile. Occorre inoltre mantenerli distinti dagli oneri stabiliti a scopo di finanziamento, ossia quelli previsti dal principio "chi usa paga".

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

- misure di efficienza energetica,
- sistemi sicuri di cattura e stoccaggio della CO₂ (CCS),
- sviluppo competitivo delle fonti rinnovabili,
- trasformazione, per decarbonizzazione, delle centrali elettriche,
- misure dirette a potenziare la cogenerazione ad alto rendimento di calore ed elettricità (*Combined heat and power production* - CHP).

3.11.11 Per quanto riguarda lo "strumentario" del mix energetico europeo integrato, il CESE ritiene indispensabile procedere, da subito, ad una **definizione programmata** e consensuale **di investimenti** nei seguenti campi:

- nelle smart grid e nel miglioramento delle reti di trasporto dell'energia,
- nella ricerca e nello sviluppo di programmi congiunti, nei settori della sostenibilità energetica, delle nanosienze e nanotecnologie, dell'informatica applicata a macrosistemi di rete, e nei microsistemi della domotica,
- nella capacità di governare sistemi complessi e di assicurare un quadro stabile di riferimento per l'industria e per gli operatori pubblici e privati,
- nel rafforzamento di un dialogo strutturato ed interattivo con le parti sociali, con i consumatori e con l'opinione pubblica.

3.11.12 Il Comitato chiede che si dia la priorità a tutti i **progetti di diversificazione energetica** realizzati nei paesi vicini, come il corridoio energetico UE Mar Caspio - Mar Nero - e in particolare al gasdotto Nabucco, alla infrastruttura di gas naturale liquefatto (GNL), all'interconnessione delle reti elettriche e al completamento dei raccordi euromediterranei dell'infrastruttura elettrica (*Med-ring*) e del gas nonché alla realizzazione di nuovi progetti di infrastruttura petrolifera di interesse europeo, come i progetti Odessa-Danzica, Costanza-Trieste e il *Nord Stream*.

4. Lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi

4.1.1 Il Comitato ritiene che il **presupposto essenziale per la creazione di nuovi posti di lavoro** sia una crescita econo-

mica stabile e duratura. Esso si compiace che alcune istituzioni e organizzazioni abbiano presentato delle proposte per uscire dalla crisi economica nelle quali si tiene conto della dimensione sociale della ripresa.

4.1.2 Il CESE reputa importante mettere a punto iniziative tese a incentivare lo sviluppo dei **settori con il più elevato potenziale occupazionale**, tra cui in particolare l'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente sotto il profilo delle risorse ("posti di lavoro verdi"), i settori sanitario e sociale ("posti di lavoro d'argento") e l'economia digitale.

4.1.3 Il CESE individua le seguenti azioni prioritarie: lo sviluppo delle potenzialità della nuova **imprenditorialità**, specie femminile, **l'occupazione giovanile** e il sostegno all'iniziativa *Youth on the Move* (*Gioventù in movimento*).

4.1.4 Il CESE ritiene fondamentale la diffusione della **cultura imprenditoriale** e dello spirito d'iniziativa in un ambiente che sostenga gli imprenditori, comprenda i rischi del mercato e valorizzi il capitale umano, nel rispetto degli accordi collettivi e delle prassi nazionali.

4.1.5 In particolare, il CESE chiede di varare una tabella di marcia per assicurare, nell'immediato, le condizioni necessarie allo **sviluppo di nuove imprese innovative e al sostegno delle PMI esistenti**, onde contribuire alla creazione di nuova occupazione, necessaria per uscire dalla crisi, e rilanciare una crescita sostenibile: le azioni previste dovrebbero essere programmate a livello europeo, nazionale e regionale e includere sia le imprese commerciali e non commerciali sia quelle dell'economia sociale. Oltre a questa tabella di marcia, occorre prevedere una formazione che consenta ai lavoratori disoccupati e ai giovani di accedere ai nuovi posti di lavoro.

4.1.6 La promozione dei **lavori verdi** deve avvenire attraverso un mix di misure di incentivazione e di penalizzazione, che dovrebbero fornire le risorse necessarie senza gravare in modo sensibile sulle già esauste casse pubbliche. La questione delle risorse finanziarie sarà fondamentale e rende necessaria la partecipazione di tutti, poiché la strategia Europa 2020 e i programmi d'aiuto non potranno funzionare se gli Stati membri non disporranno di un più ampio margine di manovra finanziario. Le imprese che si impegneranno a rafforzare la qualità dell'occupazione e a produrre in maniera più sostenibile dovrebbero essere facilitate e sostenute. Le imprese richiedono un quadro normativo chiaro, stabile e possibilmente con regole concordate a livello internazionale. Una soluzione condivisa ed urgente del problema del brevetto europeo andrebbe senz'altro nella giusta direzione.

4.1.7 Come già sottolineato dal Comitato nel parere sull'AAC 2011, **politiche salariali appropriate** possono svolgere un ruolo decisivo nella gestione della crisi. Una strategia volta a tenere l'incremento dei salari in linea con l'aumento della produttività dell'economia nazionale nel suo complesso assicura, in

una prospettiva macroeconomica, che si raggiunga un equilibrio tra una crescita sufficiente della domanda e la garanzia della competitività dei prezzi. Le parti sociali devono pertanto lavorare per evitare diminuzioni dei salari volte a scaricare le difficoltà sugli altri (*beggar thy neighbour*) e per orientare invece la politica salariale verso lo sviluppo della produttività. A tale scopo, il CESE respinge categoricamente la raccomandazione, anch'essa contenuta nella comunicazione della Commissione sull'*Analisi annuale della crescita per il 2012*, secondo cui occorre intervenire nei meccanismi nazionali di fissazione dei salari, esigendo in particolare delle "misure di riforma" in direzione di un decentramento delle contrattazioni collettive. L'autonomia delle parti sociali e la loro libertà di concludere accordi collettivi non vanno in alcun caso rimesse continuamente in discussione, come è già stato chiaramente indicato nel regolamento n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (il cosiddetto regolamento "six-pack").

4.1.8 Il Comitato constata che le imprese ricorrono a diverse forme di impiego, le quali portano a **nuove tipologie occupazionali**. Tra queste vi sono anche impieghi precari nel cui ambito i lavoratori sono assunti con contratti temporanei, poco retribuiti, con scarsi livelli di protezione sociale e senza tutela dei diritti. Tuttavia, non tutti gli impieghi a carattere temporaneo sono precari: con le prestazioni a contratto, i lavoratori autonomi altamente qualificati se la cavano ottimamente sul mercato del lavoro. È però innegabile che l'impiego temporaneo sia per definizione precario quando si tratta di lavoro poco o per nulla qualificato nel settore della produzione e dei servizi. La flessicurezza può essere una risposta alle esigenze di lavoro flessibile da parte delle imprese, ma soltanto a condizione che sia associata a un livello di sicurezza paragonabile a quello offerto da un impiego fisso.

4.2 Uno squilibrio strutturale tra offerta e domanda di lavoro

4.2.1 Un fattore chiave per una soluzione a questi problemi risiede in una corretta ed efficiente **collaborazione tra istituti di insegnamento, imprese, parti sociali e poteri pubblici**, in particolare per quanto concerne la capacità di prevedere le competenze che si renderanno necessarie in futuro e di assumere le iniziative pertinenti nei settori della scuola dell'obbligo e dell'istruzione e formazione professionali. Il CESE ha chiesto di migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione professionali in modo da promuoverne l'attrattiva e la pertinenza. Stabilire il numero di giovani che si iscrivono all'università come unico indicatore è fuorviante all'atto di definire la politica dell'istruzione e non pertinente rispetto alle esigenze dei mercati del lavoro in termini di competenze professionali. È necessario trovare un equilibrio tra i sistemi d'istruzione e quelli di formazione.

4.2.2 Se si considerano le tendenze demografiche (invecchiamento della popolazione attiva e diminuzione del numero di giovani che entrano sul mercato del lavoro) e i rapidi cambiamenti tecnologici nei processi produttivi, è evidente che sull'Europa grava la minaccia di una forte carenza di **manodopera qualificata**. È pertanto essenziale che tutti abbiano e continuino ad avere accesso al mercato del lavoro e che nessuno ne rimanga escluso. Il Comitato sottolinea che i lavoratori devono avere la possibilità di mantenere a un buon livello le loro competenze e le loro qualifiche professionali, nonché di acquisire nuove capacità durante la loro vita lavorativa. In questo modo i lavoratori potranno adeguarsi ai mutamenti del loro ambiente lavorativo, e si potrà soddisfare la domanda di manodopera qualificata sul mercato del lavoro. Organizzare questo processo

in maniera adeguata ed efficace è uno dei compiti più importanti che l'UE deve assolvere per rimanere competitiva sul piano mondiale.

4.2.3 Il Comitato ritiene che i lavoratori debbano avere accesso, in particolare, a **programmi di formazione professionale**. Poiché dalle ricerche risulta che i lavoratori che hanno maggiore bisogno di formazione sono spesso quelli che fanno meno ricorso a tali programmi, occorre adottare misure diverse per le diverse categorie di lavoratori.

4.2.4 Una parte consistente del bilancio dovrebbe essere destinata ai **lavoratori meno qualificati** poiché sono questi ad avere maggiore bisogno di formazioni supplementari. Ciò potrebbe avvenire attraverso l'assegnazione, al singolo lavoratore, di una dotazione finanziaria per la formazione il cui importo sia inversamente proporzionale al livello di istruzione, in modo tale che la maggior parte del denaro sia disponibile per i lavoratori meno qualificati.

4.2.5 Per i **lavoratori anziani** è necessario adottare una politica del personale più attenta agli aspetti legati all'età. Mentre in molti Stati membri dell'UE l'età pensionabile viene innalzata, numerosi lavoratori anziani perdono il lavoro già prima di raggiungere l'età pensionabile attualmente in vigore, perché ad esempio non sono in grado di tenersi al passo con gli sviluppi. Una formazione mirata e specifica potrebbe contribuire a risolvere questo problema.

4.2.6 È importante che la formazione e il perfezionamento professionale siano **efficaci**. Diversi Stati membri hanno sperimentato nuovi metodi di formazione più efficaci e stanno riscoprendo in particolare l'importanza dell'apprendimento sul posto di lavoro. Il Comitato sottolinea l'importanza di sviluppare questo tipo di percorsi e invita la Commissione a incoraggiarli garantendo lo scambio delle buone pratiche in questo campo.

4.3 Sostenere l'occupazione, in particolare giovanile e di lungo periodo

4.3.1 Il CESE ribadisce la richiesta di **obiettivi europei quantificabili in materia di occupazione giovanile**, in particolare: 1) un obiettivo di riduzione significativa della disoccupazione giovanile e 2) un termine massimo di quattro mesi per l'inserimento di giovani in cerca di un lavoro o di un apprendistato. Il fatto di avere affidato al livello nazionale l'adozione di obiettivi specifici in materia di occupazione giovanile ha prodotto comunque pochi risultati: solo alcuni Stati hanno definito siffatti obiettivi nei rispettivi programmi nazionali di riforma.

4.3.2 Il CESE si compiace del fatto che sia stata accolta nell'iniziativa *Youth on the move* (*Gioventù in movimento*), sotto forma di **"garanzia per i giovani"**, la sua richiesta in base alla quale gli Stati membri devono garantire, entro quattro mesi dal conseguimento del diploma della scuola dell'obbligo, l'inserimento dei giovani in un posto di lavoro, in un corso di formazione o in misure di attivazione professionale.

4.3.3 Gli Stati membri che si trovano in una situazione difficile per quanto riguarda l'occupazione giovanile e che al tempo stesso devono rispettare delle limitazioni di bilancio dovrebbero beneficiare di un accesso facilitato ai **fondi dell'UE** destinati alla "garanzia per i giovani". Bisogna applicare procedure pragmatiche e flessibili e semplificare gli iter amministrativi richiesti per usufruire dei fondi, fino al punto di sopprimere temporaneamente il cofinanziamento nazionale in caso di ricorso al Fondo sociale europeo e ad altri fondi europei.

4.3.4 Il CESE ha più volte sottolineato quanto sia importante, malgrado il riesame delle priorità di bilancio che la crisi economica ha reso necessario in tutti gli Stati membri, mantenere e se necessario aumentare gli **stanziamenti di risorse nazionali ed europee per l'istruzione, la formazione e l'occupazione dei giovani**. Chiede pertanto di garantire nella nuova pianificazione finanziaria a partire dal 2014 fondi adeguati a carico del Fondo sociale europeo per iniziative specifiche a favore dei giovani.

4.3.5 Nel corso della crisi alcuni Stati hanno migliorato, alle debite condizioni, l'accesso dei gruppi svantaggiati, tra cui i giovani, ai **sussidi di disoccupazione**. Si tratta però di misure a termine, o che rischiano di essere revocate nel quadro delle previste manovre di bilancio. Il CESE invita in linea generale a verificare le richieste di ammissione al sostegno avanzate dai giovani disoccupati, e a migliorare le prospettive di quelli che cercano un lavoro o che non avevano finora alcun diritto. Si raccomanda anche di includere nei programmi nazionali di riforma degli obiettivi in questo campo, cosa che costituirebbe un contributo significativo alla lotta contro la precarietà occupazionale di molti giovani in fase di transizione.

4.3.6 Il tasso di disoccupazione nella fascia di età compresa tra 15 e 24 anni è due volte più elevato che nella fascia di età superiore. I giovani sono penalizzati anche per quanto riguarda la quota di **precariato** (superiore al 60 % in alcuni paesi), i sempre più frequenti tirocini non regolamentati (specie negli Stati membri meridionali) e il lavoro di livello inferiore alle qualifiche. Il CESE sconsiglia il ricorso a soluzioni instabili e senza prospettive nell'integrazione nel mercato del lavoro. Invece di puntare sull'occupazione precaria e su contratti di lavoro non sicuri, occorre applicare misure in grado di evitare che per i giovani il lavoro a tempo determinato e un trattamento retributivo e previdenziale di basso livello divengano la norma. Per quanto riguarda l'**iniziativa** della Commissione **sui tirocini**, il CESE è favorevole alla creazione di un quadro di qualità europeo al quale dovrebbero concorrere anche le imprese, affinché queste ultime offrano, anche e soprattutto ai giovani svantaggiati sotto il profilo dell'istruzione, delle situazioni di lavoro disciplinate da contratti vincolanti. Il sistema duale dei tirocini con istruzione generale e formazione professionale sta producendo buoni risultati in vari Stati membri. Occorrerebbe valutare la possibilità di applicarlo anche altrove.

4.3.7 La prolungata stagnazione della domanda di manodopera in conseguenza della crisi sta portando a un aumento della disoccupazione di lungo periodo, che comporta gravi difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro con conseguente aumento della povertà, misurata in proporzione al numero di abitanti in età lavorativa o di età inferiore che vivono in famiglie prive di contatti con il mercato del lavoro. **Il CESE raccomanda che gli Stati membri riservino un'attenzione particolare alla creazione di mercati del lavoro intermedi inclusivi, in cui venga creato, grazie a risorse pubbliche, un numero adeguato di posti di lavoro idonei** per garantire che i disoccupati di lungo periodo rimangano in contatto con il mondo del lavoro e migliorino le loro conoscenze. In questo modo si eviterà un aumento della povertà, in termini di perdita di contatto con il mondo del lavoro, e si consentirà ai lavoratori inseriti di passare senza difficoltà al mercato aperto del lavoro una volta che la crisi sia terminata.

4.4 Imprenditoria sociale

4.4.1 L'impresa sociale è un elemento chiave del **modello sociale europeo**. Questo tipo di imprese recano un apporto

importante alla società e contribuiscono agli obiettivi della strategia Europa 2020 creando occupazione, mettendo a punto soluzioni innovative per soddisfare le esigenze dei cittadini e sviluppando la coesione sociale, l'inclusione e la cittadinanza attiva.

4.4.2 Il CESE ritiene che promuovere l'imprenditoria sociale, specie in un clima economico difficile come quello attuale, significhi metterne a frutto **sia il potenziale di crescita che il valore aggiunto sociale**. Per sfruttare appieno questo potenziale, è necessario creare ed attuare un ampio quadro politico che coinvolga una vasta gamma di soggetti interessati in tutti i settori (società civile, settori pubblico e privato) e a tutti i livelli (locale, regionale, nazionale ed europeo).

4.4.3 Gli Stati membri e le istituzioni dell'UE devono assicurarsi che le imprese sociali siano incluse e prese in considerazione nelle **iniziative e nei programmi delle politiche pubbliche pertinenti rivolte alle aziende**, su un piano di parità con altre forme d'impresa.

4.4.4 Un **accesso migliore ai capitali** e strumenti finanziari mirati costituiscono delle priorità per le imprese sociali. La Commissione dovrebbe inventariare e diffondere le buone pratiche e le iniziative di tipo innovativo già esistenti negli Stati membri (capitali ibridi, forme di interazione tra investimenti pubblici e privati, ecc.) e assicurarsi che le normative vigenti dell'UE non intralcino lo sviluppo di nuovi strumenti.

4.4.5 È essenziale che, nel **prossimo periodo di programmazione, i fondi strutturali** si applichino espressamente anche ai programmi destinati ad avviare e sviluppare imprese sociali.

4.4.6 La Commissione dovrebbe lanciare un'iniziativa volta a confrontare, in tutta l'UE, gli **approcci in materia di finanziamento pubblico** particolarmente appropriati per le imprese sociali. La Commissione dovrebbe inoltre incoraggiare e valutare l'affermarsi degli appalti ispirati da considerazioni sociali ed affrontare il problema della sovraregolamentazione (*gold plating*) in tale settore. Nell'ambito della sua revisione delle norme sugli aiuti di Stato, la Commissione dovrebbe considerare la possibilità di estendere tali esenzioni a tutti i servizi sociali di interesse generale o di esentare dall'obbligo di notifica tutti i servizi pubblici su scala ridotta e determinati servizi sociali, in modo da incoraggiare l'avviamento di un maggior numero di imprese sociali.

4.4.7 Data la varietà di forme giuridiche che le imprese sociali possono assumere e considerate le specifiche finalità sociali da loro perseguite, esse godono, in alcuni Stati membri, di specifiche **agevolazioni fiscali**, che dovrebbero essere analizzate e condivise allo scopo di favorire l'elaborazione di norme appropriate.

4.5 Tutelare i gruppi più vulnerabili

4.5.1 Come già evidenziato dal Comitato nel parere sull'AAC 2011, e implicitamente riconosciuto anche dalla Commissione, le **prestazioni sociali** vanno considerate come investimenti produttivi da cui tutti traggono beneficio. Combinando sussidi di disoccupazione con politiche del mercato del lavoro attive è possibile stabilizzare l'economia e incoraggiare una reazione positiva ai cambiamenti promuovendo le competenze nonché iniziative efficaci nella ricerca di lavoro e nella riqualificazione professionale. Sarebbe opportuno conservare una certa cautela nei confronti di misure volte a rafforzare i criteri di ammissibilità. Si rischia infatti di precarizzare i lavoratori esclusi, il che

rappresenta un ostacolo notevole all'inserimento e al reinserimento professionale. Queste politiche di esclusione possono inoltre avere l'effetto perverso di provocare spostamenti verso altri settori della protezione sociale, come l'assistenza sociale o l'inabilità al lavoro, fenomeno non auspicabile.

4.5.2 Il Comitato sottolinea che i lavoratori hanno bisogno di **sicurezza per quanto riguarda il reddito e la protezione sociale** per poter esercitare la propria attività in maniera ottimale e senza paura del futuro in una società in rapida trasformazione.

4.5.3 Il CESE esorta le istituzioni europee a garantire l'applicazione degli **standard sociali europei** con maggiore convinzione. L'inerzia a questo riguardo ha portato tra l'altro a un aumento del numero di lavoratori poveri, a un incremento delle disuguaglianze, a una sempre maggiore paura del futuro e, nel contempo, a una diminuzione della fiducia negli altri, nelle istituzioni di previdenza sociale e nei poteri pubblici. E questo non riguarda soltanto i governi nazionali ma anche le istituzioni europee, come dimostra l'aumento dell'euroscetticismo in diversi Stati membri.

4.5.4 A giudizio del CESE, le **misure di austerità** non dovrebbero accrescere il rischio di povertà e approfondire le disuguaglianze, che sono già aumentate negli ultimi anni. Per quanto riguarda tutte le misure adottate per uscire dalla crisi, occorre vigilare affinché non siano in contrasto con l'obiettivo di incentivare la domanda e l'occupazione e di attenuare le difficoltà sociali. In tale contesto gli Stati membri devono anche aver cura di evitare che le misure intese a superare la crisi economica e l'indebitamento pubblico mettano a rischio gli investimenti per la politica occupazionale, l'istruzione e la formazione professionale. Il CESE chiede che venga eseguita una valutazione globale delle ripercussioni sociali e che si consideri come raggiungere l'obiettivo dell'UE di aprire a 20 milioni di persone entro il 2020 la via di uscita dalla povertà e dall'esclusione sociale.

4.5.5 I tagli alla spesa si ripercuotono più duramente su coloro che dipendono da prestazioni pubbliche, compresi i lavoratori precari e altre categorie svantaggiate sul mercato del lavoro. I soggetti maggiormente interessati dalla disoccupazione sono di regola gli stessi che risentono di un accesso difficile e limitato alle misure di sostegno. Servono quindi reti di sicurezza sociale sufficienti, efficaci e sostenibili, e occorre dedicare particolare attenzione alle persone maggiormente colpite e svantaggiate sul mercato del lavoro.

5. Modernizzare la pubblica amministrazione

5.1.1 Per quanto riguarda l'obiettivo di modernizzazione della pubblica amministrazione, a giudizio del CESE una buona *governance* presuppone una **"governance multilivello"** e l'**instaurazione di partenariati con la società civile organizzata rappresentativa a livello regionale**.

5.1.2 La **governance multilivello** non è tanto un quadro gerarchico di competenze ripartite fra i vari livelli di governo, quanto piuttosto una struttura flessibile di relazioni fra Commissione, governi nazionali ed enti regionali e locali, calibrata in base a situazioni specifiche e considerazioni tematiche. Una buona *governance* è caratterizzata da relazioni in uno spirito di apertura e da un'applicazione meno rigida del principio di "sussidiarietà".

5.1.3 Il **partenariato** è uno strumento fondamentale di impegno collettivo e contribuisce ad una maggiore efficienza della spesa e delle politiche pubbliche. Uno strumento in questa direzione può essere costituito da nuove forme di "partenariato efficace"; tali piattaforme potrebbero accompagnare la strategia dell'innovazione, con la partecipazione e il concorso di tutti gli interessati - pubblici e privati, ivi comprese le banche - e con norme semplici, chiare ed efficaci, che regolamentino tutto l'iter dei progetti, fissando tempi, responsabilità ed eventuali sanzioni.

5.1.4 Il CESE invita le istituzioni dell'UE, nonché gli Stati membri e le regioni, a porre il principio fondamentale dello *Small Business Act* (SBA) **Think small first ("Pensare anzitutto in piccolo")** al centro delle decisioni europee, nazionali e territoriali. Raccomanda inoltre agli Stati membri e alle regioni di adottare tale principio come base delle loro politiche a favore delle PMI, oltre che delle loro politiche economiche e industriali. Ritiene infine che lo SBA dovrebbe assumere un carattere maggiormente vincolante, soprattutto per le istituzioni dell'UE. Date queste premesse, il CESE si dichiara contrario all'attuale proposta della Commissione europea di esentare le PMI e le microimprese dall'osservanza della legislazione europea.

5.1.5 Il CESE ritiene che la creazione di un **rappresentante delle PMI (SME Envoy)** a livello nazionale dovrebbe aiutare gli Stati membri ad attuare lo SBA, e raccomanda di nominare un rappresentante delle PMI anche a livello regionale.

5.1.6 Occorre poi passare alla fase **Act small first ("Agire anzitutto in piccolo")**. Lo SBA non avrà il successo sperato senza la creazione di una vera e propria *"governance"* di partenariato multiattore e multilivello". È necessario garantire che gli interlocutori economici e sociali e tutti i soggetti pubblici e privati rappresentativi siano coinvolti nelle riflessioni politiche e nel processo legislativo sin dalle loro fasi iniziali. Il CESE chiede pertanto che le organizzazioni rappresentative delle diverse categorie di PMI prendano parte concretamente al processo legislativo e decisionale a tutti i livelli.

5.1.7 Il CESE concorda con il Consiglio e con la Commissione riguardo all'opportunità di realizzare un efficace sistema di *"governance multilivello"* e una migliore *governance nell'impiego dei finanziamenti e nell'attuazione delle politiche dell'Unione europea*. Il punto non è "se", ma "come" farlo. Si tratta di adeguare le iniziative dal basso verso l'alto (*bottom-up*) e le condizioni quadro dall'alto verso il basso (*top-down*).

5.1.8 Il CESE accoglie con particolare soddisfazione l'intenzione di garantire una **maggiore partecipazione dei cittadini e delle altre parti interessate** all'elaborazione, al recepimento e all'applicazione del diritto dell'Unione, grazie in particolare all'estensione del termine generale per le consultazioni pubbliche e snellendo e rendendo più efficaci le procedure in materia di infrazioni.

5.1.9 Il Comitato plaude altresì all'azione di modernizzazione della politica UE in materia di appalti pubblici mediante un incremento della sua efficacia nel contesto di un mercato unico non solo meglio funzionante ma anche più innovativo, più verde e più sociale. Mette inoltre l'accento sul fatto che gli

aspetti legati all'innovazione, nonché quelli ambientali e sociali, della strategia Europa 2020 incidono e sono importanti anche nel settore degli appalti pubblici.

5.1.10 Il CESE sottolinea come i principi di apertura e trasparenza, efficienza, certezza giuridica, rapporto qualità/prezzo, concorrenza, accessibilità al mercato per le PMI e le libere professioni, proporzionalità, come pure l'incremento degli appalti transfrontalieri, la non discriminazione e la lotta alla corruzione e, infine, l'esigenza di professionalità conservino tutta la loro validità.

5.1.11 Occorre ridurre gli oneri burocratici inutili per conseguire i migliori risultati nell'interesse generale. È inoltre necessario evitare legislazioni complesse e una diffusa sovraregolamentazione (il cosiddetto *gold-plating*) nei singoli Stati membri.

5.1.12 Il CESE raccomanda un'analisi delle (buone) pratiche e dei casi esemplari riscontrabili negli Stati membri, accompagnata da misure volte ad una maggiore apertura dei mercati.

5.1.13 Il CESE accoglie con favore l'interesse mostrato dalla Commissione in un approfondimento delle **procedure** politiche, legislative ed amministrative che consentono di elaborare e applicare il diritto dell'Unione in modo più razionale e adeguato in tutte le diverse fasi dell'intero processo decisionale.

5.1.14 Ritiene in particolare che occorra definire meglio aspetti quali le modalità di realizzazione delle **valutazioni d'impatto ex ante** da parte di tutte le istituzioni dell'Unione responsabili in materia, la natura e la composizione del comitato

incaricato di controllare le valutazioni d'impatto, i parametri utilizzati, nonché le modalità e gli strumenti atti a garantire una maggiore trasparenza.

5.1.15 Il Comitato plaude all'iniziativa volta a modernizzare le pubbliche amministrazioni attraverso la creazione di "**sportelli unici**", e non può che compiacersi della cooperazione amministrativa rafforzata in contesti transfrontalieri. Tale cooperazione deve essere estesa anche ai settori di intervento nei quali è in gioco il rispetto degli obblighi.

5.1.16 Il CESE accoglie favorevolmente l'obiettivo della Commissione di migliorare la *governance* del mercato unico grazie ad una maggiore cooperazione amministrativa, ampliando e sviluppando il **sistema d'informazione del mercato interno (Internal Market Information System - IMI)**.

5.1.17 Il sistema di informazione del mercato interno, che rappresenta il principale strumento tecnico per la cooperazione tra le amministrazioni nazionali, ha un ulteriore potenziale per fungere da interfaccia tra gli utenti del mercato unico.

5.1.18 Il CESE ritiene che l'IMI possa contribuire in modo decisivo alla trasformazione della cooperazione amministrativa nel mercato interno e ad un suo adeguamento alle necessità e alle aspettative dei cittadini, delle imprese e delle organizzazioni della società civile, nonché al ruolo che esse possono essere chiamate a svolgere in futuro per lo sviluppo e il funzionamento del sistema.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro verde sulla distribuzione on line di opere audiovisive nell'Unione europea — Verso un mercato unico del digitale: opportunità e sfide»

COM(2011) 427 definitivo

(2012/C 143/13)

Relatore: **LEMERCIER**

La Commissione europea, in data 13 luglio 2011, 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 al:

Libro verde sulla distribuzione online di opere audiovisive nell'Unione europea - Verso un mercato unico del digitale: opportunità e sfide

COM(2011) 427 final.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il proprio parere in data 1^o febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 226 voti favorevoli e 10 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato desidera attirare l'attenzione sulla giurisprudenza della Corte di giustizia che, in riferimento ai diritti d'autore nell'ambito dello scambio di file tramite Internet, richiede il rispetto dell'equilibrio tra diversi diritti fondamentali ⁽¹⁾. Il diritto d'autore non è assoluto, e il suo rispetto non può essere imposto applicando un filtraggio generalizzato a Internet da parte dei fornitori di accesso (FSI, fornitori di servizi Internet – cfr. la causa SABAM vs. Scarlet). La tassazione dei supporti dati digitali in diversi Stati membri non può interessare i supporti utilizzati a scopi diversi dalla copia di contenuti audiovisivi digitali, come i dischi rigidi digitali impiegati per la gestione delle imprese (caso Padawan). Per non ostacolare lo sviluppo della distribuzione online di opere audiovisive, alcune normative nazionali eccessive dovrebbero essere rivedute tenendo conto dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE.

1.2 Un ulteriore fattore alla base dell'espansione del mercato di queste opere è l'introduzione di modelli commerciali alternativi a prezzi accessibili, che consentono di effettuare offerte a prezzi di gran lunga inferiori rispetto a quelli per la distribuzione di CD e DVD con contenuti audiovisivi digitali. Questo notevole risparmio nei costi di distribuzione dovrebbe andare a vantaggio dei consumatori e garantire al contempo un reddito sufficiente agli autori, che permetta loro di continuare le attività di creazione artistica e letteraria. Il diritto d'autore dovrebbe inoltre essere adattato conformemente all'interesse generale e ad esigenze di interesse pubblico, ad esempio introducendo l'obbligo di garantire l'accessibilità alle persone disabili senza penalizzazioni dovute ai costi d'accesso. Occorre riflettere ulteriormente sulla possibilità di estendere il campo delle eccezioni e dei limiti per favorire l'accesso dei gruppi particolarmente svantaggiati alle biblioteche e ai centri culturali pubblici, come proposto dal Comitato nel suo parere del 2010 ⁽²⁾.

1.3 Internet è divenuto un supporto universale di offerte online. Sarebbe necessario stabilire alcuni requisiti tecnici e giuridici tramite norme giuridiche vincolanti al fine di garantire il rispetto della sfera privata da parte dei distributori di contenuti e assicurare la neutralità della rete. Quest'ultima, però, non deve divenire l'oggetto di un filtraggio generalizzato ⁽³⁾ e senza mandato espresso e nominativo di un giudice, che dovrebbe essere emesso qualora esistano sufficienti elementi di prova relativi alla copia illegale, su denuncia nominativa del titolare dei diritti di autore o di diritti connessi.

1.4 Nella stessa ottica il Comitato ritiene che le istituzioni incaricate della gestione delle opere audiovisive e le biblioteche non dovrebbero essere ostacolate dal rafforzamento eccessivo delle norme a tutela del diritto d'autore. Il loro ruolo è infatti quello di conservare e diffondere le opere a fini culturali, rendendo noti e tutelando gli artisti e gli autori nel lungo periodo, nonché di consentire l'accesso del maggior numero di persone e, in particolare, degli alunni della scuola primaria e degli studenti medi e universitari, alle suddette opere dell'ingegno, perseguendo in tal modo obiettivi di interesse generale come il buon esito della strategia 2020, dell'agenda digitale e della strategia culturale ⁽⁴⁾. Anche il progetto di direttiva sulle opere orfane, che il Comitato ⁽⁵⁾ appoggia, dovrebbe contribuire pienamente al successo delle strategie europee e nazionali di promozione della cultura.

1.5 Il mercato transfrontaliero della distribuzione di opere online non pone grandi problemi di accesso per i tre principali distributori transnazionali, che controllano i tre quarti dei mercati e dispongono di tutti i mezzi finanziari e tecnologici per proporre i loro cataloghi al pubblico europeo e mondiale.

⁽¹⁾ Cause recenti: Padawan e SABAM.

⁽²⁾ GU C 228 del 22.9.2009, pag. 52.

⁽³⁾ Causa SABAM vs. Scarlet.

⁽⁴⁾ COM(2007) 242 final.

⁽⁵⁾ GU C 376 del 22.12.2011, pag. 66.

1.5.1 Il Comitato invita la Commissione, in particolare, a presentare delle proposte concrete e specifiche per le numerose PMI e piccole e medie industrie che rappresentano la vera ricchezza culturale e artistica dell'Europa nella diversità delle sue lingue e delle sue creazioni letterarie e cinematografiche, affinché esse possano partecipare attivamente al mercato unico della distribuzione di contenuti audiovisivi online.

1.6 Il Comitato richiama l'attenzione su alcune proposte avanzate nello studio KEA-Cema dell'ottobre 2010, come la condivisione dei cataloghi e l'istituzione di sportelli unici per la distribuzione di contenuti al pubblico europeo ⁽⁶⁾. Inoltre, l'analisi degli sviluppi del mercato è accurata e pertinente. Le strategie di diffusione e i nuovi modelli commerciali sono concepiti per favorire la distribuzione legale delle opere, in modo da massimizzare gli introiti per ciascuna finestra di distribuzione e valorizzare al meglio le opere. Oltre ai mezzi pubblicitari classici, la promozione delle offerte è caratterizzata dal ricorso ai media sociali e al cosiddetto *buzz marketing*.

1.7 Il Comitato ritiene che la creazione di un codice europeo del diritto d'autore globale e unitario, come proposto dalla Commissione, possa contribuire, sotto forma di direttiva, ad armonizzare maggiormente le normative degli Stati membri. Tale codice andrebbe a sostituirsi alle molteplici direttive UE esistenti in materia di diritto d'autore e sarebbe oggetto di relazioni regolari sulla sua effettiva attuazione da parte degli Stati membri. Nel codice dovrebbe essere integrata anche la strategia Europa 2020 ⁽⁷⁾.

1.7.1 Il succitato codice potrebbe consentire di relativizzare la questione del paese di origine quanto al diritto applicabile, al fine di ottenere una vera e propria armonizzazione. In caso di finanziamento pubblico di un'opera cinematografica da parte di uno Stato membro, quest'ultimo, in generale, dovrebbe essere ritenuto il paese di origine per la determinazione del diritto applicabile. La Commissione dovrebbe prevedere anche la possibilità di un'"origine europea" ⁽⁸⁾ nella scelta del diritto applicabile.

1.7.2 Occorre prevedere delle modalità per evitare clausole abusive nei contratti di cessione dei diritti dell'autore effettivo (o degli autori) dell'opera ai produttori/distributori. Troppo spesso, infatti, tali diritti sono ceduti dall'autore ai produttori per tutte le tecnologie esistenti e future, senza prevedere nessuna clausola di partecipazione ai futuri rendimenti generati dall'utilizzo di nuovi supporti e mezzi di diffusione (Blue-Ray, IPTV ⁽⁹⁾, ecc.).

1.7.3 I contenuti non devono essere considerati alla stregua delle merci, e questo deve essere tenuto a mente nell'ambito

della riflessione sulla distribuzione online, che rappresenta un servizio culturale per la diffusione di significati (*meaning*).

1.7.4 Il Comitato ribadisce la necessità di consentire l'accesso a connessioni a banda larga, affinché gli utenti di Internet possano usufruire di una ricezione di qualità e sufficientemente rapida delle opere audiovisive via cavo, IPTV e VOD ⁽¹⁰⁾.

1.8 Occorre esaminare la possibilità di creare dei sistemi di gestione dei dati relativi alla proprietà dei diritti di autore sulle opere audiovisive ⁽¹¹⁾, ponendo al centro della riflessione dei servizi competenti della Commissione le peculiarità e le esigenze delle PMI e delle piccole e medie industrie del settore. Ciò vale anche per il problema della creazione di licenze multiterritoriali che rappresentino un titolo unico sul mercato europeo. I piccoli produttori europei dovrebbero essere sostenuti e incoraggiati ⁽¹²⁾ a europeizzare i loro cataloghi con un sistema di identificazione delle opere che comprenda un capitolo (facoltativo) contenente le informazioni sui titolari del diritto di autore e dei diritti connessi, nella forma di un titolo multiterritoriale.

1.9 Il sistema di acquisizione dei diritti dovrebbe garantire una distribuzione trasparente ed equa della quota di reddito destinata ai titolari dei diritti ⁽¹³⁾. La gestione da parte delle società di riscossione deve necessariamente essere oggetto di controlli annuali indipendenti e accessibili agli autori e al pubblico, al fine di verificare in maniera democratica le loro attività e i loro contributi allo sviluppo culturale ⁽¹⁴⁾.

1.10 Il Comitato ritiene che la Commissione, sulla base delle reazioni delle parti interessate in merito al Libro verde, dovrebbe prevedere l'elaborazione di un Libro bianco a partire dal secondo semestre del 2012, a seguito di una conferenza delle parti interessate organizzata nel primo semestre del 2012 (con la partecipazione delle istituzioni pubbliche ⁽¹⁵⁾), del Comitato stesso nella sua funzione, dei sindacati e delle associazioni europee rappresentative dei consumatori, degli autori e dei distributori). Il Libro bianco dovrebbe avanzare delle proposte più concrete sulle possibili misure da adottare per la creazione di un mercato unico europeo delle opere audiovisive che vada al di là delle barriere linguistiche. Il Comitato è consapevole delle difficoltà giuridiche e tecniche da affrontare per far progredire questo importante dossier, tuttavia non le ritiene insormontabili.

⁽¹⁰⁾ *Video on demand* (video su richiesta).

⁽¹¹⁾ Lavoro dei produttori su un sistema internazionale di identificazione delle opere (ISAN, *International Standard Audiovisual Number*). Tuttavia, l'ISAN non contiene informazioni sulla proprietà dei diritti ed è facoltativo. Alcuni grandi *studios* americani stanno lavorando a un sistema simile (EIDR, *Entertainment Identifier Registry*) eidr.org/how-eidr-works/, che prevede un numero di codifica fornito dall'API ai programmatori, ma non menziona in alcun modo la proprietà dei diritti sulle opere.

⁽¹²⁾ Per esempio grazie al programma MEDIA, previsto fino al 2013, che potrebbe essere in seguito rimpiazzato da un nuovo programma di sostegno.

⁽¹³⁾ GU C 68 del 6.3.2012, pag. 28.

⁽¹⁴⁾ Id.

⁽¹⁵⁾ Istituzioni nazionali di finanziamento dei film, biblioteche e centri culturali.

⁽⁶⁾ *Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union*, studio indipendente per la DG Società dell'informazione e mezzi di comunicazione della Commissione europea, ottobre. Cfr. anche la comunicazione sui *Contenuti creativi online nel mercato unico*, COM(2007) 836 final.

⁽⁷⁾ GU C 68 del 6.3.2012, pag. 28.

⁽⁸⁾ 28° regime, già proposto dal Comitato in materia di diritto d'autore dei contratti, GU C 21 del 21.1.2011, pag. 26.

⁽⁹⁾ Televisione su Internet.

2. Sintesi della comunicazione della Commissione

2.1 Il presente testo, collegato direttamente alla strategia Europa 2020, si riallaccia alla comunicazione della Commissione *Un mercato unico dei diritti di proprietà intellettuale*, la cosiddetta strategia per i diritti di proprietà intellettuale (DPI) ⁽¹⁶⁾.

2.2 Il settore culturale è un comparto importante che occupa 6 milioni di lavoratori nell'UE, con un valore annuo di 500 miliardi di euro, pari al 3 % del PIL europeo. A seguito degli sviluppi tecnologici, la diffusione delle opere audiovisive ha subito una profonda trasformazione. Le tecnologie digitali, l'accesso ad Internet veloce e superveloce, il *cloud computing* e la possibilità di ricevere opere audiovisive sui personal computer e sui telefoni cellulari hanno modificato profondamente le reti tradizionali di distribuzione.

2.3 Il Libro verde evoca una serie di approcci diversi, sostenendo tuttavia la promozione di un modello unico di gestione dei diritti d'autore basato su licenze transfrontaliere e paneuropee.

2.4 La Commissione ritiene necessario semplificare la gestione dei diritti per la trasmissione online di opere audiovisive (film, ecc.) oltre il territorio dell'emissione primaria. Lo stesso vale per la trasmissione di programmi su richiesta (*on demand*), per i quali è necessario gestire una serie di diritti diversi da quelli richiesti per l'emissione primaria.

2.5 Il Libro verde precisa che la diffusione simultanea di una trasmissione richiede l'autorizzazione dei titolari dei diritti.

2.6 Per quanto riguarda la ritrasmissione simultanea di programmi trasmessi da altri Stati membri, la direttiva detta "satellite e cavo" ⁽¹⁷⁾ dispone che i diritti siano gestiti da una società di gestione collettiva. Tali diritti si aggiungono a quelli dati in licenza direttamente dalle emittenti.

2.7 Per quanto attiene alla ritrasmissione via cavo, la Commissione constata che gli organismi rappresentativi dei titolari dei diritti non sempre sono abilitati giuridicamente a dare in licenza tali diritti.

2.8 Infine, da qualche anno, gli operatori DSL (linea digitale di abbonato), IPTV (televisione su Internet), DDT (televisione digitale terrestre) e di nuove piattaforme digitali offrono anche servizi di ritrasmissione dei programmi, cosa che rende ancora più difficile il rispetto delle norme in vigore.

2.9 Da un punto di vista economico nel 2009 sono stati prodotti nell'UE circa 1 200 film, che rappresentavano soltanto il 25 % degli ingressi in sala nell'UE, mentre i film americani detenevano una quota di mercato pari al 68 %. Al contrario, la percentuale dei film UE sul mercato americano corrispondeva appena al 7 %. Per assicurare la promozione di un film nell'UE, i produttori e i distributori tendono a scaglionarne l'uscita nel tempo, iniziando generalmente dalle sale cinematografiche, per

passare poi ai video, ai video *on demand*, alla televisione a pagamento e infine alla televisione a libero accesso. Lo sviluppo dei servizi di video su richiesta proposti al di fuori del paese produttore consente di aumentare il numero di partner e, dunque, di contratti.

Per ridurre il numero di tali procedure, la Commissione propone una gestione collettiva delle opere e l'istituzione di un'interfaccia unica per la concessione delle licenze collettive.

2.10 L'altra parte del Libro verde riguarda la remunerazione degli autori:

nella maggior parte degli Stati UE, questa è gestita dai produttori tramite pagamenti forfettari di "rilevazione" per il loro contributo all'opera audiovisiva. Di conseguenza, in questi paesi gli autori non ricevono sistematicamente una remunerazione aggiuntiva per la trasmissione online dell'opera. In alcuni Stati membri le società di gestione collettiva che rappresentano gli autori sono remunerate in funzione di ogni singolo utilizzo. In altri paesi, è il distributore finale a essere responsabile per il pagamento di tali prestazioni.

2.11 Per quanto riguarda la remunerazione degli artisti:

come per gli autori, anche questa avviene essenzialmente su base contrattuale e forfettaria. La Commissione propone l'introduzione di un sistema di remunerazione più equo, un diritto che verrebbe gestito dalle società di gestione collettiva. Il Libro verde indica tuttavia che tali nuovi diritti potrebbero creare un'incertezza economica (e quindi giuridica) per i produttori e frenerebbero la distribuzione online delle opere.

3. Osservazioni generali

3.1 Con il Libro verde la Commissione intende proseguire la creazione di un mercato unico europeo attraverso la convergenza delle norme nazionali.

Il settore in esame interessa la cultura e i suoi canali di diffusione digitale. Si tratta di un ambito molto particolare e sensibile, poiché esso veicola la storia di un paese, la sua lingua, le sue tradizioni, le sue aspirazioni. Non può essere trattato come un settore economico classico, e neppure come un settore di interesse economico generale tradizionale. L'approccio adottato dalla Commissione nel Libro verde può sembrare eccessivamente orientato ai consumatori. Tuttavia, la sua analisi dei diversi meccanismi è dettagliata e quasi del tutto esauriente.

3.2 Anche se il testo, molto denso, affronta numerosi temi di diversa natura, l'obiettivo principale perseguito dalla Commissione è creare il mercato unico del settore.

3.3 Per quanto riguarda la situazione della diffusione di opere audiovisive e dei relativi diritti, la Commissione si basa su diverse osservazioni:

⁽¹⁶⁾ COM(2011) 287 final.

⁽¹⁷⁾ Direttiva 93/83/CEE (GU L 248 del 6.10.1993, pag. 15).

in primo luogo, il sistema attuale non funziona e risulta complesso e costoso per il consumatore finale. In secondo luogo, le iniziative di aggregazione delle produzioni nazionali potrebbero incrementare la sostenibilità commerciale del settore nel suo complesso. I servizi VOD indipendenti dai grandi distributori di accesso o da iTunes incontrano difficoltà a ottenere i diritti esclusivi territoriali o europei sulle opere, i cui diritti sono spesso nelle mani dei produttori che cercano di massimizzare i loro proventi con altri mezzi (in particolare con la vendita di DVD).

3.4 Verso una gestione centralizzata delle licenze (aggregare i mezzi e le fonti di informazione per sviluppare il settore):

il Libro verde propone dunque la concessione online di licenze di diritti d'autore per i servizi multiterritoriali e sostiene la creazione di un'unica interfaccia che permetta la concessione di licenze multiterritoriali.

Il CESE ritiene che, per una determinata regione linguistica, ciò possa rappresentare una soluzione adeguata.

3.5 La molteplicità dei canali di trasmissione e dei ricevitori interattivi, nonché la mobilità dei clienti, esercitano una forte pressione sui modelli economici delle reti di distribuzione.

3.6 Attualmente, il rilascio di autorizzazioni e licenze avviene essenzialmente a livello nazionale e si basa sulla negoziazione dei contratti tra il produttore dell'opera e il distributore online. Il Comitato riconosce che il sistema proposto dalla Commissione presenta dei vantaggi innegabili, in particolare per quanto riguarda la rapidità e la semplicità di accesso ai dati forniti dai produttori, e potrebbe esercitare un effetto leva aggiuntivo per la diffusione di opere nazionali che, altrimenti, resterebbero confinate al livello locale.

3.7 Occorre tuttavia sottolineare che l'attuazione (quindici anni fa) della direttiva relativa alle trasmissioni via satellite non ha portato alla creazione di servizi paneuropei in tale settore.

3.8 Per quanto riguarda la creazione di un registro europeo delle opere che può presentare dei rischi di difficile valutazione:

il CESE ritiene che tale banca dati dovrebbe avere una funzione puramente informativa.

In particolare, l'accesso alla protezione dei diritti d'autore non dovrebbe essere condizionato dal fatto che un'opera vi sia registrata o meno.

3.9 Questa struttura europea avrebbe il vantaggio di unire le forze degli operatori di produzione e distribuzione dell'UE per tenere testa alle *major* di Hollywood che si organizzano in Europa.

Inoltre, è interessante notare che sono i grandi *studios* americani (Warner Bros, Disney, ...) a lavorare all'elaborazione di un sistema internazionale di numerazione identificativa per le opere audiovisive (*Entertainment Identifier Registry*).

3.10 Allo stesso modo, dal 2004, alcuni produttori francesi stanno lavorando allo sviluppo dell'ISAN (*International Standard Audiovisual Number*). Le statistiche menzionate precedentemente sulla produzione di film europei e americani sono inquietanti. Si rammenta che, con questo sistema, la produzione americana rappresenta il 75 % degli ingressi nelle sale cinematografiche in Europa. La gestione di tale sistema è dunque di importanza fondamentale.

3.11 Occorre rammentare che sono i produttori, nel corso dei loro negoziati commerciali con i distributori, a fissare su base contrattuale e forfettaria l'importo dei diritti corrisposti agli autori e ai titolari dei diritti, nonché a garantirne il pagamento. Il problema della remunerazione dei titolari dei diritti può essere risolto in parte tramite la gestione centralizzata. Al contrario, l'idea di avviare un processo di remunerazione in funzione del numero di spettatori misurato su più anni, benché allettante, sembra di difficile attuazione.

3.12 Esiste un vero conflitto di interessi tra i produttori, i distributori dei film e i collaboratori. Da un lato, i produttori auspicano che il film esca inizialmente nelle sale cinematografiche al fine di assicurare la migliore promozione possibile delle loro opere, mentre dall'altro lato i distributori rivendicano una messa a disposizione più rapida delle opere per poterle rendere fruibili come video, sulle televisioni a pagamento e su richiesta.

3.13 Il CESE reputa necessario negoziare una modulazione di tali termini, vista la sempre maggiore influenza dell'IPTV, dell'ADSL e delle piattaforme digitali. Per quanto riguarda le opere più vecchie, che non sono più coperte da un accordo di esclusiva, sembra molto interessante l'idea di realizzare un sistema di identificazione e di censimento delle opere associato a una banca dati degli aventi diritto.

3.14 La Commissione scommette dunque sulla gestione collettiva delle opere (banca dati) per stimolare il settore. **L'UE sarà capace di far fronte alla potenza delle multinazionali americane? Un abbandono improvviso degli attuali sistemi nazionali comporta dei rischi reali.**

3.15 Ad avviso del CESE, prima di abbandonare o indebolire gli attuali sistemi nazionali, occorre effettuare delle valutazioni serie. Come indicato precedentemente, le lobby a difesa degli interessi delle società americane sono efficienti e spingono chiaramente verso la liberalizzazione di questo settore estremamente redditizio.

3.16 Attraverso questo progetto, la Commissione intende sviluppare e regolare la circolazione delle opere UE. I segnali tecnici e regolamentari che essa invia sono pertanto di grande importanza, poiché possono accelerare un processo di liberalizzazione già avviato da altri.

3.17 Il CESE appoggia in pieno le iniziative della Commissione tese ad agevolare l'accesso dei cittadini alle opere online. Tale accesso dovrebbe essere possibile ovunque sul territorio dell'UE, e a prezzi ragionevoli; ciò consentirebbe una migliore diffusione della cultura degli Stati membri e faciliterebbe l'educazione dei giovani europei. Inoltre, il Comitato ritiene che alcune forme di "versioning", come l'introduzione di spot commerciali in opere originariamente concepite senza interruzioni pubblicitarie, possano compromettere gli obiettivi culturali della distribuzione online, anche se queste versioni di qualità inferiore potrebbero consentire di distribuire gratuitamente o a costi molto ridotti le opere in questione. Questa riflessione potrebbe essere integrata in un codice della qualità, facoltativo per i distributori online che trasmettono via Internet, via cavo o con trasmissione hertziana, i quali si impegnerebbero a garantire il massimo rispetto delle opere originali.

3.18 Nel parere in merito alla comunicazione della Commissione *Un mercato unico dei diritti di proprietà intellettuale* ⁽¹⁸⁾ il CESE evoca la diversità dei differenti modelli nazionali e gli approcci contraddittori della gestione dei diritti d'autore nel settore della cultura. **Per questo motivo, consapevole del fatto che la riflessione non è ancora pienamente conclusa, il CESE ritiene che il primo passo dovrebbe essere quello di definire i principi di un codice europeo.** In una prima fase, tale codice basato sul rispetto delle specificità culturali di ciascun paese dovrebbe limitarsi a stabilire dei principi semplici e imprescindibili a cui ogni Stato dovrebbe attenersi nel rilascio delle licenze.

3.19 A giudizio del CESE, non è auspicabile estendere il diritto del paese di origine, perché con la scelta del paese di stabilimento la società prestatrice potrebbe aggirare questo prin-

cipio altrimenti corretto. Parallelamente, la Commissione ha lanciato delle iniziative e delle consultazioni per incoraggiare gli operatori di trasmissione dei dati a investire in nuove reti capaci di gestire questi traffici garantendo una buona qualità e prezzi accessibili.

3.20 Nel Libro verde in esame la Commissione afferma che la gestione collettiva dei diritti favorirà la crescita delle reti digitali. A tal fine, tuttavia, occorre assicurarsi che gli operatori delle reti dispongano della capacità finanziaria necessaria per ammodernare e aumentare la capacità di diffusione. Per questo motivo il parere del CESE *Apertura e neutralità della rete Internet in Europa* ⁽¹⁹⁾ rappresenta un contributo importante rispetto a determinate tesi evocate nel Libro verde.

3.21 Per la ritrasmissione simultanea di programmi trasmessi da altri Stati membri, la direttiva "satellite e cavo" dispone che i diritti siano gestiti da una società di gestione collettiva. Tali diritti si aggiungono a quelli dati in licenza direttamente dalle emittenti. Questa doppia procedura, che può sembrare gravosa, in realtà è necessaria al fine di evitare i *black out* durante la programmazione (utilizzo di supporti già occupati da altre trasmissioni).

3.22 La Commissione ritiene che i sistemi di finanziamento nazionali siano fondamentali per lo sviluppo del settore audiovisivo, e sostiene il programma MEDIA creato per promuovere la distribuzione multiterritoriale delle opere. Pur concordando con questa affermazione, il CESE constata una diminuzione di tali sovvenzioni e il massiccio raggruppamento di finanziatori quando si tratta di finanziare un film.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ GU C 68 del 6.3.2012, pag. 28.

⁽¹⁹⁾ GU C 24 del 28.1.2012, pag. 139.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (EMIR) sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni

COM(2011) 652 definitivo — 2011/0296 (COD)

(2012/C 143/14)

Relatore generale: **IOZIA**

Il Consiglio, in data 25 novembre 2011, e il Parlamento europeo, in data 15 novembre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento [EMIR] sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni

COM(2011) 652 final - 2011/0296 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 25 ottobre 2011, ha incaricato la sezione specializzata Mercato unico produzione e consumo di preparare i lavori in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 478a sessione plenaria dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), ha nominato relatore generale IOZIA e ha adottato il seguente parere con 99 voti favorevoli e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) apprezza la proposta di regolamento della Commissione e auspica che venga approvata in tempi brevi, nel senso di rendere più efficace la tutela dei risparmiatori e di adottare gli stessi principi ivi contenuti per tutti gli strumenti finanziari ⁽¹⁾.

1.2 Il CESE ritiene che con la proposta di regolamento si sia colto l'obiettivo di:

- aumentare la trasparenza delle operazioni e le informazioni alle Autorità preposte di dati sulle transazioni;
- rendere la negoziazione obbligatoria degli strumenti derivati in sedi organizzate;
- facilitare la rimozione degli ostacoli all'accesso non discriminatorio ai servizi di compensazione;
- aumentare la sorveglianza degli strumenti finanziari e delle posizioni in strumenti derivati;
- realizzare il controllo delle prestazioni di servizi finanziari da parte di imprese di paesi terzi senza una succursale nella UE;
- controllare e ridurre l'impatto dei metodi di negoziazione automatica ed algoritmica.

1.3 Il presente regolamento determina un aumento della trasparenza del mercato e adotta alcune misure che riducono la

frammentazione. Avere applicazioni uniformi delle normative evita il rischio, molto alto nei mercati finanziari, di arbitraggio normativo e pertanto gli utenti finali avranno un vantaggio per l'attesa riduzione dei costi delle transazioni (almeno in teoria).

1.4 La Commissione dovrebbe mettere bene in risalto nelle proposte legislative che presenta, quali sono i vantaggi per i diversi soggetti interessati dalla normativa: utenti individuali dei servizi finanziari, piccole e medie imprese, operatori, pubblica amministrazione.

1.5 Un aspetto di carattere generale che la Commissione dovrebbe sostenere con convinzione è un programma di Educazione finanziaria. Il CESE, ha rilanciato recentemente l'argomento con un suo parere di iniziativa ⁽²⁾.

1.6 Anche se i costi derivanti dal nuovo regolamento non appaiono così rilevanti, il CESE esprime perplessità circa il possibile effetto sui costi macro-economici che interesseranno il sistema finanziario e che non appaiono ben considerati nella valutazione d'impatto. Su questo punto già da molto tempo e in diverse occasioni il CESE aveva richiesto di condurre "uno studio approfondito sugli effetti cumulativi delle iniziative regolatorie per le misure necessarie relative al sistema finanziario e al mercato dei capitali. Un sistema stabile ed efficiente dovrebbe promuovere la stabilità finanziaria e la liquidità per l'economia reale" ⁽³⁾. Il CESE, si compiace che la Commissione abbia deciso di avviare tale studio, indispensabile per cercare di capire l'impatto totale di tutte le misure regolatorie ed auspica che sia presto pubblicato.

⁽¹⁾ GU C 54 del 19.2.2011, pag. 44,

⁽²⁾ GU C 318, del 29.10.2011, pag. 24.

⁽³⁾ GU C 107 del 6.4.2011, pag. 21.

1.7 Il CESE solleva un problema di compatibilità dell'art. 40 del regolamento in materia di atti delegati, rispetto all'art. 290 del TFUE. Il numero, i contenuti e i termini degli atti delegati, non sono coerenti con le previsioni del Trattato e pongono al di fuori del normale iter legislativo troppi temi fondamentali nell'architettura del regolamento. Il CESE raccomanda una attenta riflessione per riportare nell'alveo della piena corrispondenza la norma del TFUE e l'art. 40.

2. La proposta di regolamento

2.1 Negli ultimi anni i mercati finanziari sono profondamente cambiati. Nuovi prodotti e sedi di negoziazione hanno fatto la loro comparsa e innovazioni tecnologiche come il *trading* ad alta frequenza hanno rivoluzionato la scena.

2.2 Le proposte mirano ad accrescere l'efficienza, la resistenza e la trasparenza dei mercati, nonché a rafforzare la tutela degli investitori. Il nuovo quadro normativo conferisce maggiori poteri di vigilanza alle autorità di regolamentazione e definisce regole di funzionamento chiare per tutte le attività di negoziazione.

2.3 Elementi chiave della proposta.

2.3.1 Strutture dei mercati più solide ed efficienti: la MiFID si applicava già ai sistemi multilaterali di negoziazione e ai mercati regolamentati, ma l'attuale revisione introdurrà nel suo campo di applicazione un nuovo tipo di sede di negoziazione: i sistemi di negoziazione organizzati (OTF), piattaforme non regolamentate con un ruolo sempre più importante. I contratti derivati standard, ad esempio, sono sempre più spesso negoziati su queste piattaforme. La nuova proposta intende colmare questa lacuna. La nuova MiFID continuerà a permettere l'esistenza di diversi modelli di negoziazione, ma garantirà che tutte le sedi operino secondo le stesse regole di trasparenza e limiterà i conflitti di interesse.

2.3.2 Integrazione delle innovazioni tecnologiche: la nuova MiFID introdurrà inoltre nuove tutele per quanto riguarda le attività di trading algoritmico e ad alta frequenza, che hanno aumentato enormemente la velocità di trasmissione degli ordini e che possono comportare rischi sistemici.

2.3.3 In particolare, tutte le imprese di *trading* algoritmico saranno soggette ad una regolamentazione adeguata, forniranno un livello di liquidità appropriato e saranno soggette a norme che impediscano loro di alimentare la volatilità entrando e uscendo dai mercati. Le proposte miglioreranno infine le condizioni di non accesso ad alcuni servizi post negoziazione essenziali, come la compensazione, che possono altrimenti falsare la concorrenza tra sedi di negoziazione.

2.4 Aumento della trasparenza: l'introduzione della categoria dei sistemi di negoziazione organizzati migliorerà la trasparenza delle attività di negoziazione sui mercati dei capitali, incluse le *dark pools* (volumi o liquidità non disponibili su piattaforme pubbliche). Deroche saranno accordate solo in circostanze ben definite. Verrà inoltre introdotto un nuovo regime di traspa-

renza per i mercati non azionari (obbligazioni, prodotti finanziari strutturati e derivati). Oltre a ciò, i nuovi requisiti che impongono la raccolta di tutti i dati di mercato in un unico luogo permetteranno agli investitori di avere una visione completa di tutte le attività di negoziazione nell'UE e di prendere decisioni più informate.

2.5 Rafforzamento dei poteri di vigilanza e un quadro più rigoroso per i mercati dei derivati su merci. Le proposte rafforzeranno il ruolo e i poteri delle autorità di regolamentazione. In coordinamento con l'Autorità europea per i valori mobiliari (ESMA) e in circostanze ben definite, le autorità di vigilanza possono vietare determinati prodotti, servizi o pratiche che possano minacciare la tutela degli investitori, la stabilità finanziaria o il corretto funzionamento dei mercati.

2.6 Maggiore tutela degli investitori: sviluppando l'insieme di norme attualmente vigenti, la nuova MiFID impone requisiti più rigorosi per la gestione del portafoglio, la consulenza in materia di investimenti e l'offerta di prodotti finanziari complessi, come i prodotti strutturati. Al fine di evitare possibili conflitti di interesse, ai consulenti indipendenti e ai gestori di portafoglio sarà vietato accettare da parte di terzi o corrispondere a terzi pagamenti o altri vantaggi finanziari. Per tutte le imprese di investimento vengono infine introdotte norme sul governo societario e la responsabilità dei dirigenti.

3. Osservazioni e riflessioni

3.1 Secondo i dati forniti dalla Banca dei regolamenti internazionali il valore nozionale dei derivati in circolazione è passato da 601 046 miliardi di dollari nel dicembre 2010, a 707 569 nel giugno 2011 (BIS Quarterly Review, December 2011).

3.2 La nuova proposta vuole aumentare il livello di efficienza, integrità e trasparenza dei mercati, specie quelli meno regolamentati e, quindi, rafforzare la tutela degli investitori.

3.3 Negli ultimi 20 anni, si è assistito ad una esplosione nei volumi delle transazioni globali che ha iniettato nei mercati finanziari grandi quantità di liquidità. Questa crescita senza precedenti, determinata principalmente dalla speculazione di breve termine non è stata accompagnata e sostenuta da una corrispondente crescita dell'economia reale, del mercato del lavoro e dei salari. Il CESE ritiene che la proposta di regolamento sia necessaria ed idonea per contribuire a calmierare tali effetti sui mercati.

3.4 La funzione originale dei mercati finanziari è quella di sostenere lo sviluppo economico riducendo le asimmetrie informative e favorendo così l'efficiente allocazione delle risorse. Come già rilevato, la crisi ha segnalato un errato meccanismo di funzionamento dei mercati in cui gli attori hanno agito rispondendo a logiche diverse da quelle dell'economia dell'informazione e utilizzando i mercati finanziari per meri scopi speculativi a brevissimo e breve termine.

3.5 I nostri mercati sono quindi stati inondati di liquidità a brevissimo termine e sono mancati (e mancano tutt'ora) degli incentivi per favorire l'industria reale piuttosto che quella finanziaria. Questo comportamento slega ancora di più il binomio naturale tra industria e mercati finanziari che costruiscono strumenti sempre più opachi, astratti e complessi.

3.6 La speculazione fa parte delle logiche di mercato ed è intrinseca al mercato stesso, garantendo la liquidità e segnalando le anomalie, ma la speculazione di brevissimo termine, in contrasto, è economicamente e socialmente inutile e contribuisce in maniera decisiva allo sviluppo di bolle finanziarie. La necessità di invertire l'attuale trend, riportando l'attenzione degli investitori sulla crescita reale, è urgente.

3.7 In questo quadro, la proposta di regolamento, offre sicuramente valide misure e strumenti finalizzati a fronteggiare le evidenti debolezze ed i disequilibri del nostro sistema.

3.8 Il nuovo impianto normativo sui sistemi di scambi organizzati assoggetta tutte le attività di negoziazione a regole di funzionamento più esplicite. I servizi di gestione portafogli, la consulenza in tema di investimenti in titoli e l'offerta di prodotti finanziari sono sottoposti a standard rigorosi. Le nuove previsioni legislative, dunque, imponendo nuovi obblighi riguardanti la responsabilità dei dirigenti e la revisione della *corporate governance*, richiederanno agli intermediari importanti interventi di riorganizzazione della struttura societaria. Il CESE ritiene che gli obblighi imposti dalla nuova disciplina, seppur onerosi, siano opportuni e coerenti con gli obiettivi del regolamento.

3.9 La proposta di regolamento introduce i sistemi organizzati di negoziazione definiti OTF, *Organized Trading Facilities*. Il CESE si esprime favorevolmente a questa previsione dal momento che consente l'integrazione dei diversi sistemi di negoziazione utilizzati da diverse controparti. Questo sistema aiuterà il mercato nel suo complesso, ad evidenziare le opportunità di utilizzare strumenti diversi in concorrenza tra loro, che dovranno però mantenere il principio della *best execution*.

3.10 La disciplina inoltre interviene sull'ambito dei poteri riservati alle *Authority* attribuendo loro poteri speciali in materia di vendita alla clientela di prodotti e servizi che possano ledere in maniera grave gli interessi degli investitori nonché la stabilità del mercato.

3.11 Inoltre, il principio della trasparenza non è applicato ai soli mercati, ma anche a livello di *Authority*. Le autorità competenti possono infatti scambiarsi le informazioni relative alle negoziazioni evitando possibili e temuti abusi di mercato. Su questi aspetti della proposta di regolamento, il CESE si esprime molto favorevolmente in quanto si tratta di interventi incisivi rivolti al rafforzamento della tutela degli investitori.

3.12 Secondo autorevoli operatori di mercato, "la nuova regolamentazione ha un'importanza fondamentale, cambierà la

struttura dei mercati finanziari europei". Ad esempio, c'è un intrinseco rischio sistemico che va tenuto presente e che si è manifestato nella recente crisi finanziaria. Il default di una banca può mettere a rischio l'esecuzione delle obbligazioni assunte con le transazioni OTC e quindi propagarsi alle sue controparti, ad altre entità. La nuova regolamentazione riduce il rischio di controparte del mercato OTC. La proposta di regolamento porterà ad una notevole riduzione delle transazioni fuori mercato.

3.13 Un'altra finalità del nuovo regolamento, vista in modo più che positivo dal CESE è quella di realizzare una concentrazione di dati su tutte le transazioni OTC, non soltanto quelle che prenderanno la strada di una controparte centrale. Le informazioni saranno rese disponibili alle autorità di vigilanza le quali potranno così esercitare un efficace monitoraggio del mercato. Questa attività attualmente non può essere svolta per mancanza di dati. Rispetto a questi aspetti, il regolamento tuttavia disegna una struttura aperta, non definita a priori. Ad esempio, spetterà a successive decisioni degli operatori o dell'ESMA, stabilire quali classi di derivati saranno veicolate verso una controparte centrale. Per tale motivo, tuttavia, ad oggi non si possono quantificare in concreto quali degli scambi attuali prenderanno questa via.

3.14 Un altro aspetto rilevante è relativo al fatto che il futuro regolamento europeo non fornisce alcuna indicazione sull'architettura di mercato delle future controparti centrali. Potrebbero pertanto o rafforzarsi le attuali strutture esistenti nei singoli paesi, come ad esempio la Cassa di compensazione e garanzia della Borsa italiana, oppure si assisterà alla nascita di pochi grandi organismi su base continentale. Sono solo delle ipotesi, il regolamento non lo dice. Al di là della specifica architettura assunta, comunque, è opportuno ribadire quanto sia di fondamentale importanza il modo con cui verrà gestita l'attività di *risk management* e l'efficienza dei meccanismi di supervisione per evitare ulteriori disastrosi default.

3.15 Inoltre, il processo di standardizzazione degli scambi sottoponendoli a controparti centrali dovrebbe ridurre i costi. Il processo di concentrazione, indubbiamente, potrebbe avere quest'effetto, ma non si ha certezza a tal riguardo. Sicuramente, se ben implementata, la nuova regolamentazione avrà la conseguenza di permettere una migliore misura dei rischi che nel recente passato sono stati spesso sottovalutati dagli intermediari creditizi alla ricerca di maggiori volumi e di profitti a breve termine.

4. Alcune criticità

4.1 Una delle preoccupazioni riguarda i costi di attuazione del presente regolamento che appaiono sottovalutati e arrivano in un momento in cui le istituzioni finanziarie sono già sotto pressione da un punto di vista normativo, di redditività e di costi. Le istituzioni finanziarie devono essere efficienti e sostenere l'economia, ma anche mantenere un adeguato profilo di redditività; c'è il timore che questi costi possano solo essere trasferiti ad investitori e clienti. Il CESE ritiene che gli utenti e le imprese, in particolare le PMI, debbano essere in tal senso tutelati.

4.2 Secondo la Commissione i costi per spese di conformità una-tantum varieranno tra 512 e 732 milioni di euro, mentre quelli riferibili a spese correnti tra 312 e 586 milioni di euro. Questi costi appaiono sottostimati; ad esempio, i costi operativi della creazione delle infrastrutture tecnologiche per osservare i requisiti relativi al solo *reporting* di dati sono discutibili e da soli rischiano di superare la cifra complessiva. La Commissione ha finalmente avviato uno studio per valutare l'impatto complessivo dei costi cumulativi generati dalle nuove iniziative regolamentari, auspicato e sollecitato dal CESE da tempo e si ritiene opportuno che, per comprendere appieno l'effetto del regolamento in termini di tempi e costi, tale studio venga completato e reso pubblico in tempi brevi.

4.3 Dal momento che le modifiche normative globali continuano a caricare i costi ed aumentare la complessità nelle istituzioni finanziarie, alcuni importanti interrogativi saranno avanzati dalle istituzioni finanziarie relativamente a quali aree del loro *business* debbano essere sospese o se debbano spostare la loro giurisdizione.

4.4 Mentre il principio della riduzione del rischio attraverso una maggior trasparenza sarà accolto da molti, abbiamo bisogno di comprendere meglio quale sarà l'impatto complessivo della normativa sulla capacità dell'Europa di competere nel mercato globale dei servizi finanziari.

4.5 Sempre con riferimento alla maggior trasparenza derivante dalla nuova regolazione, sarebbe importante chiedersi chi sono i diretti e reali beneficiari dei nuovi interventi. Sicuramente infatti *investment banks* o *hedge funds* traggono beneficio dalla maggior informazione, ma si può dire lo stesso per i mercati *commercial*?

4.6 Il CESE si domanda se la regolamentazione fortemente prescrittiva rispetto alle *dark pool* possa anche danneggiare la capacità delle società di gestione del risparmio di fare *trading* in modo ottimale per conto dei propri clienti (in ultima analisi quelli al dettaglio).

4.7 Uno degli obiettivi della proposta di regolamento è quello di unificare, armonizzare ed integrare i mercati finanziari. Gli investitori al dettaglio spesso conoscono poco degli strumenti finanziari a loro disposizione nel proprio mercato di riferimento. Pertanto il CESE, se da un lato appoggia il principio di consolidamento delle diverse piattaforme di negoziazione, allo stesso tempo raccomanda la Commissione di promuovere con una certa urgenza programmi di educazione finanziaria. Il Comitato ritiene infatti che senza un'adeguata preparazione e consapevolezza degli investitori il processo di armonizzazione che si sta perseguendo rischia di non produrre gli effetti sperati.

4.8 Inoltre, tra le più importanti implicazioni del nuovo regolamento si ha l'ampliamento delle classi di *asset* a cui si rivolge: oltre alle azioni, l'intenzione è quella di applicare il regolamento a tutti gli altri strumenti finanziari nello stesso momento. La spinta del presente regolamento ad uno scambio competitivo e basato sulla compensazione dei derivati quotati, se perseguita, ha implicazioni molto significative per la struttura del mercato. Alcuni mercati del reddito fisso, già operativi su più piattaforme elettroniche, sono forse i candidati più probabili per un rapido progresso in tal senso.

4.9 La proposta di regolamento introduce all'art. 40 una lunga e ricca lista di atti delegati che la Commissione può adottare. Il contenuto di questi atti è piuttosto ampio (per citarne solo alcuni, la specificazione delle quotazioni *bid-ask*, i tipi e le dimensioni degli ordini, il contenuto delle informazioni che i mercati regolamentati e le imprese di investimento devono mettere a disposizione del pubblico per ciascuna categoria di strumenti finanziari e via dicendo). Il CESE solleva un problema di compatibilità dell'art. 40 rispetto all'art. 290 TFUE, così come modificato ed integrato dal Trattato di Lisbona. Secondo la previsione del Trattato, infatti, "un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo...". Analizzando i contenuti della proposta di regolamento che possono essere delegati, il CESE ritiene che siano da considerarsi elementi essenziali e non marginali. Pertanto, si ritiene che l'elenco di atti delegati riportato all'art. 40 del regolamento sia da ritenersi ridondante, eccessivamente esteso e non coerente con il TFUE.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2004/109/CE sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato e la direttiva 2007/14/CE della Commissione

COM(2011) 683 definitivo — 2011/0307 (COD)

(2012/C 143/15)

Relatore: **BARROS VALE**

Il Consiglio e il Parlamento europeo, rispettivamente in data 30 novembre 2011 e 15 novembre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 50 e 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2004/109/CE sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato e la direttiva 2007/14/CE della Commissione

COM(2011) 683 final - 2011/0307 (COD).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1^o febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 232 voti favorevoli, 3 voti contrari e 11 astensioni.

1. Sintesi e conclusioni

1.1 La proposta di modifica della direttiva sulla trasparenza fa parte di un pacchetto più ampio di misure presentate dalla Commissione per facilitare l'accesso delle piccole e medie imprese (PMI) ai finanziamenti. Al tempo stesso, con questa proposta la Commissione si preoccupa di ripristinare la fiducia degli investitori e di fornire informazioni di qualità al mercato. La proposta di modifica oggetto del presente parere è il risultato di una serie di raccomandazioni formulate dal servizio di consulenza Matras in uno studio indipendente. Essa si basa inoltre sull'opinione espressa dalle parti interessate in un'audizione, sulla relazione elaborata dalla Commissione nel maggio 2010 e sulla valutazione dell'impatto di ciascuna delle opzioni previste. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) concorda pertanto con gli obiettivi e il contenuto della proposta ma desidera nondimeno formulare alcune considerazioni.

1.2 Le modifiche proposte, pensate per rendere il mercato più attraente per i piccoli e medi emittenti, saranno applicate a tutti gli emittenti. Anzi, forse le semplificazioni avranno il loro maggiore impatto non sui veri e propri destinatari delle proposte bensì sulle grandi imprese operanti sul mercato. Non sono molti a ritenere che le esigenze dettate dalla direttiva sulla trasparenza costituiscano un ostacolo all'ingresso dei piccoli e medi emittenti nel mercato, e dunque le semplificazioni ora proposte non sono necessariamente un fattore critico per questa decisione e potrebbero non essere determinanti per rendere attraente il mercato agli occhi delle PMI. Tali semplificazioni tuttavia non compromettono, secondo il punto di vista delle parti interessate, né la credibilità del mercato né la protezione degli investitori e quindi avranno un impatto economico che anche se sarà maggiore sulle grandi imprese, avrà effetti anche sulle PMI. Per tale motivo esse si rivelano importanti per il tipo di imprese maggiormente rappresentative del tessuto imprenditoriale europeo.

1.3 La pubblicazione di relazioni trimestrali è stata, sin dal 2004, una questione molto controversa, con diverse voci con-

trarie e il CESE ha sempre raccomandato di applicarla con prudenza. Le conseguenze negative dell'obbligo di pubblicazione segnalate all'epoca (aumento della quantità ma non della qualità dell'informazione, costi elevati sia in termini finanziari che in termini di opportunità, introduzione di una logica a breve scadenza dettata dalla necessità di mostrare risultati al mercato a scapito di una visione più strategica e a lungo termine) hanno trovato conferma. La pressione dovuta alla necessità di produrre risultati in breve tempo può essere addirittura considerata una delle cause della crisi attuale, in cui il settore finanziario si è dovuto preoccupare di presentare ogni trimestre risultati sempre più positivi. Non essendo in discussione la necessaria ed auspicabile trasparenza (non dimentichiamo che la diffusione delle informazioni importanti è assicurata dal rispetto delle direttive sul prospetto e sugli abusi di mercato), il CESE approva la sospensione dell'obbligo di pubblicazione trimestrale, che lascia che sia il mercato a decidere sulla quantità d'informazioni necessarie.

1.4 Il fatto di dover illustrare situazioni complesse nelle relazioni è indicato da alcuni come un'importante fonte di costi di opportunità e di altre spese legate al subappalto di specialisti in questo campo. Pur non essendo sicuro che l'elaborazione dei modelli da parte del Comitato dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (Aesfem) abbia un forte impatto positivo sulla riduzione dei costi, l'iniziativa potrà consentire un certo risparmio per le PMI che, utilizzando il sistema proposto, eviterebbero di subappaltare ad enti esterni l'elaborazione delle relazioni. Il Comitato infine sottolinea che i modelli non possono prevedere tutte le situazioni, e questo potrebbe portare ad una fornitura di informazioni semplificate o addirittura alla mancata divulgazione di altri dati importanti, proprio perché non previsti dai modelli.

1.5 L'estensione della definizione degli strumenti finanziari soggetti a notifica denota la preoccupazione di aggiornare le norme tenendo conto delle innovazioni del mercato e, di conseguenza, di adeguarsi agli ultimi sviluppi. Questa modifica

permette di allineare la direttiva sulla trasparenza alle misure già adottate nel Regno Unito e in Portogallo e a quelle in fase di elaborazione in altri paesi dell'Unione europea e del resto del mondo. In Francia si è avuta una iniziativa legislativa in materia, che si è rivelata insufficiente. Se è vero che esiste il timore di "sommergere" il mercato di informazioni superflue, è anche vero che l'esperienza condotta nei paesi in cui esiste l'obbligo di notifica contraddice questo timore e molte delle parti interessate consultate suggeriscono di trarre insegnamento in questo campo dall'esperienza britannica.

1.6 Per quanto concerne la creazione del meccanismo unico di stoccaggio europeo delle informazioni, il CESE sottolinea che potrebbe essere difficile integrare le diverse basi di dati nazionali esistenti, data l'incompatibilità tra le varie tecnologie da esse utilizzate. Nonostante alcune parti interessate difendano l'utilità di questo meccanismo, soprattutto per quanto concerne l'informazione da fornire agli investitori e agli analisti, occorre calcolare il rapporto costi/benefici della sua creazione e manutenzione. Esso però rappresenta pur sempre una misura importante per l'ulteriore sviluppo del mercato unico.

1.7 Per quanto concerne la nuova formulazione dell'articolo 6 della direttiva concernente l'obbligo di diffondere le informazioni sui pagamenti ai governi, il CESE chiede di estenderne l'ambito di applicazione. L'importanza di diffondere le informazioni sui pagamenti effettuati dagli emittenti che svolgono attività nelle industrie estrattive e nello sfruttamento delle foreste è fuori discussione, ma l'articolo potrebbe essere formulato in maniera più ambiziosa e comprendere le concessioni a privati di attività d'interesse pubblico quali lo sfruttamento della rete di trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia o il settore del gioco d'azzardo, vuoi tramite una semplice concessione vuoi attraverso la creazione di partenariati pubblico-privati. Ognuna di queste operazioni con le autorità pubbliche, divise per paese e per progetto, dovrebbe essere resa nota, in modo da responsabilizzare i governi sull'utilizzo delle entrate riscosse. Pertanto non vanno sottovalutate le somme provenienti dalle operazioni relative ad altre attività di sfruttamento delle risorse e delle infrastrutture di un paese, al di là di quelle attualmente contemplate dalla direttiva.

1.8 Il CESE ritiene che, oltre a stabilire i limiti massimi previsti per le sanzioni, si debbano anche imporre limiti minimi, per evitare l'impunità o l'applicazione di sanzioni non dissuasive o addirittura di sanzioni che non penalizzano i comportamenti illeciti; questo consente anche di armonizzare le pratiche dei vari Stati membri.

1.9 Tenendo conto della situazione attuale, è poco probabile che lo scenario futuro sia caratterizzato da un aumento improvviso della domanda. Tuttavia, il Comitato mette in guardia circa la possibilità che la proposta di semplificare le regole della direttiva sulla trasparenza comporti, insieme ad altre norme previste per aumentare l'attrattiva del mercato, un incremento del numero di operazioni il cui impatto sul funzionamento del mercato non è ancora stato calcolato. Al tempo stesso, la più ampia visibilità conferita alle PMI e il maggior grado di attrattiva per gli investitori potranno rendere ancor più evidenti le lacune nella formazione dei consumatori, che impediscono loro di interpretare le informazioni disponibili e, di conseguenza, di prendere decisioni consapevoli.

2. Contesto della proposta

2.1 Conformemente al disposto dell'articolo 33 della direttiva sulla trasparenza (direttiva 2004/109/CE)⁽¹⁾, la Commissione ha presentato una relazione informativa sull'applicazione della direttiva stessa per il periodo in cui è stata in vigore. La relazione si conclude affermando che per la maggioranza delle parti interessate i requisiti previsti dalla direttiva sono importanti ai fini di un adeguato ed efficiente funzionamento del mercato.

2.2 La proposta di modifica della direttiva oggetto del presente parere è stata presentata sulla base della priorità politica della Commissione che è quella di migliorare il quadro normativo e di facilitare l'accesso al capitale per i piccoli e medi emittenti. L'obiettivo della proposta è di rendere più proporzionali gli obblighi delle PMI quotate senza tuttavia compromettere la protezione degli investitori. La proposta di modifica della direttiva mira inoltre a garantire la stabilità finanziaria, assicurando la trasparenza delle acquisizioni economiche e la fiducia degli investitori, e al tempo stesso promuovendo una più ampia concentrazione sui risultati a lungo termine. Essa infine, nella misura in cui è volta a migliorare l'accesso alle informazioni previste dalla regolamentazione a livello UE, intende rafforzare l'integrazione funzionale dei mercati europei dei valori mobiliari e assicurare una maggiore visibilità transfrontaliera delle PMI quotate.

2.3 È opportuno sottolineare che la proposta di modifica si basa su uno studio indipendente effettuato dal servizio di consulenza Mazars, il cui obiettivo era di fornire dati quantitativi e qualitativi tali da contribuire alla elaborazione della relazione presentata dalla Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, relazione prevista all'articolo 33 della direttiva e concernente la sua applicazione. Sono state inoltre prese in considerazione le relazioni pubblicate dal Comitato dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (Aesfem) e dal gruppo di esperti dei mercati europei dei valori mobiliari (ESME).

2.4 Per il CESE sono due gli aspetti da migliorare. Innanzi tutto, la direttiva, essendo un testo di armonizzazione minima, permetterebbe agli Stati membri di adottare misure più restrittive che creerebbero problemi di applicabilità e farebbero aumentare i costi. In secondo luogo non sono previste misure meno rigide per le PMI e questo potrebbe dissuadere queste ultime dal ricorrere al mercato. Il Comitato inoltre chiede di chiarire alcune definizioni contenute nella direttiva e di garantire una maggiore coerenza e precisione nell'uso di alcuni termini con significato analogo all'interno del testo. Infine, sottolinea la necessità di migliorare le norme relative alla notifica.

2.5 L'analisi dell'impatto delle varie opzioni previste ha portato alle seguenti conclusioni:

2.5.1 allo scopo di assicurare una maggiore flessibilità nella frequenza di pubblicazione delle informazioni finanziarie, specie per le PMI, e nella fissazione delle relative scadenze, l'opzione scelta è quella di abolire l'obbligo di presentare le relazioni trimestrali per tutte le società quotate. Nonostante l'obiettivo sia quello di semplificare le procedure per le PMI, la soluzione prevista finisce per non distinguere i destinatari delle misure, al

⁽¹⁾ GU L 390 del 31.12.2004, pag. 38-57; parere CESE: GU C 80 del 30.3.2004, pag. 128.

fine di non creare un doppio criterio suscettibile di confondere gli investitori. Si spera che il fatto di abolire l'obbligo di presentare risultati trimestrali si traduca in una riduzione dei costi e in una concentrazione sui risultati a più lunga scadenza. La protezione degli investitori non viene messa in discussione dato che le disposizioni della direttiva sul prospetto e di quella sugli abusi di mercato continuano ad essere vincolanti, e questo garantisce la divulgazione al mercato di informazioni riguardanti eventi e/o fatti importanti capaci di influenzare il prezzo dei valori mobiliari.

2.5.2 Per semplificare le parti descritte delle relazioni finanziarie delle PMI, ancora una volta la soluzione adottata consiste nell'applicare le misure a tutti gli emittenti e si traduce nella richiesta all'Aesfem di creare modelli non vincolanti su tali punti. Si punta con ciò non solo ad una riduzione dei costi ma anche all'introduzione di un certo livello di comparabilità nell'informazione per gli investitori e a un aumento della visibilità transfrontaliera delle PMI.

2.5.3 Al fine di eliminare le lacune nei requisiti di notifica relativi a percentuali importanti di diritti di voto, si propone di estendere il regime a tutti gli strumenti che abbiano un effetto economico simile a quello della detenzione di azioni o di diritti di acquisizione delle azioni.

2.5.4 Per una maggiore armonizzazione dei requisiti di notifica di partecipazioni rilevanti, si propone l'aggregazione delle partecipazioni azionarie con la detenzione di strumenti finanziari che danno accesso ad azioni, tra i quali figurano anche gli strumenti derivati in contanti.

2.6 Le principali modifiche introdotte, vuoi per facilitare l'accesso delle PMI al mercato, vuoi per rendere più chiaro il testo della direttiva, sono le seguenti:

2.6.1 Per gli emittenti dei paesi terzi che non abbiano scelto, entro un termine di tre mesi, il loro Stato membro d'origine, ne viene designato uno standard in sostituzione.

2.6.2 È abolito l'obbligo di pubblicare i resoconti intermedi sulla gestione e/o le relazioni trimestrali.

2.6.3 Viene estesa la definizione degli strumenti finanziari soggetti a notifica.

2.6.4 Le partecipazioni azionarie si aggregano alla detenzione di strumenti finanziari con l'obiettivo di notificare le partecipazioni rilevanti. Tuttavia, gli Stati membri continuano ad avere la possibilità di stabilire, per la notifica di partecipazioni rilevanti, soglie inferiori rispetto a quelle previste dalla direttiva, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di ciascun mercato con l'obiettivo di garantire la trasparenza in questo campo.

2.6.5 Alla Commissione viene delegato il potere di adottare disposizioni tecniche regolamentari elaborate dall'Aesfem e concernenti i requisiti tecnici di accesso alle informazioni previste dalla regolamentazione a livello UE. Questo permette di snellire l'accesso alle informazioni finanziarie evitando di dover consultare 27 basi di dati nazionali differenti. L'obiettivo è quello di creare un meccanismo europeo per lo stoccaggio di informazioni previste dalla regolamentazione.

2.6.6 Si impone la divulgazione, su base individuale o consolidata, dei pagamenti effettuati da ciascuna società ai governi, per quanto concerne lo sfruttamento delle risorse naturali.

2.6.7 Vengono infine affinati i poteri sanzionatori delle autorità competenti. Le sanzioni o le misure imposte per violazione delle norme sono infatti soggette a pubblicazione.

3. Problemi sollevati dalla proposta

3.1 La proposta di modifica della direttiva sulla trasparenza, oggetto del presente parere, persegue tra gli altri l'obiettivo di contribuire a rendere i mercati regolamentati più attraenti per i piccoli e medi emittenti. Un aumento dell'attrattiva del mercato agli occhi delle PMI si rivela d'importanza fondamentale nello sviluppo e nella crescita del mercato stesso. Le modifiche proposte alla direttiva sulla trasparenza rappresentano pertanto un'iniziativa positiva in quanto consentono di semplificare determinate procedure senza tuttavia mettere in discussione la qualità dell'informazione necessaria per la presa di decisioni da parte degli investitori e per l'interpretazione da parte degli analisti del mercato. Tali semplificazioni avranno certamente un impatto positivo sui costi di tutte le imprese quotate ma questo impatto potrà essere più evidente sulle PMI.

3.2 Nonostante le semplificazioni, questo è e resterà un settore le cui norme e il vocabolario utilizzato si rivelano di difficile comprensione per i consumatori. Anche se non è facile garantire a tutti i cittadini adeguate conoscenze in questo campo, la difesa dei consumatori, cioè la loro protezione contro l'impiego di un linguaggio tecnico attraverso la formazione e l'informazione messe a disposizione vuoi dalle autorità di controllo vuoi dai governi, è un aspetto di grande importanza di cui va tenuto conto nel quadro di azioni future.

3.3 L'elaborazione dei previsti modelli descrittivi potrebbe contribuire a facilitare l'interpretazione delle informazioni e incrementare il grado di comparabilità tra di esse. Anche se la loro elaborazione risulta complessa o rischiosa, vuoi per un'eccessiva semplificazione vuoi per la possibilità che non si tenga conto di tutte le situazioni, l'utilizzo di tali modelli potrebbe comportare una diminuzione dei costi, specie per le PMI, e potrebbe anche consentire ai consumatori di interpretare i dati più facilmente.

3.4 È utile sottolineare l'importanza di abolire l'obbligo di pubblicazione delle relazioni trimestrali. La lotta alla logica a breve termine, tipica del mercato, lotta alla quale le misure proposte forniscono un notevole contributo, è di vitale importanza per uno sviluppo sostenibile del mercato. Solo una visione a lungo termine consente l'innovazione, fattore chiave per una crescita sostenibile e inclusiva, entrambe priorità della strategia Europa 2020.

3.5 L'estensione della definizione degli strumenti soggetti a notifica è un punto centrale delle modifiche alla direttiva sulla trasparenza. Con l'innovazione in campo finanziario si è assistito alla creazione di nuovi tipi di strumenti che è necessario inquadrare sotto il profilo della trasparenza. Il Comitato auspica che con tali modifiche vengano colmate le lacune esistenti nei requisiti di notifica relativi a percentuali importanti di diritti di voto e nei requisiti di notifica di partecipazioni rilevanti, evitando in tal modo i casi di formazione di partecipazioni occulte e di comunicazione al mercato di grandi partecipazioni senza alcun preavviso, una situazione già verificatasi.

3.6 La creazione del meccanismo unico europeo di stoccaggio delle informazioni previste dalla regolamentazione a livello UE è un obiettivo ambizioso che va perseguito. Sarebbe certamente uno strumento prezioso per la realizzazione del mercato

unico, occorre solo prendere in considerazione la relazione costi-benefici sia della sua creazione che della sua manutenzione.

3.7 La direttiva sulla trasparenza si applica da ora in poi anche ai pagamenti effettuati dagli emittenti che svolgono attività nelle industrie estrattive ai governi dei paesi in cui operano. Si tratta di una proposta innovativa da parte della Commissione, il cui scopo è di dimostrare l'impatto finanziario che l'attività di un'impresa ha sullo stato di accoglienza, incrementando in tal modo la trasparenza. Il CESE è convinto che l'obiettivo potrebbe essere ancor più ambizioso, includendo nell'obbligo di divulgazione anche i pagamenti legati ad altre attività d'interesse pubblico e concesse a privati, attività che raggiungono somme considerevoli specie nell'ambito della concessione della rete di trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia o anche nel settore del gioco d'azzardo.

3.8 La proposta rivede anche il regime delle sanzioni e rafforza i poteri delle autorità competenti, anche per quanto concerne alcuni strumenti, ad esempio la sospensione del diritto di voto e la pubblicazione delle sanzioni. Il CESE sottolinea che

sono previsti limiti massimi alle sanzioni finanziarie ma non limiti minimi, e che l'imposizione di limiti minimi potrebbe rivelarsi un'ulteriore misura dissuasiva molto importante.

3.9 La semplificazione delle norme e l'auspicata conseguente attrattiva del mercato potranno comportare un aumento delle operazioni, ma non si sa quale sarà il loro impatto sul normale funzionamento delle borse e delle autorità di regolamentazione, che si spera possano avere capacità di risposta in uno scenario di questo incremento repentino del numero di operazioni.

3.10 Pur non essendo un aspetto direttamente collegato alla direttiva sulla trasparenza, il CESE coglie l'occasione per sottolineare uno dei grandi ostacoli allo sviluppo del mercato, ossia i costi elevati addebitati dalle borse valori. In effetti, sia i costi legati alla quotazione in borsa sia quelli annuali per poter rimanere sul mercato (entrambi molto elevati) vengono considerati dalle imprese come un deterrente nella decisione di farsi quotare. Pertanto, qualsiasi iniziativa in questo campo potrebbe facilitare moltissimo una decisione in tal senso.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006

COM(2011) 607 definitivo — 2011/0268 (COD)

(2012/C 143/16)

Relatore: **VERBOVEN**

Correlatore: **CABRA DE LUNA**

Il Consiglio, in data 27 ottobre 2011, e il Parlamento europeo, in data 25 ottobre 2011, hanno 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 regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006

COM(2011) 607 final - 2011/0268 (COD).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 gennaio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 217 voti favorevoli, 5 voti contrari e 7 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 I principi di coesione economica, sociale e territoriale, nonché il principio di solidarietà, sono sanciti dal Trattato e costituiscono due dei principali pilastri dell'integrazione dei popoli, dei cittadini e dei territori. Il Fondo sociale europeo (FSE), in quanto principale strumento finanziario europeo a sostegno delle risorse umane, continuerà a contribuire alla realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale, conformemente al disposto dell'articolo 162 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

1.2 La coesione economica, sociale e territoriale deve continuare ad essere il fulcro della strategia Europa 2020. È inoltre necessario riconoscere chiaramente che tutti gli attori della società civile, compresi quelli che operano nell'ambito del volontariato, rappresentano un fattore importante per conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020, come si sostiene nelle conclusioni del Consiglio del 3 ottobre 2011 ⁽¹⁾.

1.3 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che, conformemente all'articolo 10 del Trattato, l'attuazione delle priorità finanziate dall'FSE dovrebbe contribuire alla lotta contro qualunque discriminazione basata sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, nonché favorire il rispetto di tutti gli obblighi che figurano nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili in materia, tra l'altro, l'istruzione, il lavoro e l'occupazione e l'accessibilità.

1.4 L'FSE dev'essere lo strumento da privilegiare per l'attuazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 soprattutto in materia di occupazione, istruzione, inclusione sociale e lotta contro la povertà. Esso deve sostenere le politiche portate avanti dagli Stati membri nel quadro degli orientamenti integrati e dei programmi nazionali di riforma (PNR). Il CESE ritiene che nei PNR dovrebbero figurare, tra l'altro, obiettivi a favore dell'inclusione sociale dei gruppi vulnerabili, come i giovani, le donne, i migranti, i disoccupati di lunga durata, gli anziani, le persone con disabilità - al fine di orientare i PNR verso il rispetto degli obblighi sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili - e le minoranze etniche. I PNR dovrebbero inoltre includere degli obiettivi che permettano di conseguire l'obiettivo chiave della strategia Europa 2020, vale a dire ridurre di 20 milioni il numero delle persone che vivono in condizioni di povertà entro il 2020.

1.5 La promozione dell'occupazione e dell'inclusione sociale (specialmente tramite il lavoro) soprattutto dei gruppi più vulnerabili, come i giovani, le donne, i migranti, i disoccupati di lunga durata, gli anziani, le persone con disabilità e le minoranze etniche è e deve restare prioritaria per l'FSE in tutte le regioni dell'UE. In ciascuno Stato membro, almeno il 40 % delle risorse totali dell'FSE dev'essere attribuito all'obiettivo tematico "promozione dell'occupazione e sostegno alla mobilità professionale".

1.6 Il CESE condivide l'importanza attribuita all'innovazione sociale e alle possibilità di sostenere progetti nel campo dell'economia sociale, dell'imprenditorialità sociale e delle imprese sociali.

⁽¹⁾ Riunione n. 3114 del Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori, Lussemburgo, 3 ottobre 2011, punto 12.

1.7 La crescita degli investimenti destinati alle infrastrutture, alla competitività regionale e allo sviluppo delle imprese va accompagnata da misure volte a creare occupazione sostenibile nei seguenti settori: politiche in materia di mercato del lavoro, istruzione e formazione, inclusione sociale, adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori, nonché capacità amministrativa.

1.8 È essenziale riproporre la strategia europea per l'occupazione e le politiche europee in materia di inclusione sociale tra le priorità dell'UE e mobilitare maggiori risorse a favore della creazione di nuovi e migliori posti di lavoro.

1.9 Secondo il CESE, il quadro strategico comune rispecchia le priorità d'investimento che derivano dagli obiettivi della strategia Europa 2020, delineando con maggior precisione le opportunità offerte da un mercato del lavoro più aperto ed accessibile soprattutto a chi è più lontano dal mercato del lavoro (come i giovani, le donne, i migranti, i disoccupati di lunga durata, gli anziani, le persone con disabilità, le minoranze etniche, ecc.).

1.10 Il CESE è favorevole al contributo dell'FSE alle altre priorità della strategia Europa 2020, vale a dire ricerca e innovazione, accesso all'informazione e alle tecnologie di comunicazione e loro utilizzazione, aumento della competitività delle piccole e medie imprese (PMI), protezione dell'ambiente, passaggio verso un'economia a basse emissioni di carbonio e utilizzazione sostenibile delle risorse.

1.11 Il CESE è favorevole alla concentrazione tematica e alla complementarità con gli altri strumenti finanziari esistenti al fine di ottenere un impatto sufficiente e visibile.

1.12 Il CESE appoggia la proposta di attribuire almeno il 20 % delle risorse totali dell'FSE all'obiettivo tematico "promozione dell'inclusione sociale e lotta contro la povertà" volto ad integrare i cittadini più lontani dal mercato del lavoro.

1.13 Il principio di partenariato, che associa le parti socio-economiche e gli organismi che rappresentano la società civile - tra cui i partner ambientali, le organizzazioni non governative (ONG) e gli organismi di promozione della parità e della non discriminazione - costituisce la garanzia essenziale della buona riuscita delle misure attuate nel quadro dei fondi strutturali e in particolare dell'FSE.

1.14 Il "codice di condotta europeo per l'attuazione del principio di partenariato" deve chiarire e definire il ruolo di ciascun partner ai diversi livelli e precisare che, pur essendo il dialogo sociale di competenza esclusiva delle parti sociali, tutti i partner riconosciuti tali all'articolo 5 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni sui fondi ⁽²⁾ devono avere garanzia

di accesso alle diverse fasi di esecuzione dei fondi, ivi compresa la definizione e l'attuazione dei programmi operativi, ed essere dotati di risorse finanziarie tali da assicurarne la partecipazione.

1.15 Il CESE respinge integralmente la proposta della Commissione di applicare sanzioni finanziarie e incentivi, condizionando l'erogazione dei fondi strutturali al rispetto del Patto di stabilità e di crescita.

1.16 I fondi strutturali non sono, da soli, sufficienti per far fronte alla crisi. L'Europa ha bisogno di una *governance* economica diversa, che faccia prevalere una gestione responsabile, incentrata sulla crescita e la competitività, favorisca gli investimenti nelle risorse umane e promuova la giustizia, la coesione e il principio di solidarietà e di integrazione sociale. Il bilancio dell'UE dovrà esser riformato sulla base di questi principi.

1.17 La dotazione assegnata all'FSE dovrà essere mantenuta ad un livello almeno pari a quello dell'ultimo periodo di programmazione. Il fondo dovrebbe inoltre sostenere la partecipazione dei cittadini, la società civile e la sensibilizzazione ai valori comuni dell'Europa.

2. Contesto: le proposte riguardanti il quadro finanziario pluriennale dell'UE e la politica di coesione 2014-2020

2.1 Il 17 giugno 2010 il Consiglio europeo ha approvato il nuovo quadro politico per il prossimo decennio, ossia la strategia Europa 2020.

2.2 Il 29 giugno 2011 la Commissione europea ha presentato la proposta di *bilancio per la strategia 2020* (COM(2011) 500 final) che definisce le nuove prospettive finanziarie dell'UE per il periodo 2014-2020.

2.3 Il 6 ottobre 2011 la Commissione ha presentato le sue proposte legislative concernenti i fondi strutturali, tra cui figura l'FSE.

2.4 Queste proposte sono state al centro di un'ampia consultazione della società civile e delle parti interessate, che si è conclusa alla fine del 2011. Nel gennaio 2012 la Commissione prevede di pubblicare l'ultimo pacchetto di proposte relative al quadro strategico comune, da presentare al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato delle regioni e al CESE.

2.5 Per quanto riguarda più in particolare il futuro dell'FSE, il CESE ha adottato il 15 marzo 2011 un parere sul tema *Il futuro del Fondo sociale europeo dopo il 2013* ⁽³⁾. È opportuno ora analizzare se gli elementi principali del parere sono stati inseriti nella proposta di regolamento dell'FSE a cui il presente parere è dedicato.

⁽²⁾ COM(2011) 615 final.

⁽³⁾ GU C 132 del 3.5.2011, pagg. 8-14.

2.6 Contesto economico: per condurre un'analisi adeguata delle nuove prospettive finanziarie non si può ignorare il contesto generale costituito dalle sfide della globalizzazione, dalle prospettive demografiche e migratorie e, soprattutto, dalla profonda crisi economica che ha cambiato radicalmente i principi su cui si basava la strategia Europa 2020. Di conseguenza è essenziale che l'aumento degli investimenti destinati alle infrastrutture, alla competitività regionale e allo sviluppo delle imprese - soprattutto PMI e imprese dell'economia sociale - sia accompagnato da misure volte a creare occupazione sostenibile nel quadro delle politiche sui seguenti temi: mercato del lavoro, istruzione e formazione, inclusione sociale, adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori.

2.7 Gli obiettivi e gli strumenti che figurano nella strategia Europa 2020, di per sé sostanzialmente positivi, devono essere orientati meglio ed adattati alla nuova situazione. Tale operazione va condotta nel quadro di un mercato del lavoro regolamentato ed inclusivo, che offra ai cittadini europei, soprattutto ai più lontani da tale mercato (come i giovani, le donne, i migranti, i disoccupati di lunga durata, gli anziani, le persone con disabilità, le minoranze etniche, ecc.), possibilità di impieghi stabili e di qualità, adatti alle competenze da loro acquisite.

2.8 L'attuazione delle procedure e gli aspetti pratici dell'accesso al finanziamento a titolo dell'FSE devono essere oggetto di non pochi miglioramenti, che consistono soprattutto nel ridurre la burocrazia a monte e nel corso dell'attuazione del programma operativo, rendendo più flessibili le procedure di accesso ai finanziamenti - soprattutto tramite un'accelerazione del sistema di pagamento per ridurre al minimo gli oneri finanziari a carico degli esecutori dei programmi, nonché una semplificazione delle procedure di fatturazione e di regolarizzazione dei conti; tra le altre cose, occorre applicare in maniera più ampia ma, al contempo, realistica, il principio dei tassi unici.

2.9 Secondo il CESE il quadro strategico comune rispecchia le priorità d'investimento che derivano dagli obiettivi della strategia Europa 2020, delineando con maggior precisione le opportunità offerte da un mercato del lavoro più aperto ed accessibile soprattutto a chi è più lontano dal mercato del lavoro (come i giovani, le donne, i migranti, i disoccupati di lunga durata, gli anziani, le persone con disabilità, le minoranze etniche, ecc.). Le sovvenzioni globali dovrebbero essere maggiormente utilizzate per agevolare l'accesso delle ONG di piccole dimensioni ai fondi.

2.10 L'FSE dev'essere lo strumento da privilegiare per l'attuazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 soprattutto in materia di occupazione, istruzione, inclusione sociale e lotta contro la povertà. Esso deve sostenere le politiche portate avanti dagli Stati membri nel quadro degli orientamenti integrati e dei PNR. Il CESE ritiene che nei PNR dovrebbero figurare, tra l'altro, obiettivi a favore dell'inclusione sociale dei gruppi più svantaggiati, come i giovani, le donne, i migranti, i disoccupati di lunga durata, gli anziani, le persone con disabilità - al fine di orientare i PNR verso il rispetto degli obblighi sanciti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili - e le minoranze etniche. I PNR dovrebbero inoltre includere degli obiettivi che permettano di conseguire l'obiettivo chiave della strate-

gia Europa 2020, vale a dire ridurre di 20 milioni il numero delle persone che vivono in condizioni di povertà entro il 2020.

2.11 Il Fondo sociale europeo dovrebbe inoltre sostenere la partecipazione dei cittadini, la società civile e la sensibilizzazione ai valori comuni dell'Europa.

3. Osservazioni generali sulla proposta di regolamento FSE

3.1 Il bilancio dell'UE va rafforzato, soprattutto per quanto riguarda i capitoli che sostengono la crescita economica, la coesione sociale, l'innovazione - compresa quella sociale - e lo sviluppo sostenibile sul piano nazionale e regionale.

3.2 Il CESE ritiene che, alla luce della proposta della Commissione, l'importo totale del bilancio dell'UE risulterebbe comunque ridotto nonostante l'eventuale introduzione della tassa sulle operazioni finanziarie (TTF) e l'aumento della dotazione a disposizione dell'FSE.

3.3 Come già avviene nell'attuale periodo di programmazione, le regioni beneficeranno di un sostegno differenziato in funzione del loro livello di sviluppo economico, che però non dovrà essere misurato solo sulla base del PIL pro capite. Si dovrà infatti tener conto di altri criteri, compresi i tassi di disoccupazione, occupazione e attività, i livelli di competenza, i tassi di povertà e i livelli di benessere e di integrazione sociale, nonché il tasso di abbandono scolastico.

3.4 Quanto all'introduzione di una nuova categoria di regioni "in transizione", con un PIL medio pro capite che oscilla tra il 75 % e il 90 %, il CESE sente di poter accettare questa misura purché essa non vada a scapito del livello di risorse destinate alla categoria delle regioni più fragili. Le azioni a favore dell'occupazione dei gruppi più lontani dal mercato del lavoro (i disoccupati di lunga durata, i giovani, le donne, i migranti, gli anziani, le persone con disabilità e le minoranze etniche) dovranno poter essere finanziate indipendentemente dalle categorie di appartenenza delle regioni, tenendo conto della vulnerabilità di tali soggetti.

3.5 I fondi strutturali svolgono un ruolo chiave nel ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite, nonché tra i diversi gruppi sociali nel quadro - peraltro - di una strategia la cui priorità è raggiungere "una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" negli Stati membri, nelle regioni e nei territori.

3.6 Naturalmente, nell'attuale contesto di crisi economica, è essenziale mettere la strategia europea per l'occupazione nuovamente al centro delle priorità dell'UE e mobilitare maggiori risorse a favore della creazione di nuovi e migliori posti di lavoro.

3.7 Secondo il CESE, l'FSE costituisce lo strumento più appropriato per sostenere l'attuazione delle politiche sociali dell'UE, soprattutto in materia di occupazione, istruzione, inclusione sociale e lotta contro la povertà, e deve mantenere questo ruolo prioritario nel quadro della strategia Europa 2020.

3.8 L'FSE non deve limitarsi ad applicare gli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione nella loro definizione attuale. Occorre infatti potenziare anche il suo ruolo nell'attuazione dell'agenda sociale ⁽⁴⁾.

3.9 L'FSE dovrebbe innanzitutto sostenere le politiche portate avanti dagli Stati membri nel quadro dei PNR, contribuendo al contempo a conseguire altre priorità importanti della strategia Europa 2020, come il potenziamento degli investimenti nella ricerca e nell'innovazione, l'aumento della competitività delle PMI, il passaggio verso un'economia a basse emissioni di carbonio e l'utilizzazione sostenibile delle risorse.

3.10 Nell'attuale contesto del tutto eccezionale, l'FSE deve a sua volta considerare con particolare attenzione la lotta alla crisi economica e proteggere i lavoratori e i cittadini meno favoriti dagli effetti di tale crisi, nonché prevedere, una volta superata la crisi, delle misure preventive che consentano ai cittadini, in particolare, di sentirsi più sicuri e con maggiori capacità di difesa. In concreto, esso deve garantire un sostegno - si spera temporaneo - ai disoccupati di lunga durata, a chi è più lontano dal mercato del lavoro, vale a dire ai giovani, alle donne, ai migranti, agli anziani, alle persone con disabilità, alle minoranze etniche, ecc.

3.11 Per conseguire questo risultato, il CESE ritiene che il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) debba essere complementare all'FSE e che eventualmente, a lungo termine esso vada inserito nell'FSE per porre meglio l'accento sulla disoccupazione e facilitarne l'utilizzazione. È ugualmente essenziale garantire la medesima coerenza tra i principi dei due fondi, soprattutto in materia di partenariato e, più in particolare, di partecipazione delle parti sociali.

3.12 Il CESE suggerisce di combinare il FEG con l'esperienza maturata dall'FSE nel campo degli affari sociali per ragioni di complementarità e di coesione. Dal momento che l'FSE dispone ormai dell'esperienza necessaria per esaminare le domande con sufficiente rapidità, l'approvazione da parte delle autorità di bilancio sarebbe ormai un formalità fondata sul parere favorevole dell'FSE.

3.13 Il CESE non è favorevole all'inserimento degli agricoltori nell'area di competenza del FEG, attribuendo la parte essenziale del fondo, o addirittura la sua gestione, al settore agricolo. La politica agricola comune (PAC) e la "nuova riserva per le crisi" nel settore agricolo devono consentire di sostenere con maggior efficacia l'industria del settore primario. Il CESE invita inoltre a garantire che i fondi per l'assistenza tecnica dell'FSE continuino a essere disponibili e accessibili alla società civile (si noti che l'assistenza tecnica non è indicata espressamente nel regolamento FSE).

3.14 Il CESE ritiene che il principio di partenariato debba svolgere un ruolo chiave, garantendo il corretto funzionamento delle misure connesse ai fondi strutturali dell'UE. I regolamenti relativi a tali fondi devono definire chiaramente il principio di

partenariato anziché far soltanto riferimento alle "norme e prassi nazionali vigenti", e devono inoltre precisare la funzione di ciascun partner a livello regionale e locale. Il CESE raccomanda di riconoscere specificamente il ruolo della società civile (come sottolineato nella strategia Europa 2020) nella realizzazione di progetti di inclusione sociale e di lotta alla povertà).

4. Osservazioni specifiche e proposte relative ai singoli capitoli

4.1 Disposizioni generali

4.1.1 Il CESE sostiene l'approccio fondato su quattro obiettivi tematici tradotti in categorie d'intervento o priorità d'investimento, vale a dire:

- promozione dell'occupazione e sostegno alla mobilità professionale;
- investimento nell'istruzione, nelle competenze e nella formazione permanente;
- promozione dell'inclusione sociale e lotta contro la povertà;
- rafforzamento della capacità istituzionale e di un'amministrazione pubblica efficace.

4.1.2 In ciascuno Stato membro, almeno il 40 % delle risorse totali dell'FSE dev'essere attribuito all'obiettivo tematico "promozione dell'occupazione e sostegno alla mobilità professionale". Il CESE sostiene la proposta che almeno il 20 % delle risorse dell'FSE sia attribuito alla realizzazione dell'obiettivo tematico "promozione dell'inclusione sociale e lotta contro la povertà" al fine di promuovere l'inclusione, attraverso l'occupazione e la formazione, soprattutto dei gruppi più vulnerabili, come i giovani, le donne, i migranti, gli anziani, le persone con disabilità, le minoranze etniche, ecc. nella prospettiva di ridurre di almeno 20 milioni il numero di poveri entro il 2020.

4.1.3 Nel quadro della strategia Europa 2020, la promozione dell'occupazione, dell'inclusione sociale e dell'istruzione sono prioritarie per l'FSE e tali devono restare.

4.1.4 L'FSE deve sostenere i patti territoriali e le iniziative locali per l'occupazione, l'istruzione e l'inclusione sociale, nonché l'incentivazione del mercato tramite la creazione di nuove imprese - soprattutto PMI e imprese dell'economia sociale - e in particolare attraverso la promozione dell'inclusione digitale, della cultura e della creatività quali elementi in grado di accrescere l'occupabilità dei cittadini così come la partecipazione della società civile al processo decisionale, il sostegno alla società civile e la sensibilizzazione ai valori comuni dell'Europa.

4.1.5 Il CESE condivide l'importanza attribuita all'innovazione sociale e alle possibilità di sostenere i progetti nel campo dell'economia, dell'imprenditorialità e delle imprese di tipo sociale.

⁽⁴⁾ Comunicazione *Agenda sociale rinnovata: Opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo*, COM(2008) 412 final.

4.1.6 Il CESE è altresì favorevole al sostegno dell'FSE alla cooperazione transnazionale al fine di promuovere l'apprendimento reciproco, accrescendo in tal modo l'efficacia delle politiche finanziate dall'FSE.

4.2 Disposizioni specifiche di programmazione e di attuazione: il principio di partenariato

4.2.1 Il CESE ritiene che il principio di partenariato debba svolgere un ruolo chiave, garantendo il corretto funzionamento delle misure connesse ai fondi strutturali dell'UE.

4.2.2 I regolamenti relativi ai fondi strutturali devono definire chiaramente il principio di partenariato anziché far soltanto riferimento alle "norme e prassi nazionali vigenti", e devono inoltre precisare la funzione di ciascun partner a livello regionale e locale; è essenziale garantire i finanziamenti necessari a tal fine.

4.2.3 Il "codice di condotta europeo per l'attuazione del principio di partenariato" deve chiarire e definire il ruolo di ciascun partner ai diversi livelli e precisare che, pur essendo il dialogo sociale di competenza esclusiva delle parti sociali, tutti i partner riconosciuti tali all'articolo 5 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni sui fondi⁽⁵⁾ devono avere garanzia di accesso alle diverse fasi di esecuzione dei fondi, ivi compresa la definizione e l'attuazione dei programmi operativi, ed essere dotati di risorse finanziarie tali da assicurarne la partecipazione.

4.2.4 I partner devono aver accesso ai fondi per l'assistenza tecnica sin dall'inizio, al fine di intervenire in maniera strategica nella progettazione, nell'attuazione e nel monitoraggio dei programmi dei fondi strutturali. L'assistenza tecnica è inoltre essenziale per garantire la rappresentanza all'interno dei comitati di monitoraggio che definiscono e attuano i programmi operativi a tutti i livelli e per assicurare l'accesso al sostegno tecnico per i potenziali promotori di progetti.

4.2.5 Le attuali modalità di consultazione delle parti sociali assieme agli Stati membri nell'ambito del comitato dell'FSE potrebbero costituire una buona base di riferimento da estendere a tutti i fondi. Il CESE raccomanda di inserire nella stessa piattaforma meccanismi di partecipazione per tutti i partner riconosciuti all'articolo 5 del regolamento recante disposizioni comuni sui fondi.

4.2.6 Il sostegno alla partecipazione delle parti sociali e di altri diretti interessati, in particolare le ONG, alle azioni finanziate dall'FSE non deve limitarsi alle regioni più povere e/o beneficiarie del Fondo di coesione, ma al contrario estendersi a tutti gli Stati membri e le regioni dell'UE.

4.2.7 Il CESE ritiene che un 2 % delle risorse totali dell'FSE debba essere attribuito al sostegno alla partecipazione delle parti sociali e un altro 2 % alla partecipazione degli altri partner, riconosciuti ai sensi dell'articolo 5 del regolamento recante disposizioni comuni sui fondi, alle azioni finanziate dall'FSE.

4.3 Disposizioni specifiche concernenti procedure, prestazioni e condizionalità

4.3.1 Il CESE condivide il parere secondo cui sarebbe opportuno coordinare in modo migliore i fondi e perfezionare la valutazione, le prestazioni e i risultati della loro utilizzazione.

4.3.2 Il CESE è favorevole anche a tutte le misure volte a limitare e riorientare le priorità dei fondi strutturali, a ridurre le restrizioni e gli oneri burocratici e ad accelerare spese e pagamenti.

4.3.3 Occorre definire degli indicatori di prestazione, ma è altrettanto importante disporre di criteri quantitativi e qualitativi. A tal fine bisogna tra l'altro valutare i risultati in termini di efficacia delle misure prese, di qualità dei posti di lavoro creati e di elenco delle misure positive adottate per garantire l'integrazione sociale.

4.3.4 Il CESE formula tuttavia forti riserve riguardo all'approccio che condiziona in toto l'erogazione dei fondi ai risultati ottenuti. Quando si analizzano la politica dell'occupazione e, più in generale, le politiche sociali, i risultati sono più difficili da misurare e meno visibili rispetto, ad esempio, alla politica dei trasporti. Ciò è vero in particolare se essi si riducono esclusivamente a risultati di natura strettamente economica (*hard economic outcomes*) come i posti di lavoro; al contrario, occorre piuttosto incoraggiare il riferimento a risultati appropriati, come la distanza percorsa, per i gruppi più difficili da aiutare e a risultati cosiddetti "soft", incluso il volontariato. Inoltre, se l'erogazione dei fondi è condizionata ai risultati, chi è più lontano dal mercato del lavoro - e quindi con minori probabilità di ottenere risultati "positivi" a breve termine - rischia di non avere accesso - se non limitato - a tali fondi. Per poter valutare i risultati ottenuti dai programmi co-finanziati dall'FSE, il regolamento FSE deve assolutamente proporre degli "Indicatori comuni di realizzazione e di risultato concernenti i partecipanti" che tengano conto di queste difficoltà di prestazione e delle relative complessità.

4.3.5 Il regolamento FSE dovrà prevedere, tra gli indicatori comuni di realizzazione per gli enti, il numero dei progetti sviluppati in partenariato e, tra gli indicatori comuni di risultato a più lungo termine concernenti i partecipanti, il numero dei partecipanti che abbiano ridotto il loro livello di dipendenza sociale.

4.3.6 Le condizioni relative all'utilizzazione dei fondi europei dovrebbero senza dubbio porre l'accento su obiettivi selezionati ed efficienti, senza però penalizzare lo Stato membro più vulnerabile, e puntare al sostegno della crescita dell'economia e dell'occupazione, nonché della coesione sociale.

4.3.7 Il CESE respinge integralmente la proposta della Commissione di applicare sanzioni finanziarie e incentivi, condizionando l'erogazione dei fondi strutturali al rispetto del Patto di stabilità e di crescita. Tali sanzioni penalizzerebbero infatti gli Stati membri, le regioni e i comuni già vulnerabili.

⁽⁵⁾ COM(2011) 615 final.

4.3.8 La solidarietà europea, inoltre, ancora insufficientemente sviluppata, risulterebbe minacciata a causa del mancato rispetto degli impegni macroeconomici. Da ciò deriverebbe un impoverimento delle popolazioni e dei gruppi sociali più vulnerabili dell'UE, e ciò è in contrasto con i principi di base della politica economica e sociale, nonché della politica di coesione territoriale nella forma riproposta dal Trattato di Lisbona.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale

COM(2011) 609 definitivo — 2011/0270 (COD)

(2012/C 143/17)

Relatrice generale: **BATUT**

Il Parlamento europeo, in data 25 ottobre 2011, e il Consiglio, in data 16 novembre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale

COM(2011) 609 final - 2011/0270 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 25 ottobre 2011, ha incaricato la sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, di preparare i lavori del Comitato in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 478a sessione plenaria dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 23 febbraio), ha nominato relatrice generale Laure BATUT e ha adottato il seguente parere con 168 voti favorevoli, 2 voti contrari e 7 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si è già interrogato, in un suo precedente parere, sul concetto di innovazione sociale, constatando come i contorni di tale concetto siano imprecisi e come da ciò derivi una notevole incertezza ⁽¹⁾. In un altro parere, invece, il CESE ha riconosciuto le virtù dell'innovazione sul luogo di lavoro ⁽²⁾. Numerosi soggetti, del resto, fanno "innovazione sociale" quotidianamente, senza saperlo, semplicemente perché fanno bene il loro lavoro.

1.2 Il CESE raccomanda alla Commissione di definire gli obiettivi di "innovazione sociale" e "cambiamento sociale" nel programma in esame ⁽³⁾. Si tratta di due concetti ancora in fase di sperimentazione, che non devono andare a sostituire i sistemi sociali nazionali o il diritto del lavoro. L'inserimento occupazionale della popolazione può giovare alla competitività, ma il Comitato ritiene che la crisi non debba offrire il pretesto per trasformazioni sistemiche tali da fare dell'eccezione la regola.

1.3 Il CESE auspica che nel programma in esame siano introdotte clausole scritte al fine di garantire che le attività di innovazione sociale siano complementari e non in concorrenza con i diritti e i sistemi sociali degli Stati membri, né con la certezza giuridica che questi ultimi garantiscono ai loro assistiti.

1.4 Raccomanda alla Commissione di far riferimento, nel suo progetto, all'obiettivo della parificazione nel progresso ⁽⁴⁾ dei diritti sociali nazionali, al fine di eliminare le disparità tra questi ultimi e agevolare in tal modo la mobilità.

1.5 Raccomanda inoltre alla Commissione di spiegare quali preveda saranno gli effetti delle sinergie tra i tre programmi Progress, EURES e microfinanza, e i collegamenti con i fondi europei (in particolare l'FSE e il FEIS ⁽⁵⁾), nonché di evidenziare la compatibilità delle rispettive regole di gestione - aspetto, questo, non del tutto chiaro.

1.6 Auspica che il ruolo delle parti sociali e delle ONG sia definito chiaramente in tutte e tre gli elementi costitutivi del programma.

1.7 Chiede che nel programma sia introdotta una clausola di flessibilità per rendere possibile un suo adeguamento in seguito a una revisione intermedia. Nel 2017 si stilerebbe quindi un bilancio provvisorio che illustri le evoluzioni sociali, da presentare al Parlamento e da sottoporre al parere dei comitati consultivi e delle loro organizzazioni rappresentative.

1.8 È dell'avviso che se i tre elementi dovessero restare sotto un unico cappello, sarebbe opportuno cambiare il titolo del programma in "Programma di accompagnamento per il progresso sociale, la mobilità e l'inclusione".

1.9 Per quanto riguarda Progress, il CESE ritiene che sarebbe opportuno:

— censire i tipi di posti di lavoro creati grazie ad esso;

— rendere pubbliche le realizzazioni e rendere visibili e scambiabili i risultati positivi mettendo online un apposito repertorio;

⁽¹⁾ Parere del CESE, GU C 100 del 30.4.2009, pag. 77.

⁽²⁾ Parere del CESE, GU C 132 del 3.5.2011, pag. 22.

⁽³⁾ Programma per il cambiamento e l'innovazione sociale, COM(2011) 609 final.

⁽⁴⁾ Articolo 151 del TFUE.

⁽⁵⁾ Fondo sociale europeo e Fondo europeo per l'imprenditoria sociale.

- definire la sperimentazione, il suo campo di applicazione, gli attori, le azioni e i beneficiari potenziali;
- prendere in considerazione l'ipotesi di una chiave di ripartizione tra gli Stati membri;
- che i progetti che includono la dimensione di genere e/o quella della non discriminazione rimangano ammissibili;
- prevedere una scala degli aiuti per beneficiari definiti più precisamente (dimensioni delle imprese sociali ammissibili);
- rinunciare a utilizzare la porzione più grande di Progress per le funzioni amministrative di analisi e di conteggio per rendere invece il programma più efficace sul campo;
- dare visibilità al progetto per proteggere i cittadini ammissibili dai microfinanziamenti non regolamentati e senza scrupoli, e garantire che sulla prima pagina dei siti Internet utili sia presente un link allo strumento di microfinanza in tutte le lingue dell'Unione;
- realizzare una semplificazione dei documenti e delle procedure di controllo;
- essere più espliciti sul ruolo del FEI e della BEI e sull'effetto leva che essi esercitano;
- definire più precisamente il ruolo delle imprese sociali nei servizi sociali di interesse generale;
- stabilire regole che impongano ai creditori di assumersi pienamente le loro responsabilità.
- spiegare le sinergie tra il programma e il FEIS e tra il programma e l'FSE e precisare le regole di *governance* da applicare in funzione del livello di finalità sociale nelle imprese sociali.

1.10 Per quanto riguarda EURES, il CESE raccomanda di:

- conservare lo spirito originario della rete EURES, con le sue competenze regionali e la partecipazione delle parti sociali;
- affermare il principio del primato dell'offerta di lavori dignitosi sull'offerta di microcredito e "micro-occupazione";
- confermare l'obiettivo di promuovere la mobilità contrastando nel contempo il dumping sociale;
- annunciare il cambiamento di base giuridica con l'apertura ai servizi privati di collocamento ⁽⁶⁾ e chiarirne le conseguenze rispetto all'FSE e all'assegnazione dei fondi;
- chiarire il doppio finanziamento di EURES (programma per l'innovazione e FSE) e le conseguenze delle sovrapposizioni di bilancio e dei metodi di controllo,
- definire la mobilità mirata, censire i tipi di contratti firmati grazie a EURES, far presente il nuovo ruolo accentratore della Commissione affinché sia oggetto di dibattito;
- confermare la necessità di rendere trasferibili tutti i diritti sociali e i sistemi di equivalenza delle competenze;
- aggiungere misure volte a favorire l'inclusione digitale.

1.11 Per quanto riguarda la microfinanza e l'imprenditoria sociale, il CESE raccomanda di:

- tenere conto del principio di sussidiarietà;

2. Il contesto

2.1 La strategia dell'agenda sociale per l'Europa del XXI secolo fa parte della strategia Europa 2020, e in questo contesto si inquadra il proposto programma per il cambiamento e l'innovazione sociale. Secondo le stime del comitato per la protezione sociale, in Europa una persona su cinque è esposta al rischio di povertà ed esclusione sociale, un fenomeno oggi ulteriormente aggravato dagli effetti sociali della crisi. Con le loro azioni, l'UE e gli Stati membri mirano a far uscire dalla povertà almeno 20 milioni di persone entro il 2020, e gli strumenti principali di cui si avvalgono per l'occupazione e l'inclusione sociale sono, tra gli altri, l'FSE, Progress, il FEASR ⁽⁷⁾, il FESR e la microfinanza.

2.2 Obiettivi generali del programma

2.2.1 La Commissione propone di riunire tre dei programmi esistenti (Progress, lo strumento europeo di microfinanza ed EURES) sotto un unico cappello, al fine di razionalizzare le scelte e controllare meglio l'utilizzazione dei fondi in questo periodo di crisi dei bilanci nazionali.

2.3 Gli assi del nuovo programma

2.3.1 Il programma **Progress** per l'occupazione e la solidarietà, lanciato nel 2006, raccomanda di introdurre quadri di valutazione della situazione sociale europea al fine di rendere comparabili le situazioni nazionali.

2.3.1.1 **Per il periodo 2014-2020**, Progress punta a promuovere l'occupazione, raccogliere dati comparabili e avvalersi degli insegnamenti tratti dall'esperienza per promuovere un approccio basato sui risultati e volto a sviluppare la capacità delle reti della società civile europea di realizzare gli obiettivi della politica sociale dell'Unione. A tal fine il programma dispone di una dotazione di 575 milioni di euro, ossia 82,1 milioni l'anno, di cui il 17 % da destinare alla sperimentazione sociale.

⁽⁶⁾ Programma di lavoro della Commissione per il 2012, COM(2011) 777 final.

⁽⁷⁾ Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

2.3.2 **EURES** è la rete europea che unisce la Commissione e i servizi pubblici dell'impiego (SPI). Evolutasi da una precedente prassi sindacale poi estesa a tutte le parti sociali, serve ad agevolare la mobilità dei lavoratori nelle regioni di frontiera. Dal 2002 ha tre obiettivi: sviluppare un portale europeo della mobilità, creare partenariati transfrontalieri tra SPI e parti sociali e introdurre piani di attività negli Stati membri a fini di intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro (20 milioni di euro). EURES copre l'intera Unione europea, e gli Stati membri utilizzano il 70 % della sua dotazione finanziaria per i piani di attività.

2.3.2.1 **Per il periodo 2014-2020**, l'obiettivo è di assicurare, nel quadro del programma per il cambiamento e l'innovazione sociale, con una dotazione di 143 milioni di euro (20,5 l'anno), la mobilità in tutte le regioni dell'Unione, in particolare per i giovani, e gestire statistiche e informazioni a livello europeo; assicurare un bilancio annuale con scambi; migliorare il portale rendendolo multilingue; integrare entro breve gli operatori privati dell'occupazione e organizzare il programma delle attività nazionali finanziate dall'FSE.

2.3.3 **Lo strumento di microfinanza per l'occupazione e l'inclusione sociale** (2010) punta a migliorare l'accesso al microcredito di chi è in situazione di difficoltà per quanto riguarda l'occupazione e/o il credito. Possono beneficiarne i lavoratori autonomi e le microimprese. Il programma è gestito dal Fondo europeo per gli investimenti, e consente agli enti creditizi di appoggiarsi al FEI e alla BEI per garantirsi contro i rischi di eventuali perdite e ottenere apporti di liquidità. In tre anni (2010-2013) ha mobilitato 200 milioni di euro nei 27 Stati membri.

2.3.3.1 **Per il periodo 2014-2020** lo strumento continuerà ad agevolare l'accesso ai microfinanziamenti e l'imprenditoria sociale attraverso la garanzia di prestiti fino a 25 000 euro, con una dotazione di 191,6 milioni di euro su 7 anni (27 milioni l'anno).

2.4 Gli elementi della proposta

2.4.1 La Commissione propone di assegnare al nuovo programma per il cambiamento e l'innovazione sociale una dotazione di 958 milioni di euro, ossia soltanto il 10 % in più rispetto al 2007. Il programma, inserito nella strategia Europa 2020, si fonda sugli stessi principi di quest'ultima: partenariati, coordinamento, condizionalità ex ante, ambiente finanziario sano, rafforzamento della cooperazione e della coesione territoriale, proseguimento della semplificazione.

2.4.2 La Commissione, la cui idea di fondo è quella di modificare radicalmente la struttura della politica sociale nell'Unione europea promuovendo la "modernizzazione" delle politiche degli Stati membri⁽⁸⁾, propone di:

- creare sinergie tra i tre programmi e tra questi ultimi e il Fondo sociale europeo;
- introdurre procedure armonizzate di informazione, comunicazione, diffusione, gestione e valutazione;

⁽⁸⁾ Cfr. il punto 1 della relazione e l'articolo 4, paragrafo 1, lettera c) della proposta di regolamento (COM(2011) 609 final).

- concentrarsi maggiormente su grandi progetti dotati di un elevato valore aggiunto europeo, puntando a ridurre al minimo i costi.

2.4.3 Il programma ha cinque obiettivi:

- rafforzare la titolarità degli obiettivi dell'Unione nei settori dell'occupazione, della politica sociale e delle condizioni di lavoro;
- promuovere il buon governo, l'apprendimento reciproco e l'innovazione sociale;
- modernizzare e far applicare il diritto dell'Unione;
- promuovere la mobilità geografica;
- migliorare l'accessibilità della microfinanza.

3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato considera interessante la proposta di razionalizzare le azioni di aiuto dell'Unione europea a favore di chi cerca lavoro, e tiene in debita considerazione la difficoltà di preparare un programma per sette anni quando mancano ancora due anni alla conclusione del programma precedente.

3.2 Il CESE deplora che l'obiettivo della parificazione nel progresso dei diritti sociali nazionali, inteso a eliminare le disparità sociali tra questi ultimi e ad agevolare in tal modo la mobilità, non sia incluso tra gli obiettivi generali⁽⁹⁾.

3.3 Ricorda che in materia di politica sociale e di coesione l'Unione dispone di una competenza concorrente⁽¹⁰⁾, e che ogni sua azione deve rispettare questo vincolo, così come le disposizioni di applicazione generale di cui all'articolo 9⁽¹¹⁾ e quelle di cui agli articoli 8 e 10 del TFUE.

3.4 A questo proposito, il Comitato auspica che le due grandi questioni dell'uguaglianza e della lotta alla discriminazione, finora sempre associate alle politiche sociali e successivamente affidate alla DG Giustizia, rimangano oggetto del programma Progress, poiché molte discriminazioni comportano disuguaglianze retributive e sociali. Inoltre, uguaglianza e discriminazione vengono trattate al considerando 10 e agli articoli 7 e 8 della proposta di regolamento FSE⁽¹²⁾, e l'uguaglianza fa sempre parte del capitolo sociale del Trattato.

3.5 Il CESE si rammarica che nel programma non siano messe in risalto le sinergie che ci si attende dall'unione dei tre elementi (Progress, EURES e microfinanza), e che non vi sia alcun riferimento al ruolo delle regioni. Inoltre, non vengono prese in considerazione le possibilità concrete di sinergie con altri programmi europei, per esempio in materia di istruzione e di aiuti all'occupazione giovanile, o con l'iniziativa faro per i giovani "Il tuo primo lavoro EURES".

⁽⁹⁾ Articolo 151, paragrafo 1, del TFUE.

⁽¹⁰⁾ Articolo 4, paragrafo 2, lettere b) e c), del TFUE.

⁽¹¹⁾ Parere del CESE, GU C 24 del 28.1.2012, pag. 29.

⁽¹²⁾ COM(2011) 607 final.

3.6 Il CESE ritiene che per rendere più chiaro il nuovo programma sia necessario valutare i fondi effettivamente erogati e calcolare il loro tasso di utilizzazione, i limiti incontrati nei fatti dai progetti (cfr. microfinanza e creazione di posti di lavoro). È peraltro dell'avviso che la Commissione non spieghi in che modo verrà determinato l'elevato valore aggiunto europeo necessario per l'ammissibilità di nuove azioni. La Commissione fonda pertanto i suoi obiettivi su elementi incerti, tanto più in quanto non è stata effettuata una valutazione del programma precedente, e la stima del valore aggiunto del nuovo programma è altamente soggettiva.

3.7 Facendo un raffronto con la proposta di regolamento sull'FSE, il Comitato ritiene che il posto e il ruolo delle parti sociali avrebbero dovuto essere menzionati nei tre elementi costitutivi del programma; la proposta relativa all'FSE riconosce loro "un ruolo fondamentale in materia di occupazione, istruzione e inclusione sociale" ⁽¹³⁾.

3.8 Analogamente, osserva che nel programma, finanziato in parte con fondi dell'FSE, andrebbe menzionato il ruolo delle ONG. Il progetto di regolamento FSE, infatti, afferma al considerando 9 ⁽¹⁴⁾ che "l'attuazione efficiente ed efficace delle azioni sostenute dall'FSE dipende dalla buona *governance* e dal partenariato tra tutti i soggetti territoriali e socioeconomici interessati, in particolare le parti sociali e le organizzazioni non governative".

3.9 Il programma fa esplicito riferimento alle organizzazioni della società civile ⁽¹⁵⁾, e il CESE ritiene che la loro funzione dovrebbe essere definita più precisamente, consentendo così alle organizzazioni stesse di svolgere il loro ruolo nel processo di attuazione delle politiche.

3.10 Il CESE ritiene che la Commissione dovrebbe far rientrare tra le azioni previste anche l'inclusione digitale ⁽¹⁶⁾, in quanto le NTIC rappresentano una leva trasversale per l'inclusione e l'occupazione.

4. A proposito del metodo

4.1 Il CESE osserva che il progetto porta il titolo *Programma per il cambiamento e l'innovazione sociale* ma propone di continuare tre azioni già intraprese dall'Unione senza realmente introdurre elementi nuovi. La Commissione propone di orientare i tre elementi costitutivi verso il cambiamento e l'innovazione sociale attraverso la sperimentazione sociale senza definire né nei considerando, né nell'articolo, né nella valutazione ex ante, l'obiettivo dell'"innovazione sociale".

4.2 Le ricerche sull'"innovazione sociale" realizzate nelle università di diversi paesi partono dalla premessa che il modello produzione-consumo abbia ormai esaurito le sue possibilità, e

giungono alla conclusione che è tempo di rivoluzionare le strutture sociali, riducendo la frammentazione dei ruoli tra categorie di attori e di interessi. In mancanza di una definizione stabile dell'innovazione, ciò comporterebbe dei rischi per quanto riguarda la scelta dei modelli di *governance* nelle imprese, sociali o meno, nonché il ruolo delle rappresentanze sindacali e la forma del dialogo sociale ⁽¹⁷⁾. Per questi ricercatori, il cambiamento sociale interesserà anche i sistemi di protezione sociale. Si tratta di rivedere il "modello sociale" europeo in assenza di norme giuridiche vincolanti, in modo sperimentale. La parte Progress ⁽¹⁸⁾ dovrebbe del resto favorire un "processo decisionale" basato su elementi concreti e l'innovazione, "in collaborazione con le parti sociali, le organizzazioni della società civile e altre parti interessate".

4.3 La Commissione europea, nella sua proposta, promuove questa "sperimentazione sociale" senza definire verso quale innovazione e quale cambiamento propone di andare. Si tratta di un'impostazione sociologica che rischia di trarre in inganno il cittadino, che non può vedere a cosa porterà il progetto definitivo. Il CESE ritiene che si dovrebbe prima di tutto appurare perché il mercato, i servizi pubblici, gli aiuti europei non sono stati in grado di rispondere ai bisogni sociali e in che modo la loro risposta è stata insufficiente, perché non vi è stata una ridistribuzione di ricchezza per garantire l'autonomia alle persone in difficoltà nel rispetto dei principi della Carta dei diritti fondamentali.

4.4 A giudizio del Comitato, bisognerebbe sapere quale sia il cambiamento sociale atteso, nel tempo, dall'innovazione, cosa che il metodo dal basso verso l'alto, e la proposta di regolamento in esame che a esso si riferisce, non consentono.

4.5 I sistemi di sicurezza sociale noti ai cittadini per la loro sostenibilità hanno una forte legittimità. Il Comitato ritiene che "sfruttare e sviluppare soluzioni innovative per rispondere ai bisogni sociali" ⁽¹⁹⁾ possa portare a una riduzione delle grandi solidarietà, al clientelismo e alla frammentazione dell'azione sociale e delle sue forme di rappresentanza.

4.6 Secondo il CESE il programma in esame dovrebbe garantire che le attività di innovazione sociale siano complementari e non in concorrenza con i diritti sociali ⁽²⁰⁾ e i sistemi di protezione sociale nazionali. Il Comitato sottolinea che l'innovazione sociale non deve provocare la scomparsa dei sistemi fondati sul diritto né della sicurezza a lungo termine che essi garantiscono alle persone, comprese quelle più vulnerabili.

⁽¹³⁾ COM(2011) 607 final, cfr. il punto 5 della relazione.

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 607 final, considerando 9.

⁽¹⁵⁾ COM(2011) 609 final, considerando 9.

⁽¹⁶⁾ Parere del CESE, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 9.

⁽¹⁷⁾ *Social Innovation Review*, Stanford Graduate School of Business, Fall 2008, J.A. Phills, K. Deiglmeier, D.T. Miller; *Social Innovation*, J. Howaldt & M. Schwarz, IMO-Dortmund, Mai 2010; *Transformations et Innovation sociale en Europe: quelles sorties de crise?*, N. Richez-Battesti & D. Vallade, P.U de Louvain-Cahiers du CIRTES 5, sept. 2010, pag.45; S. Bacq & F. Janssen, ibid, pag. 207.

⁽¹⁸⁾ Cfr. l'articolo 3 della proposta e il parere del CESE, GU C 255 del 14.10.2005, pag. 67.

⁽¹⁹⁾ Cfr. COM(2011) 609 final, articolo 9, paragrafo 1 e articolo 3, che delineano campi d'applicazione molto ampi.

⁽²⁰⁾ Articolo 151, paragrafo 1, del TFUE.

4.7 Il vero cambiamento sociale per le categorie sfavorite, prima che dalle riforme sociali di sistema, sarebbe rappresentato dalla possibilità di accedere all'occupazione, all'alloggio e ai trasporti. Le persone che vivono nell'Unione europea hanno bisogno soprattutto di posti di lavoro dignitosi. Il programma dovrebbe inoltre menzionare la questione dell'alloggio in quanto essa riguarda tutti gli attori dell'occupazione e dell'inclusione ⁽²¹⁾.

4.8 Il CESE ricorda che in materia di protezione sociale propriamente detta ⁽²²⁾, l'articolo 153, paragrafo 4, del TFUE garantisce agli Stati membri la facoltà di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e la possibilità di mantenere o stabilire misure che prevedano una maggiore protezione, purché compatibili con i trattati.

5. Osservazioni specifiche

5.1 A giudizio del Comitato, sarebbe utile inserire nella proposta di regolamento un richiamo al principio di sussidiarietà e una definizione dell'"alto valore aggiunto" che ci si attende.

5.2 Su progress

5.2.1 La definizione delle azioni, degli attori e dei beneficiari potenziali del progetto non è sufficiente ⁽²³⁾. Il testo non dice se gli elementi di analisi tengano conto del punto di vista delle parti sociali ⁽²⁴⁾ e delle ONG, in particolare per quanto riguarda la definizione degli indicatori ⁽²⁵⁾.

5.2.2 Il programma Progress ha obiettivi "difficilmente misurabili" e fa ricorso a "variabili soggettive", mentre la scheda finanziaria del progetto parla di un metodo di gestione basato sui risultati ⁽²⁶⁾. L'incidenza sull'obiettivo "occupazione" non è misurata e lo strumento sembra poco efficace. Secondo il CESE, i dati già raccolti dovrebbero consentire di imparare dalle esperienze precedenti e si dovrebbe rendere disponibile un repertorio online delle esperienze positive. Prima di proseguire, il CESE raccomanda di accertare quali posti di lavoro siano stati creati grazie agli aiuti erogati dal programma. La Commissione eviterebbe così di formulare raccomandazioni di riforme strutturali partendo da una valutazione poco affidabile.

5.2.3 Si riscontra un divario tra l'obiettivo e i mezzi: la dotazione annunciata per i tre elementi costitutivi, che per il periodo 2014-2020 prevede un aumento del 10 % rispetto al 2007, non sarà sufficiente a permettere nuove azioni.

5.2.4 Il progetto attribuisce un ruolo troppo importante alla gestione ⁽²⁷⁾: il denaro dei contribuenti dovrebbe servire ad aiutare direttamente i cittadini. Sarebbe importante, per esempio, sapere quale parte sarà attribuita alla lotta contro la povertà.

⁽²¹⁾ Articoli 1, 7, 15, 24, 34, paragrafo 3, e 52, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali, articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e articoli 30 e 31 della Carta sociale europea riveduta.

⁽²²⁾ COM(2011) 609 final, articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e b).

⁽²³⁾ Cfr. per esempio la valutazione ex ante, pag. 42.

⁽²⁴⁾ COM(2011) 609 final, punto 15, lettere a) e c).

⁽²⁵⁾ COM(2011) 607 final, articolo 6.

⁽²⁶⁾ Scheda finanziaria legislativa (allegata al COM(2011) 609 final, punto 1.4.3, pag. 32).

⁽²⁷⁾ COM(2011) 609 final, articolo f, paragrafo 3.

5.2.5 Come avvenuto in passato, le valutazioni dei progetti beneficiari di sostegno possono comportare spese supplementari in caso di ricorso a imprese di controllo esterne. Il CESE ritiene che sia opportuno procedere a una semplificazione e a una standardizzazione dei documenti e delle procedure.

5.2.6 Per quanto riguarda le imprese sociali ⁽²⁸⁾, il CESE desidera:

- ricordare il principio di sussidiarietà e le responsabilità degli Stati membri;
- che sia definito il ruolo delle imprese sociali nei servizi sociali di interesse generale;
- che venga creata una sinergia tra il programma e la proposta di regolamento del 7 dicembre 2011 sul Fondo europeo per l'imprenditoria sociale, volto a favorire lo sviluppo delle imprese sociali (attribuzione di un marchio FEIS);
- che siano definite regole di *governance* in funzione del grado di finalità sociale delle imprese sociali e le regole imposte agli investitori, e che sia precisato il ruolo delle banche e, se necessario, le eventuali regole di solvibilità da imporre loro;
- che siano ammessi gli "auto-imprenditori".

5.3 Su EURES

5.3.1 EURES sarà finanziato al 15 % dal programma per il cambiamento e l'innovazione sociale e in larga misura dall'FSE. La sovrapposizione finanziaria dei programmi non contribuisce alla trasparenza agli occhi dei cittadini: i fondi strutturali sono regionalizzati in base alla classificazione NUTS2, mentre i fondi del programma in esame non lo sono.

5.3.2 Le attività a livello nazionale e transfrontaliero saranno finanziate dal Fondo sociale europeo, e le attività europee ⁽²⁹⁾ dal programma in esame. Per la parte FSE si applicheranno le regole sulla partecipazione delle parti sociali e delle ONG, che invece non si applicano alla parte coperta dal programma.

5.3.3 Il CESE si chiede se sia utile raggruppare nell'ambito di un unico programma elementi tanto diversi, rendendo il controllo finanziario più difficile rispetto alla configurazione precedente. Dovrebbe essere più chiara la ripartizione dei finanziamenti tra l'FSE, la Commissione e gli Stati membri. Ciò comporta l'applicazione di regole diverse in materia di procedura di comitato e di controllo degli atti di esecuzione della Commissione ⁽³⁰⁾.

⁽²⁸⁾ Parere del CESE, GU C 24 del 28.1.2012, pag. 1.

⁽²⁹⁾ Portale e progetto per la gioventù "Il tuo primo lavoro EURES".

⁽³⁰⁾ Regolamento (UE) n.182/2011.

5.3.4 Il CESE si chiede se sia pertinente che la Commissione crei un sistema centralizzato e freni la dinamica regionale EURES, mentre l'esperienza del funzionamento di questa "innovazione sociale" ormai radicata dimostra che gli attori sul campo sono nella posizione migliore per garantirne il successo. Nel 2007, del resto, il Parlamento europeo auspicava addirittura un aumento della relativa dotazione di bilancio ⁽³¹⁾. Il Comitato ricorda che la mobilità non è un obiettivo in sé, ma soltanto un aiuto in caso di necessità di cercare lavoro in un altro paese dell'Unione.

5.3.5 Il CESE ritiene che nel testo sarebbe necessario menzionare:

- il principio del primato dell'offerta di lavori dignitosi sull'offerta di microcredito e "micro-occupazione";
- l'obiettivo di promuovere la mobilità contrastando nel contempo il dumping sociale;
- i tipi di contratti di lavoro ottenuti grazie a EURES;
- la definizione della mobilità mirata;
- l'evoluzione annunciata della base giuridica EURES ⁽³²⁾;
- la necessità di rendere trasferibili i diritti dei cittadini in movimento e nuovi testi in materia di equivalenza delle competenze ⁽³³⁾.

5.3.6 Il CESE considera importante mantenere chiaro il ruolo delle parti sociali in seno a EURES.

5.4 Per quanto riguarda la microfinanza e l'imprenditoria sociale:

5.4.1 il CESE auspica che i cittadini siano informati in modo esauriente a proposito di questo programma affinché possano evitare le offerte di microfinanziamenti dell'economia informale a tassi da usura presenti su Internet (necessità di inclusione digitale). Non bisogna dimenticare che le persone citate all'articolo 22 della proposta sono persone vulnerabili, e che necessitano di aiuti supplementari oltre al microcredito e alle attività concorrenziali. Queste ultime, per loro, possono risultare rischiose e rappresentare una mera illusione, e non possono in alcun modo sostituire un lavoro retribuito.

5.4.2 Il CESE raccomanda di prendere in considerazione l'ipotesi di una chiave di ripartizione del programma tra gli Stati membri.

5.4.3 Il Comitato ritiene necessario mettere in evidenza l'effetto leva che dovrebbero esercitare il FEI e la BEI, e definirne chiaramente i beneficiari. Un prestito di 25 000 euro avrà infatti conseguenze molto diverse a seconda che si tratti di una persona che ha appena perso il lavoro (articolo 22, paragrafo 1, lettera a), di un'impresa sociale con dipendenti e un bilancio (articolo 22, paragrafo 3) o di un auto-imprenditore con la sua microimpresa, e gli enti creditizi considereranno le garanzie in modo diverso. Sarebbe quindi opportuno chiarire:

- che cosa si intenda per "sociale" in questo contesto;
- chi siano i beneficiari, e in particolare le dimensioni delle imprese sociali ammissibili;
- che cosa sia una "microimpresa sociale";
- le modalità di erogazione degli aiuti e la copertura precisa prevista (100 %?);
- i criteri per introdurre eventualmente una forma di scala degli aiuti;
- misure di semplificazione della valutazione ex post per agevolare i bilanci e ridurre il costo dei controlli.

5.4.4 Per quanto riguarda i creditori:

- si dovrebbero introdurre regole più chiare affinché essi possano assumersi il loro ruolo senza imporre ai debitori eventuali clausole separate e occulte;
- si dovrebbero prevedere misure di valutazione per un bilancio rapido.

5.4.5 Il CESE auspica che il valore aggiunto di queste misure sia più elevato rispetto alla valutazione provvisoria del programma precedente, secondo la quale sono stati creati 1,2 posti di lavoro per microcredito erogato ⁽³⁴⁾.

Bruxelles, 23 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 settembre 2007.

⁽³²⁾ Comunicazione della Commissione COM(2011) 777 final.

⁽³³⁾ Proposta di direttiva del 19 dicembre 2011, COM(2011) 883 final.

⁽³⁴⁾ Scheda finanziaria legislativa allegata al COM(2011) 609 final, punto 2.1.2, *Indicatori di performance*, pag. 35.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione

COM(2011) 813 definitivo — 2011/0390 (CNS)

(2012/C 143/18)

Relatore: **GREIF**

Il Consiglio, in data 12 dicembre 2011, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 100, paragrafo 2, e 304, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione

COM(2011) 813 final - 2011/0390 (CNS).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 25 gennaio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 111 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

1. Richieste e raccomandazioni

1.1 Nel quarto anno dall'inizio della crisi finanziaria, in tutta Europa le prospettive del mercato del lavoro continuano a peggiorare. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime la profonda preoccupazione che sullo sfondo degli approcci politici attualmente applicati nell'UE, che vedono nell'austerità la chiave per risolvere la crisi, gli obiettivi di occupazione espressi nella priorità della crescita inclusiva della strategia Europa 2020 vengano probabilmente mancati. Poiché in parallelo nell'UE vengono applicati programmi di risparmio, sussiste il rischio che gli effetti di decelerazione si rafforzino a vicenda e che le prospettive di crescita risultino ulteriormente offuscate, cosa che si ripercuoterà negativamente tanto sulla domanda interna, quale ultimo sostegno della congiuntura, quanto sulla stabilizzazione e sulla crescita dell'occupazione.

1.2 Nei prossimi anni l'Europa si spingerà verso una situazione occupazionale estremamente critica. Alcuni gruppi, come i giovani, i lavoratori meno qualificati, i disoccupati di lunga durata, gli immigrati, i Rom e i genitori soli, sono colpiti in misura maggiore. Per contrastare il fenomeno occorrono rapidamente investimenti europei e nazionali mirati e con un forte effetto occupazionale, da operare in modo coordinato per accrescere l'efficacia.

1.3 Sullo sfondo di una crescente disoccupazione giovanile e di una disoccupazione di lungo periodo che permane elevata, il CESE esprime le seguenti raccomandazioni politiche ad hoc, concernenti l'attuazione degli orientamenti per l'occupazione.

— a integrazione dell'obiettivo di un aumento generale della quota di occupati nell'UE, occorrerebbe definire requisiti quantificati dell'UE per specifici gruppi come i disoccupati

di lunga durata, le donne, gli anziani e in particolare i giovani (lotta alla disoccupazione, miglioramento della situazione occupazionale). Il frequente trasferimento della definizione di concreti obiettivi occupazionali a livello degli Stati membri non ha dato buoni risultati;

— in tale contesto bisogna pensare in particolare a un indicatore riferito a una riduzione sostanziale del numero di giovani che non lavorano e non partecipano a un corso di formazione (NEET);

— il CESE si compiace della proposta della Commissione sulla "garanzia per i giovani", in base alla quale gli Stati membri devono garantire entro quattro mesi dal conseguimento del diploma l'inserimento dei giovani in un posto di lavoro, in un corso di formazione o in misure di attivazione e integrazione sul mercato del lavoro. Occorre che i piani nazionali di riforma menzionino misure concrete in questo senso;

— gli Stati membri che risentono di una disoccupazione giovanile particolarmente grave, e che al tempo stesso sono vincolati a una rigida disciplina di bilancio, dovrebbero avere un accesso facilitato alle risorse dei fondi strutturali per misure concernenti la "garanzia per i giovani" (semplificazione dell'impiego di risorse, fino a un'esenzione temporanea dal cofinanziamento nazionale);

— malgrado la difficile situazione di bilancio in alcuni Stati membri, la disponibilità di fondi nazionali ed europei per l'istruzione e l'occupazione dei giovani e dei disoccupati di lunga durata va mantenuta e ove necessario aumentata. Occorre pertanto che nel nuovo piano finanziario, a partire dal

2014, vengano garantite risorse sufficienti, a carico del FSE ma anche di altri fondi dell'UE, per specifiche iniziative destinate ai giovani;

- in tutti gli Stati membri occorre verificare ed eventualmente migliorare le condizioni di ammissione alle prestazioni destinate ai giovani disoccupati e ai disoccupati di lunga durata in cerca di un posto di lavoro o di formazione. Si raccomanda di includere tale obiettivo nei programmi nazionali di riforma;
- il CESE raccomanda di evitare il ricorso a troppe soluzioni precarie e senza prospettive in materia di integrazione dei giovani nel lavoro. Invece di puntare sull'occupazione precaria e su contratti di lavoro incerti, bisogna attuare misure atte a evitare che il lavoro a tempo determinato, mal retribuito e non tutelato divenga la norma;
- il CESE raccomanda agli Stati membri di rivolgere un'attenzione particolare anche alla creazione di un secondo mercato del lavoro, in cui si faccia ricorso alle risorse pubbliche per creare un numero adatto di posti di lavoro adeguati. Si potrà così garantire ai disoccupati di lunga durata un collegamento col mondo del lavoro e un miglioramento delle loro conoscenze, in modo da prevenire un aumento dei lavoratori poveri, consentendo loro di passare agevolmente nel primo mercato del lavoro una volta che la crisi sarà terminata;
- per quanto riguarda l'iniziativa della Commissione sui tirocini, il CESE è favorevole a un quadro di qualità europeo che promuova situazioni professionali disciplinate da contratti vincolanti. Poiché in alcuni Stati membri si ricorre da lungo tempo con successo al sistema duale del tirocinio associato con istruzione generale e formazione professionale, occorrerebbe valutare la possibilità di applicarlo in parte anche altrove.

2. Introduzione

2.1 Il Consiglio, in data 21 ottobre 2010, ha deciso di lasciare invariati gli orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione fino al 2014, al fine di mettere in primo piano la loro attuazione. Gli aggiornamenti dovranno limitarsi al minimo.

2.2 Ciononostante, il CESE approfitta della consultazione annuale, a norma dell'articolo 148, paragrafo 2, del TFUE, per ritornare sull'attuazione degli orientamenti,

- al fine di valutare se, sullo sfondo delle attuali tendenze del mercato del lavoro e degli approcci politici applicati attualmente nell'UE per far fronte alla crisi, sia possibile progredire nella realizzazione degli obiettivi stabiliti;
- inoltre il CESE esaminerà in particolare la situazione sempre più grave della disoccupazione giovanile e di lunga durata, avanzando alcune raccomandazioni politiche urgenti.

2.3 Il CESE si compiace del fatto che, al momento della redazione finale degli orientamenti per il 2010, varie sue proposte ⁽¹⁾ siano state incluse nella decisione del Consiglio. Costata tuttavia che una parte delle lacune che ha segnalato non è stata considerata. Desidera pertanto ritornare su alcune delle principali osservazioni formulate nel suo precedente parere, che mantengono una particolare rilevanza. Il CESE aveva tra l'altro osservato che:

- tenendo conto della crisi, gli orientamenti non rispecchiavano in misura sufficiente l'assoluta priorità della lotta contro la disoccupazione;
- la dimensione europea dei nuovi orientamenti era nettamente indebolita, poiché, a parte alcune finalità fondamentali europee, si lasciava interamente agli Stati membri la responsabilità di definire gli obiettivi di politica occupazionale;
- oltre all'obiettivo generale del raggiungimento di una determinata quota di occupazione, era necessario includere requisiti misurabili dell'UE, tra l'altro per gruppi come i disoccupati di lunga durata, le donne, gli anziani e i giovani;
- erano inoltre necessari obiettivi misurabili dell'UE, tra l'altro per quanto riguarda la parità tra i sessi, nonché la lotta contro la disoccupazione di lunga durata, i rapporti di lavoro con garanzie sociali insufficienti, la disoccupazione giovanile e la povertà infantile e giovanile;
- gli orientamenti non contenevano affermazioni concrete sulla qualità del lavoro.

2.4 Nel presente parere i suddetti punti saranno tenuti in considerazione sullo sfondo delle attuali tendenze dei mercati del lavoro europei nel contesto della crisi economica in corso.

3. Situazione occupazionale sempre più critica nel contesto della crisi

3.1 La crisi finanziaria si è evoluta in una gravissima crisi economica, debitoria e sociale ⁽²⁾. Fonti ufficiali confermano che il rilancio economico nell'UE si è interrotto. Anche le prospettive occupazionali peggiorano ⁽³⁾. Le ripercussioni della crisi si acuiscono, non solo a causa del rallentamento economico prodottosi in numerosi Stati membri, ma anche e soprattutto perché la grande maggioranza dei governi, nell'intento di riportare la serenità sui mercati finanziari, ha reagito con misure di risparmio draconiane alla cosiddetta crisi del debito, originata innanzi tutto dalla massiccia deregolamentazione dei mercati

⁽¹⁾ Parere del CESE in merito alla *Proposta di decisione del Consiglio relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione - Parte II degli orientamenti integrati di Europa 2020*, relatore: GREIF, GU C 21 del 21.1.2011, pag. 66.

⁽²⁾ Il CESE ha preso posizione sugli effetti della crisi e sulle misure necessarie per il suo superamento in numerosi pareri e in differenti occasioni, in special modo nella dichiarazione formulata dal suo Presidente nella sessione plenaria di dicembre 2011 http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/di_ces20-2011_di_it.doc.

⁽³⁾ Vedere per esempio le recenti prospettive d'autunno della Commissione europea per il periodo 2011-2013.

finanziari degli ultimi anni. Nel quadro dell'applicazione delle regole recentemente modificate per la gestione della politica economica nella zona euro e al di là di essa, in quasi tutti gli Stati membri il consolidamento in atto è incentrato su una riduzione dei deficit pubblici, con sensibili tagli di spesa, in particolare di quella relativa alle prestazioni sociali e ai servizi pubblici ⁽⁴⁾. Tale politica restringe le opportunità occupazionali, anche per coloro che facevano già parte dei gruppi svantaggiati.

3.2 Date tali circostanze, nei prossimi anni l'Europa vivrà una situazione estremamente tesa in campo occupazionale. Nel quarto anno dall'inizio della crisi finanziaria ed economica, le prospettive occupazionali continuano a peggiorare. Malgrado gli sforzi fatti, come prima reazione alla crisi, per sostenere la congiuntura, e nonostante la ripresa economica in alcuni Stati membri, nel periodo 2008-2011 la **disoccupazione** nell'UE è salita dal 6,9 % al 9,4 % ⁽⁵⁾.

3.3 Attualmente i disoccupati nell'UE sono oltre 22 milioni, con differenze sostanziali da una zona all'altra. I **tassi di disoccupazione** variavano nel secondo trimestre 2011 da poco meno del 5,5 % di Austria, Lussemburgo e Paesi Bassi fino al 14 % e più di Irlanda, Lituania, Lettonia e Grecia e al 21 % della Spagna. I giovani continuano a essere colpiti dalla disoccupazione in misura sensibilmente superiore. In numerosi paesi, non solo del meridione d'Europa, la situazione si è aggravata in maniera allarmante durante la crisi. Il tasso di disoccupazione è raddoppiato in Spagna, Irlanda e, sia pure partendo da un livello più basso, in Danimarca. Tale tasso è addirittura triplicato negli Stati baltici, e si è ridotto, fino al 2010, solo in Germania e Lussemburgo. Malgrado l'ascesa della disoccupazione, in alcuni Stati membri si registra anche un aumento dei posti di lavoro disponibili. A causa dello sviluppo demografico e del mutamento strutturale in corso è da prevedere che questo paradosso diventi ancora più evidente nei prossimi anni.

— Nel corso della crisi la disoccupazione è aumentata in particolare tra **i giovani e i lavoratori meno qualificati**, che già prima erano colpiti nettamente più della media.

— Il tasso di disoccupazione delle persone con un **livello di istruzione** inferiore era del 16,3 % nel secondo trimestre del 2011. Per le persone di istruzione media e superiore le percentuali sono rispettivamente dell'8,6 % e del 5,3 %.

— I tassi di disoccupazione sono cresciuti **sia per gli uomini che per le donne di tutti i gruppi di età**, attestandosi nel secondo trimestre 2011 rispettivamente sul 9,4 e sul 9,5 %. La disoccupazione maschile è aumentata più rapidamente nella prima fase della crisi perché settori di occupazione tipicamente maschile (ad esempio l'industria manifatturiera e le costruzioni) erano stati colpiti in misura maggiore. Nella

seconda fase sono cresciuti più rapidamente i tassi di disoccupazione femminile, man mano che settori con una prevalenza di lavoro femminile (ad esempio i servizi e il settore pubblico) venivano colpiti, in particolare a causa delle misure di austerità introdotte.

— I lavoratori migranti, il cui tasso di disoccupazione era superiore alla media già prima della crisi, sono più gravemente colpiti da un aumento della disoccupazione. Il relativo tasso era del 16,3 % nel secondo trimestre del 2011.

— La **disoccupazione di lunga durata** (vale a dire protratta per oltre 12 mesi), il cui tasso era fortemente diminuito per un certo tempo a causa dell'effetto statistico del numero considerevole di nuovi disoccupati, ha raggiunto nel secondo trimestre del 2011 la media del 43 %, pari al livello precedente la crisi. I paesi che sono stati colpiti fortemente e precocemente dalla crisi (Spagna, Irlanda, Stati baltici) mostrano considerevoli aumenti del tasso di disoccupazione di lunga durata rispetto al 2008. Nel prossimo futuro questo gruppo crescerà considerevolmente a causa di un ristagno della domanda.

3.4 Alla luce del fatto che la **disoccupazione giovanile** aveva assunto dimensioni allarmanti già prima della crisi, il CESE ha indicato che essa è diventata uno dei fattori più preoccupanti del mercato del lavoro europeo ⁽⁶⁾. Il fenomeno è aumentato generalmente in modo drammatico e ammonta attualmente a quasi il 21 %. Oltre 5 milioni di giovani di età compresa tra 15 e 24 anni sono attualmente senza lavoro e senza un contratto di formazione, cosa che comporta conseguenze personali, sociali ed economiche enormi: secondo le più recenti stime ⁽⁷⁾, i costi di questa esclusione dei giovani dal mercato del lavoro ammontano a oltre 100 miliardi di euro l'anno. In Grecia e in Spagna oltre il 40 % dei giovani è senza lavoro, in Lettonia, Lituania e Slovacchia quasi un terzo.

— Le preoccupazioni in merito alla disoccupazione giovanile sono confermate da due indicatori che hanno entrambi registrato un aumento: il tasso di disoccupazione ⁽⁸⁾ e il tasso **NEET** (*Not in Employment, Education or Training*), particolarmente interessante in quanto riferito ai giovani di età compresa tra 15 e 24 anni che **non lavorano e non partecipano ad alcun ciclo di istruzione o di formazione**.

— Vi sono differenze significative tra gli Stati membri: la situazione è migliore in Danimarca, Paesi Bassi, Slovenia e Austria, dove i tassi sono inferiori al 7 %, mentre si presenta particolarmente difficile in Italia e Bulgaria, dove le percentuali vanno dal 19,1 al 21,8 %. La media dell'UE a 27 era del 12,8 % nel 2010. La crisi sembra aver peggiorato i tassi NEET specialmente in Spagna, Irlanda, Lituania, Estonia e Lettonia.

⁽⁴⁾ Sulle ripercussioni sociali della nuova *governance* economica vedere il parere del CESE, del 22 febbraio 2012, sul tema *Conseguenze sociali della legislazione sulla nuova governance economica*, relatrice: BISCHOFF (cfr. pag. 23 della presente Gazzetta ufficiale).

⁽⁵⁾ Ove non altrimenti specificato, i dati citati si basano sul rilevamento statistico della forza lavoro dell'UE (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction) e sono riferiti al secondo trimestre 2011. La fascia di riferimento è in genere quella che va da 15 a 64 anni.

⁽⁶⁾ Vedere il capitolo 7 del parere del CESE sul tema *Youth on the Move*, relatore TRANTINA, correlatore MENDOZA CASTRO (GU C 132 del 3.5.2011, pag. 55).

⁽⁷⁾ Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

⁽⁸⁾ Riferito all'intera popolazione attiva giovanile, per ridurre la possibile distorsione dovuta all'elevato tasso di inattività dei giovani ancora impegnati negli studi.

— I **giovani che interrompono la scuola** costituiscono un'altra categoria ad elevato rischio di disoccupazione, a causa del loro livello di istruzione inadeguato. Malgrado il fatto che il tasso di abbandono scolastico si sia ridotto durante la crisi in alcuni Stati membri, tra cui Spagna, Portogallo, Estonia, Lettonia e Regno Unito, la media europea nel 2010 era pari al 14,1 %, sensibilmente al di sopra dell'obiettivo di meno del 10 %, previsto dalla strategia Europa 2020 ⁽⁹⁾. Le differenze nazionali sono considerevoli: il tasso è superiore al 28 % in Portogallo e Spagna, e giunge quasi al 37 % a Malta, mentre in Slovacchia, Repubblica ceca e Slovenia è inferiore al 5 % ⁽¹⁰⁾.

3.5 L'evoluzione dei tassi di disoccupazione si riflette anche nel **tasso di occupazione** relativo alle persone di età compresa tra 20 e 64 anni, che durante la crisi è sensibilmente sceso, nella media dell'UE, dal 70,5 % del secondo trimestre 2008 al 68,9 % del secondo trimestre 2011. Già al momento del varo degli orientamenti relativi al 2010 era chiaro che occorrerà un intero decennio per ricostruire gli oltre 10 milioni di posti di lavoro che sono andati persi dall'inizio della crisi fino ad ora. La situazione nel frattempo non è molto migliorata. Tra il secondo semestre del 2010 e il secondo semestre del 2011 la crescita dell'occupazione è stata minima. In alcuni Stati membri (Estonia, Lituania, Lettonia e Malta) si è registrato un aumento più deciso, mentre in altri l'occupazione ha continuato a ridursi sensibilmente (Grecia, Bulgaria, Slovenia e Romania). Complessivamente gli Stati membri dell'UE rimangono lontani dall'obiettivo prioritario della strategia Europa 2020, di un tasso generale di occupazione del 75 % per la fascia di età che va da 20 a 64 anni ⁽¹¹⁾. Nel corso della crisi economica i giovani sono stati colpiti dalla disoccupazione molto più acutamente di tutte le altre fasce d'età, e in più hanno registrato il maggior tasso di regresso dell'occupazione.

3.6 In linea con gli sviluppi intervenuti nel periodo di validità della strategia di Lisbona, l'**occupazione a tempo parziale** ha continuato la sua graduale crescita durante la crisi. Pur con notevoli differenze tra i vari Stati membri, la media del lavoro a tempo parziale rispetto all'occupazione totale nell'UE è aumentata dal 17,6 % del secondo trimestre 2008 al 18,8 % del secondo trimestre 2011.

— Le **donne** lavorano a tempo parziale in proporzione nettamente superiore, con una quota media del 31,6 % nel secondo trimestre 2011, contro l'8,1 % degli uomini.

— I lavoratori **giovani** sono coinvolti nel lavoro a **tempo parziale** in misura sensibilmente maggiore rispetto ai lavoratori della fascia di età intermedia e a quelli più anziani.

— Il lavoro a tempo parziale inoltre è cresciuto di più **tra i lavoratori con il livello di istruzione più basso**.

— Durante la crisi il lavoro a orario ridotto consente di tenere il contatto con il mondo del lavoro e offre un buon punto di partenza per il passaggio alla piena occupazione una volta che la crisi sarà terminata.

— Dall'inizio della crisi però è aumentata sensibilmente la quota del **lavoro a tempo parziale involontario** ⁽¹²⁾. Tra il 2008 e il 2010 tale quota è cresciuta nettamente più della media nei paesi maggiormente colpiti dalla crisi (Stati baltici, Spagna, Irlanda). La quota di donne che lavorano a tempo parziale per potersi occupare dei figli o di adulti a carico permane elevata in vari Stati membri.

3.7 L'**occupazione a tempo determinato** ha raggiunto nell'UE una quota massima del 14,6 % nel secondo trimestre 2007. I dati dell'indagine di Eurostat sulle forze di lavoro classificano sotto questa voce anche i lavoratori interinali, a meno che non dispongano di un contratto scritto di lavoro a tempo indeterminato ⁽¹³⁾. Poiché i lavoratori con contratto a termine e i lavoratori interinali sono stati fortemente colpiti dalla disoccupazione durante la crisi, la loro quota complessiva è scesa a un minimo del 13,5 % nel secondo trimestre 2009. Tuttavia il recente aumento al 14,2 % nel secondo trimestre 2011 indica che le imprese tendono a riassumere il personale ricorrendo a contratti a termine o al lavoro interinale. Ciò riflette tra l'altro una certa mancanza di fiducia, da parte degli imprenditori, nella durata della ripresa, e indica che stanno compiendo degli sforzi per rispondere alla situazione.

— Il ricorso al lavoro temporaneo **varia sensibilmente da uno Stato membro all'altro**. In alcuni Stati dell'Europa centro-orientale, come Romania, Bulgaria, Lituania ed Estonia, la quota è inferiore al 5 %, mentre in Portogallo, Spagna e Polonia è di circa il 23-27 %.

— I lavoratori giovani (età compresa tra 15 e 24 anni) sono di gran lunga i più coinvolti nel lavoro temporaneo (42,2 % nel 2010), secondo un modello comune a quasi tutti gli Stati membri. In una certa misura, in molte professioni è diventato abituale che il primo lavoro dei **giovani** sia **temporaneo**. Spesso però si tratta di una soluzione non accettata volontariamente, e questo è uno dei motivi del grave deterioramento della situazione occupazionale dei giovani durante la crisi.

— Inoltre la quota dei **lavoratori meno qualificati** che ha un impiego a tempo determinato è pari a circa il 20 %, molto più elevata che per i lavoratori con un livello di qualificazione medio o superiore (12-13 % circa).

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index_it.htm

⁽¹⁰⁾ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/introduction>

⁽¹¹⁾ Cfr. EMCO/28/130911/EN - riv. 3, pag. 27 e seguenti.

⁽¹²⁾ Si parla di lavoro a tempo parziale involontario nel caso di lavoratori che, pur volendolo, non hanno trovato un lavoro a tempo pieno.

⁽¹³⁾ Sarebbe opportuno che in futuro Eurostat distinguesse tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori interinali.

- La quota del **lavoro a tempo determinato involontario** è aumentata di circa il 2 % tra il 2008 e il 2010, specie in Lituania e in Irlanda, due dei paesi più colpiti dalla crisi, nonché nella Repubblica ceca, in Danimarca e in Gran Bretagna.

3.8 **Lavoratori poveri:** dai dati di Eurostat per il 2009 risulta che i lavoratori a tempo determinato o a tempo parziale, i giovani e i genitori soli hanno più probabilità di essere dei lavoratori poveri di quante ne abbiano i lavoratori con contratto permanente e a tempo pieno.

- In vari Stati membri **il rischio per i lavoratori giovani** (18-24 anni) **di essere lavoratori poveri** ⁽¹⁴⁾ è molto superiore alla media del gruppo di età compreso tra 25 e 64 anni.

- Analogamente, i **genitori soli**, spesso obbligati a lavorare a tempo parziale, e i lavoratori a bassa qualificazione sono coinvolti in misura superiore alla media nel lavoro temporaneo e nel lavoro a tempo parziale, nonché nei lavori a tempo pieno che danno un reddito basso. Tutto ciò fa sì che per questo gruppo di persone la **percentuale di lavoratori poveri** sia maggiore.

4. La politica di austerità su scala europea aggrava la situazione del mercato del lavoro e rende più difficile raggiungere gli obiettivi di politica occupazionale

4.1 Poiché nell'UE vengono introdotti in maniera simultanea programmi di risparmio, gli effetti di decelerazione potrebbero rafforzarsi a vicenda, e le prospettive di crescita rischiano di risultarne ulteriormente offuscate. In mancanza di un'attenzione sufficiente, da parte di alcuni paesi, per le riforme strutturali necessarie, nonché di altre opportunità di crescita, le riduzioni di spesa si ripercuotono negativamente sulla domanda interna, quale ultimo sostegno della congiuntura, e portano a un calo delle entrate fiscali e a un aumento delle spese sociali. Vi è il rischio di un aumento ulteriore dei disavanzi di bilancio, e quindi di una progressiva incapacità di azione politica da parte di un numero crescente di Stati membri. Orientare il consolidamento di bilancio principalmente all'austerità quindi non è solo opinabile sul piano sociale, ma compromette anche le possibilità di una ripresa economica orientata al futuro. Il CESE teme fortemente che queste misure non risolvano la crisi e che gli obiettivi indicati nella strategia occupazionale dell'UE risultino irraggiungibili.

4.2 Il CESE rinnova pertanto la richiesta di un ulteriore programma congiunturale europeo, che abbia ampi effetti sul mercato del lavoro, di portata pari al 2 % del PIL ⁽¹⁵⁾. Oltre ad

investimenti nazionali aggiuntivi da effettuare in modo coordinato per intensificare gli effetti occupazionali, vanno individuati progetti d'investimento a livello europeo. Le spese previste dovrebbero essere destinate nella misura dell'1 % a investimenti con forti effetti occupazionali, e per il resto chiaramente a misure concernenti l'occupazione, che potrebbero assumere forme differenti nell'UE in funzione della situazione regionale del mercato del lavoro.

4.3 Non si può attingere ai bilanci pubblici per tutto, dai salvataggi bancari agli investimenti sociali e nell'innovazione, fino al sostegno alle imprese. Il CESE ritiene che, nel quadro di un intelligente consolidamento dei bilanci, oltre a un taglio delle spese da strutturare in maniera socialmente sostenibile, sia indispensabile anche la creazione di nuove entrate. È soprattutto necessario rafforzare la base imponibile negli Stati membri. Bisognerebbe inoltre riconsiderare in modo generale i regimi fiscali, tenendo conto dei rispettivi contributi delle varie forme di reddito e patrimonio. Ciò deve andare di pari passo con un aumento dell'efficienza ed un impiego più mirato della spesa pubblica.

4.4 A giudizio del CESE le misure di risparmio non dovrebbero accrescere ulteriormente il rischio di povertà e acuire le disuguaglianze, che sono già aumentate negli ultimi anni. Occorre vigilare che tutte le misure adottate per uscire dalla crisi non contrastino con l'obiettivo di stimolare la domanda e l'occupazione durante e dopo la crisi e di attenuare le difficoltà sociali. In tale contesto gli Stati membri devono anche aver cura di evitare che le misure intese a superare la crisi economica e l'indebitamento pubblico mettano a rischio gli investimenti per la politica occupazionale, l'istruzione e la formazione professionale. Il CESE chiede che venga eseguita un'efficace valutazione delle ripercussioni sociali, per valutare come possa essere realizzato l'obiettivo dell'UE di aprire a 20 milioni di persone entro il 2020 la via di uscita dalla povertà e dall'esclusione sociale.

4.5 I tagli alla spesa si ripercuotono più duramente su coloro che dipendono da prestazioni pubbliche, compresi i lavoratori precari e altre categorie sfavorite sul mercato del lavoro. I soggetti maggiormente interessati dalla disoccupazione sono di regola gli stessi che risentono di un accesso difficile e limitato alle misure di sostegno. Servono quindi reti di sicurezza sociale sufficienti, efficaci e sostenibili, e occorre dedicare particolare attenzione ai gruppi maggiormente colpiti e svantaggiati sul mercato del lavoro, tra cui i giovani, gli immigrati, i Rom, i disabili, i genitori soli e le persone con una bassa qualificazione.

4.6 Il CESE si è recentemente espresso sulle sfide che l'invecchiamento demografico in Europa comporta per i mercati del lavoro, osservando che la strategia di gran lunga più efficace consiste nell'utilizzare quanto più possibile il potenziale occupazionale presente. Ciò può essere realizzato solo grazie a una politica di crescita mirata e a un intervento diretto ad estendere le possibilità di inserimento. Tale politica dovrebbe comprendere la creazione di condizioni di lavoro adeguate ai lavoratori

⁽¹⁴⁾ Ossia lavoratori il cui reddito è inferiore al 60 % del reddito mediano nazionale equivalente.

⁽¹⁵⁾ Cfr. il capitolo 3.1 del parere del CESE sul tema *Risultati del vertice sull'occupazione*, relatore: GREIF, GU C 306 del 16.12.2009, pag. 70.

anziani, lo sviluppo della formazione e del perfezionamento professionali, la creazione di posti di lavoro produttivi e di qualità, la garanzia di sistemi di sicurezza sociale efficienti, l'adozione di misure generali intese a conciliare la vita professionale e la vita familiare ecc⁽¹⁶⁾. Occorre inoltre sfruttare appieno il potenziale economico della cosiddetta "economia d'argento", che ruota attorno agli anziani.

5. Richieste e raccomandazioni in materia di occupazione giovanile e disoccupazione di lunga durata

5.1 Definizione di ambiziosi obiettivi dell'UE per l'occupazione giovanile

5.1.1 Negli orientamenti in vigore figura un indicatore relativo alla riduzione del numero di giovani che non lavorano e non partecipano ad alcun ciclo di istruzione o di formazione (NEET). Sebbene gli Stati membri abbiano diversificato le misure in funzione dei sottogruppi di questa categoria di giovani, tenendo conto di quelli particolarmente svantaggiati⁽¹⁷⁾, continuano a mancare obiettivi concreti per la lotta alla disoccupazione giovanile e il miglioramento della situazione occupazionale dei giovani. **Il CESE ribadisce la richiesta di dare un rilievo molto maggiore, negli orientamenti, a questi punti essenziali, specie attraverso l'inserimento di indicazioni europee quantificabili in materia di occupazione giovanile: in particolare 1) un obiettivo di riduzione significativa della disoccupazione giovanile e 2) un termine massimo di quattro mesi per l'inserimento di giovani in cerca di un lavoro o di un apprendistato.** Il fatto di avere affidato al livello nazionale l'adozione di obiettivi specifici in materia di occupazione giovanile ha prodotto comunque pochi risultati: solo alcuni Stati hanno definito siffatti obiettivi nei rispettivi programmi nazionali di riforma⁽¹⁸⁾.

5.2 Attuazione coerente da parte degli Stati membri della garanzia per i giovani nel settore NEET

5.2.1 Il CESE si compiace del fatto che sia stata accolta nell'iniziativa *Youth on the Move*, sotto forma di "garanzia per i giovani", la sua richiesta in base alla quale gli Stati membri devono garantire, entro quattro mesi dal conseguimento del diploma, l'inserimento dei giovani in un posto di lavoro, in un corso di formazione o in misure di attivazione e integrazione sul mercato del lavoro⁽¹⁹⁾. **In tale contesto il CESE si associa pienamente all'invito rivolto dalla Commissione agli Stati membri affinché individuino rapidamente gli ostacoli in questo campo e li eliminino con misure concrete da inserire nei programmi nazionali di riforma.** In vari Stati sarà necessario estendere fortemente il sostegno specifico offerto

dalle amministrazioni pubbliche competenti per l'occupazione, dedicando particolare attenzione ai soggetti svantaggiati (ad es. immigrati e Rom).

5.2.2 In tale contesto si invitano gli Stati membri ad attuare efficacemente anche per quanto riguarda i giovani le priorità concordate in linea generale nell'ambito degli orientamenti, e a prefiggersi di conseguenza compiti e obiettivi ambiziosi, tra cui l'adozione di misure equilibrate rivolte ad accrescere la flessibilità e la sicurezza, la promozione della mobilità dei lavoratori, la creazione di adeguati sistemi di tutela sociale per garantire l'accesso al mercato del lavoro e il sostegno dell'imprenditorialità, e la realizzazione di adeguate condizioni generali per il mantenimento e la creazione di posti di lavoro, anche e soprattutto nelle PMI.

5.3 Incremento e maggiore accessibilità dei fondi dell'UE per la lotta alla disoccupazione giovanile e di lunga durata

5.3.1 Per ridurre nel breve periodo la disoccupazione giovanile e quella di lunga durata, il CESE invita a adottare, anche in un periodo di ristrettezze di bilancio, misure speciali di politica sociale, dell'istruzione e del mercato del lavoro. Al riguardo la Commissione, nel documento relativo all'iniziativa *Opportunità per i giovani*⁽²⁰⁾, ha osservato che occorre un aiuto rapido e senza lungaggini burocratiche, specialmente nei paesi maggiormente colpiti dalla disoccupazione giovanile⁽²¹⁾. **Gli Stati membri che si trovano in una situazione particolarmente difficile per quanto riguarda l'occupazione giovanile e la disoccupazione di lunga durata e che al tempo stesso devono rispettare delle limitazioni di bilancio dovrebbero beneficiare di un accesso facilitato ai fondi dell'UE in particolare per misure destinate alla "garanzia per i giovani" e agli investimenti per la creazione di posti di lavoro.** Bisogna applicare **procedure pragmatiche e flessibili e semplificare gli iter amministrativi richiesti per usufruire dei fondi, fino al punto di sopprimere temporaneamente il cofinanziamento nazionale in caso di ricorso al Fondo sociale europeo e ad altri fondi europei.**

5.4 Risorse adeguate per la lotta alla disoccupazione giovanile e di lunga durata nel nuovo bilancio dell'UE

5.4.1 Il CESE ha già sottolineato quanto sia importante, malgrado il riesame delle priorità di bilancio che la crisi economica ha reso necessario in tutti gli Stati membri, mantenere e se necessario aumentare gli stanziamenti di risorse nazionali ed europee per l'istruzione, la formazione e l'occupazione dei giovani e dei disoccupati di lunga durata⁽²²⁾. **Il Comitato chiede pertanto di garantire nella nuova pianificazione finanziaria a partire dal 2014 fondi adeguati a carico del Fondo sociale europeo per iniziative specifiche a favore dei giovani e dei**

⁽¹⁶⁾ Parere del CESE sul tema *Il futuro del mercato del lavoro in Europa: alla ricerca di una risposta efficace allo sviluppo demografico*, relatore: GREIF, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 1.

⁽¹⁷⁾ "Young People and NEETs in Europe: first findings" (I giovani e i NEET in Europa: prime constatazioni) - Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro - EF1172EN <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/72/en/1/EF1172EN.pdf>

⁽¹⁸⁾ Gli Stati membri che hanno definito, nel 2011, obiettivi di lotta alla disoccupazione giovanile nei rispettivi piani nazionali di riforma sono solo quattro: Belgio, Repubblica ceca, Bulgaria ed Estonia.

⁽¹⁹⁾ *Youth on the Move*, COM(2010) 477 final, punto 5.4.

⁽²⁰⁾ Cfr. le relative proposte della Commissione nella recente iniziativa *Opportunità per i giovani* COM(2011) 933 final.

⁽²¹⁾ Orientamento 7, decisione del Consiglio 2010/707/UE.

⁽²²⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Youth on the Move*, GU C 132 del 3.5.2011, pag. 55, e il capitolo 8 del parere del CESE sul tema *La crisi, l'istruzione e il mercato del lavoro*, relatore: SOARES, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 50.

disoccupati di lunga durata ⁽²³⁾. Inoltre, a giudizio del CESE, **occorrerebbe verificare come si possano destinare alla lotta contro la disoccupazione giovanile e di lunga durata anche gli altri fondi dell'UE.**

5.5 *Migliore accesso dei giovani e dei disoccupati di lunga durata alle prestazioni sociali in caso di disoccupazione*

5.5.1 Tra gli Stati membri dell'UE sussistono, non solo per i giovani, considerevoli differenze in termini di accesso e di portata delle prestazioni sociali. Negli orientamenti per l'occupazione gli Stati membri sono giustamente invitati ad adeguare i propri sistemi di sicurezza sociale per evitare che si creino lacune di sicurezza nel contesto di un mercato del lavoro più flessibile. Ciò riguarda tutti i gruppi di età in pari misura. A giudizio del CESE, tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri la questione dell'accesso estremamente limitato dei giovani a dette prestazioni non è stato sinora trattato in modo esauriente ⁽²⁴⁾. Nel corso della crisi alcuni Stati hanno migliorato, alle debite condizioni, l'accesso dei gruppi svantaggiati, tra cui i giovani, ai sussidi di disoccupazione. Si tratta però di misure a termine, o che rischiano di essere revocate nel quadro delle previste manovre di bilancio.

5.5.2 **Il CESE invita a verificare e se necessario a modificare in tutti gli Stati membri le condizioni di ammissione alle prestazioni destinate ai giovani disoccupati e ai disoccupati di lunga durata che sono disposti a lavorare e sono in cerca di impiego o formazione. Si raccomanda anche di includere nei programmi nazionali di riforma degli obiettivi in questo campo,** cosa che costituirebbe un contributo significativo alla lotta contro la precarietà occupazionale di molti giovani in fase di transizione.

5.6 *Lotta all'occupazione precaria e non regolamentata nel settore dei tirocini*

5.6.1 Il tasso di disoccupazione nella fascia di età compresa tra 15 e 24 anni è due volte più elevato che nella fascia di età superiore. I giovani sono penalizzati anche per quanto riguarda la quota di precariato (superiore al 60 % in alcuni paesi), i sempre più frequenti tirocini non regolamentati (specie negli Stati membri meridionali) ⁽²⁵⁾, e il lavoro di livello inferiore

⁽²³⁾ Il CESE chiede quindi che almeno il 40 % delle risorse del Fondo sociale europeo siano destinate alla promozione dell'occupazione e della mobilità professionale, facendo in modo che le misure per i giovani si trovino in gran parte al centro dei progetti avviati. Cfr. i punti 1.5 e 4.1 del parere del CESE sul tema *Fondo sociale europeo* (cfr. pag. 82 della presente Gazzetta ufficiale), relatore: VERBOVEN, correlatore: CABRA DE LUNA.

⁽²⁴⁾ Dall'indagine di Eurostat sulle forze di lavoro risulta che nell'UE a 27 l'accesso dei giovani di età compresa tra 15 e 24 anni ai sussidi di disoccupazione è mediamente tre volte minore di quello di altri gruppi. Nel corso della crisi non sono stati rilevati miglioramenti stabili di questa situazione.

⁽²⁵⁾ Il problema è meno frequente nei paesi dell'Europa settentrionale, dove c'è una consolidata esperienza pratica in materia di regolamentazione dei rapporti tra tirocinanti, istituti di formazione e datori di lavoro. Ciò vale anche per i paesi in cui vige un sistema sviluppato e consolidato di formazione duale (Germania, Austria).

alle qualifiche. Il CESE sconsiglia il ricorso a troppe soluzioni precarie e senza prospettive in materia di integrazione nel mercato del lavoro. Invece di puntare sull'occupazione precaria e su contratti di lavoro incerti, bisogna attuare misure atte a evitare che il lavoro a tempo determinato, mal retribuito e poco tutelato divenga la norma per i giovani.

5.6.2 In numerosi pareri, il CESE ha preso posizione in merito ai campi di intervento necessari in vista dell'adeguamento dell'istruzione e della qualificazione, tra l'altro nell'ottica di garantire che i giovani acquisiscano una formazione che venga poi richiesta sul mercato del lavoro ⁽²⁶⁾. Affinché vengano superati gli attuali divari tra offerta e domanda sul mercato del lavoro, dovuti tra l'altro a carenze di qualificazione, mobilità geografica limitata o retribuzioni insufficienti ⁽²⁷⁾, gli istituti di formazione dovrebbero orientare l'adeguamento dei loro programmi didattici alle esigenze del mercato del lavoro, mentre i datori di lavoro, dal canto loro, dovrebbero estendere i canali di ricerca di nuova manodopera e le autorità pubbliche dovrebbero investire in misure attive ed efficaci per il mercato del lavoro. Anche i giovani in formazione devono rapportarsi con responsabilità alla loro occupabilità futura.

5.6.3 Per quanto riguarda l'iniziativa della Commissione sui tirocini, il CESE è favorevole alla creazione di un quadro di qualità europeo al quale dovrebbero concorrere anche le imprese, affinché queste ultime offrano, anche e soprattutto ai giovani svantaggiati sotto il profilo dell'istruzione, delle situazioni di lavoro disciplinate da contratti reciprocamente vincolanti. Il sistema duale dei tirocini con istruzione generale e formazione professionale sta producendo buoni risultati in vari Stati membri. Occorrerebbe valutare la possibilità di applicarlo anche altrove.

5.7 *Principi fondamentali per lottare contro la disoccupazione giovanile*

5.7.1 Il CESE propone che per lottare contro la disoccupazione giovanile si adottino misure basate sui seguenti principi fondamentali: migliorare l'occupabilità dei giovani attraverso riforme dei sistemi d'istruzione e di formazione intese ad accrescere la corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro, compresi i partenariati tra le scuole, il mondo economico e le parti sociali; adottare misure attive per il mercato del lavoro, tra cui un maggiore sostegno e migliori incentivi per indurre i giovani ad accettare un posto di lavoro; esaminare gli effetti delle norme a tutela dell'occupazione e infine sostenere l'imprenditorialità giovanile.

⁽²⁶⁾ Vedere a questo proposito il parere del CESE, in corso di elaborazione, sul tema *Modernizzazione dei sistemi d'istruzione superiore in Europa* ((non ancora pubblicato nella GU)); il parere del CESE sul tema *Occupazione giovanile, qualifiche professionali e mobilità* (GU C 68/11 del 6.3.2012), relatrice: ANDERSEN; il parere del CESE sul tema *Rafforzare l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale post secondaria* (GU C 68/1 de 6.3.2012), relatrice: DRBALOVÁ.

⁽²⁷⁾ Cfr. COM(2011) 933 - Iniziativa Opportunità per i giovani.

5.8 *Combattere la disoccupazione di lunga durata e la perdita di contatto col mondo del lavoro*

5.8.1 La prolungata stagnazione dovuta alla crisi per quanto riguarda la domanda di manodopera sta causando un aumento della disoccupazione di lunga durata, con la conseguenza di gravi difficoltà d'inserimento nel mercato del lavoro e quindi di un aumento dei lavoratori poveri. **Il CESE raccomanda agli Stati membri di rivolgere un'attenzione particolare anche alla creazione di un secondo mercato del lavoro, in cui si faccia ricorso alle risorse pubbliche per creare un numero adatto di posti di lavoro adeguati.** Si potrà così garantire ai disoccupati di lunga durata un collegamento col mondo del lavoro e un miglioramento delle loro conoscenze, in modo da prevenire un aumento dei lavoratori poveri, consentendo loro di passare agevolmente nel primo mercato del lavoro una volta che la crisi sarà terminata.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

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 sull'istituzione del programma «Salute per la crescita», terzo programma pluriennale d'azione dell'UE in materia di salute per il periodo 2014-2020

COM(2011) 709 definitivo — 2011/0339 (COD)

(2012/C 143/19)

Relatrice generale: **OUI**

Il Parlamento europeo, in data 30 novembre 2011, e il Consiglio, in data 12 dicembre 2011, hanno 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 regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione del programma "Salute per la crescita", terzo programma pluriennale d'azione dell'UE in materia di salute per il periodo 2014-2020

COM(2011) 709 final - 2011/0339 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 6 dicembre 2011, ha incaricato la sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, di preparare i lavori del Comitato in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 23 febbraio), ha nominato relatrice generale Béatrice OUI e ha adottato il seguente parere con 169 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore l'iniziativa della Commissione: in questo periodo di crisi, il terzo programma rappresenta un messaggio positivo rivolto ai cittadini europei. Plauda inoltre all'adozione di un programma specifico dedicato alla salute e la cui dotazione, seppur modesta, è stata aumentata;

1.2 il CESE apprezza la rifocalizzazione su un numero ridotto di priorità e l'aumento del massimale di sovvenzione destinato ai paesi il cui reddito nazionale lordo pro capite è inferiore al 90 % della media UE ⁽¹⁾;

1.3 il CESE concorda sulla necessità di pervenire ad un impiego più razionale delle risorse finanziarie e umane, ma mette in guardia contro la tentazione di tagliare i bilanci e ridurre le prestazioni dei servizi sanitari pubblici in periodo di crisi;

1.4 il CESE ritiene che, nel campo della salute, il valore aggiunto europeo consista nell'incentivare gli scambi di buone pratiche e la diffusione dei principi di integrazione della salute in tutte le politiche, di lotta alle disuguaglianze in materia di salute e di lotta alla povertà e all'esclusione sociale;

1.5 il CESE insiste sul fatto che, se si vuole che i cittadini si mantengano in buona salute, è necessario fare opera di prevenzione: educazione sanitaria, miglioramento delle condizioni lavorative, di vita e abitative. Invecchiare in buona salute è un processo che si prepara durante tutta la vita;

1.6 il CESE afferma che, data la generale carenza di personale in tutto il settore della salute, è opportuno cercare soluzioni condivise: parità uomo-donna nella vita professionale, rivalutazione delle competenze e dei salari, riconoscimento dell'elevata tecnicità delle professioni sanitarie, attenzione alle competenze sviluppatesi con il lavoro informale svolto in famiglia, eterogeneità degli impieghi, miglioramento delle condizioni lavorative e dell'organizzazione dell'orario di lavoro, formazione lungo tutto l'arco della vita, condizioni più favorevoli alla fine della carriera per tener conto dell'usura fisica e psicologica del personale medico e paramedico;

1.7 secondo il CESE, è preferibile formare i disoccupati alle professioni sanitarie piuttosto che attrarre lavoratori già formati provenienti da paesi terzi o da altri paesi dell'Unione, onde evitare che i paesi d'origine siano privati delle loro competenze;

1.8 il CESE insiste sulla necessità di fornire alle famiglie e alla comunità di appartenenza (amici, vicini, ecc.) i mezzi per occuparsi dei malati e delle persone non autosufficienti, grazie anche a una migliore ripartizione dell'orario di lavoro lungo tutto l'arco della vita;

1.9 il CESE incoraggia gli scambi di esperienze in merito all'uso di sistemi di sanità elettronica da parte sia degli operatori sanitari che dei semplici cittadini, e chiede la definizione di quadri europei per:

— tutelare i dati riservati nell'ambito di scambi transfrontalieri di cartelle cliniche o prescrizioni mediche,

⁽¹⁾ Ad esempio Estonia, Ungheria, Lettonia.

— garantire la correttezza delle informazioni riportate sui siti web accessibili a tutti mediante un sistema di accreditamento da parte delle autorità sanitarie competenti;

1.10 il CESE reputa che agli attuali obiettivi prioritari (lotta al tabagismo, all'alcolismo, all'obesità e all'HIV) ne vadano aggiunti altri, riguardanti i nuovi rischi legati a:

— cambiamenti climatici, inquinamento, diffusione di prodotti chimici, nanotecnologie,

— sicurezza dei medicinali e delle protesi, consumo eccessivo di medicinali,

— cambiamento degli stili di vita e delle abitudini alimentari, e conseguenti effetti sulla riproduzione umana,

— salute mentale (stress, depressione, morbo di Alzheimer);

1.11 il CESE reputa che sia necessario promuovere ulteriormente le nuove tecnologie nel campo della salute al fine di ridurre il carico di lavoro del personale sanitario e innalzare il livello qualitativo dell'assistenza e del sostegno offerti ai pazienti nonché migliorare e incoraggiare la mobilità degli anziani.

2. Contesto

2.1 Negli ultimi due anni il CESE ha adottato numerosi pareri su temi relativi alla salute: dalla lotta alle disuguaglianze sanitarie a quella contro l'alcolismo, il morbo di Alzheimer e il cancro, passando per la lotta contro il tabagismo e per la sicurezza dei pazienti ⁽²⁾.

2.2 Se il settore dell'assistenza sanitaria può senz'altro apportare un contributo prezioso alla crescita economica, è altrettanto vero che la salute non si riassume solo in questo. Per migliorare la sostenibilità dei sistemi sanitari, che intervengono quando la malattia è già presente, è innanzitutto necessario preservare la buona salute dei cittadini mediante misure di prevenzione e di sanità pubblica, nonché integrare la salute in tutte le politiche. A tal fine, sarebbe utile disporre di un maggior numero di dati statistici sulle attività dei sistemi sanitari.

2.3 La crisi economica induce ad operare drastici tagli di bilancio che mettono a repentaglio la qualità dei servizi sanitari pubblici e l'accesso universale alle cure sanitarie. Se si vuole preservare la buona salute della popolazione in un contesto di trasformazioni demografiche e cambiamenti climatici, è indispensabile consacrare risorse adeguate a questo obiettivo.

2.4 Rimanere in buona salute richiede un'educazione sanitaria sin dall'infanzia (acquisita in famiglia, oltre che dispensata

dalla scuola e dai media), un'alimentazione sana a tutte le età, una limitazione dell'esposizione ai prodotti pericolosi, condizioni di vita e di lavoro dignitose, ecc. Un'attenzione particolare deve essere rivolta all'invecchiamento in buona salute, poiché i maggiori consumatori di assistenza sanitaria sono - oltre ai neonati - proprio gli anziani. L'invecchiamento in buona salute deve essere preparato in anticipo.

2.5 Condizioni di vita e di lavoro più sane sono, insieme alla prevenzione, gli strumenti più efficaci per preservare lo stato di salute della popolazione e per ridurre, di conseguenza, l'assenteismo e la spesa sanitaria.

2.6 Le prime piaghe da combattere sono la povertà e l'esclusione sociale: il freddo, la fame, un regime alimentare non equilibrato, la scarsa igiene, le cattive condizioni abitative - fattori ai quali spesso si aggiunge la solitudine -, l'assenza di medicina preventiva ecc., creano terreno fertile per l'insorgere di malattie e in particolare di quelle croniche, che comportano una spesa molto elevata per i sistemi di protezione sociale, ossia per tutti i cittadini che contribuiscono a finanziarli.

2.7 Il CESE condivide l'obiettivo di contribuire alla creazione di sistemi sanitari innovativi e sostenibili, che richiedono l'elaborazione di strumenti e meccanismi comuni per sopperire alla carenza di risorse umane e finanziarie. È essenziale investire maggiori risorse nelle cure domiciliari e nella sanità leggera, riqualificando la spesa sanitaria ospedaliera: ciò consentirà di riconoscere la cruciale importanza del ruolo delle famiglie ai fini del mantenimento della salute dei cittadini e del miglioramento della sostenibilità del sistema sanitario.

2.8 È in tenera età e in seno alla famiglia che si inizia a ricevere un'educazione sanitaria, comprendente nozioni di igiene, di equilibrio alimentare e di comportamento, nonché a godere di un ambiente affettivo stabile. La famiglia, inoltre, è il primo luogo dove non solo si apprendono le regole per mantenersi in buona salute ma ci si occupa anche dei malati: da un lato perché molte malattie non richiedono un ricovero in ospedale e i pazienti rimangono a casa, nella loro famiglia, e dall'altro perché, quando un malato viene ricoverato, le visite dei familiari e delle altre persone care gli procurano un sostegno sia psicologico che materiale, accanto a quello offerto dal personale ospedaliero. Tale funzione essenziale della famiglia è più in generale della cerchia degli affetti deve essere preservata, poiché, quando la malattia diminuisce le facoltà dell'individuo, è anzitutto da amici e congiunti che si sente il bisogno di essere attorniti e sostenuti.

2.9 Le modifiche del nucleo familiare non sono prive di effetti sulla salute psicofisica della persona, cosicché occorre agire preventivamente sui fattori che fanno sì che la famiglia continui ad essere un ambiente rassicurante.

2.10 La diminuzione della "disponibilità di cure informali in ambito familiare" non è un processo inesorabile. Non è dagli operatori sanitari che i malati preferiscono essere curati. È vero che la famiglia non può sostituire gli operatori sanitari per gli interventi che richiedono competenze tecniche specialistiche; tuttavia, i pazienti e le loro famiglie devono poter scegliere riguardo a tutti i compiti associati al mantenimento dei

⁽²⁾ Cfr. i seguenti pareri del CESE:

GU C 18 del 19.1.2011, pag. 74

GU C 339 del 14.12.2010, pag. 1

GU C 255 del 22.9.2010, pag. 72 e 76

GU C 128 del 18.5.2010, pag. 89

GU C 228 del 22.9.2009, pag. 113

GU C 318 del 23.12.2009, pag. 10

GU C 306 del 16.12.2009, pag. 64

GU C 317 del 23.12.2009, pag. 105

GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 91

GU C 175 del 28.7.2009, pag. 116

GU C 77 del 31.3.2009, pag. 115

GU C 224 del 30.8.2008, pag. 88

GU C 77 del 31.3.2009, pag. 96.

pazienti nel loro domicilio. Di qui l'esigenza di permettere a tutti i lavoratori attivi di assentarsi dal luogo di lavoro qualora un membro della loro famiglia necessiti di cure sanitarie.

2.11 In un momento in cui si richiede una revisione di tutti i sistemi pensionistici, bisogna approfittarne per riequilibrare gli orari di lavoro lungo tutto l'arco della vita. Se l'allungamento della vita rende possibile lavorare più a lungo, uomini e donne devono avere la possibilità di beneficiare, durante la vita lavorativa, di congedi lunghi, a tempo pieno o parziale, finanziati al pari della pensione, per occuparsi delle persone care malate oppure anziane e non autosufficienti. Bisognerebbe introdurre una maggior libertà di scelta, affinché i lavoratori possano disporre del tempo finanziato dal loro lavoro secondo le loro esigenze, e non solo quando sono ormai in pensione. Avendo già negoziato l'introduzione del congedo parentale, le parti sociali europee potrebbero proseguire sulla stessa linea e discutere dell'adozione di questo nuovo tipo di congedi, resi possibili da un sistema di "accantonamento e prelievo" di ore di lavoro ("banca delle ore") e necessari per soddisfare l'esigenza di una migliore conciliazione tra vita familiare e professionale.

2.12 Inoltre, affinché la famiglia rimanga il primo luogo in cui si realizza la solidarietà, è necessario che essa disponga dei mezzi adatti. È opportuno prendere in considerazione fin d'ora, nel calcolo dei diritti di protezione sociale e della pensione, il tempo trascorso dalle persone che assistono una persona cara malata o non autosufficiente.

2.13 Occorre inoltre creare dei servizi di assistenza alle persone non autosufficienti che li aiutino nelle loro incombenze quotidiane: accompagnamento in bagno e cura della persona, pulizia della casa, preparazione dei pasti, assistenza notturna. Questo settore lavorativo di assistenza alla famiglia è in pieno sviluppo e sta generando nuovi posti di lavoro. In troppi paesi il lavoro domestico è ancora informale, non dichiarato, non tutelato e senza riconoscimento di titoli, nonché svolto in molti casi da lavoratrici immigrate. Si tratta di un settore di fondamentale importanza per la parità uomo-donna, nel quale però persistono ancora parecchi stereotipi, quando invece questi impieghi domestici, contraddistinti dal mancato riconoscimento delle necessarie competenze tecniche, da contratti precari o dall'assenza di contratti e da salari molto bassi, sono indispensabili per il funzionamento dell'economia. La convenzione appena adottata dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) in merito al lavoro dignitoso per i lavoratori domestici dovrebbe imprimere un carattere morale e professionale a tale settore, a condizione però che vengano individuate fonti di finanziamento adeguate, che non potranno provenire unicamente dai malati che necessitano di tali servizi o dalle loro famiglie.

3. Obiettivi del programma

3.1 Per sopperire alla carenza di manodopera, il programma in esame propone di diffondere soluzioni innovative. In questo periodo di massiccia disoccupazione per l'Europa, occorre chiedersi perché il settore dell'assistenza sanitaria abbia difficoltà ad impiegare nuovi addetti. Le professioni sanitarie sono caratterizzate da una forte presenza femminile e non attraggono un numero sufficiente di uomini e di giovani, e ciò per tutta una serie di motivi: riconoscimento di qualifiche e competenze insufficiente, condizioni e orari di lavoro usuranti, salari bassi. La parità tra uomini e donne sul lavoro dipende anche dalla rivalutazione dei salari, da un più adeguato riconoscimento delle competenze tecniche e dall'accesso alla formazione lungo tutto l'arco della vita.

3.2 Un'innovazione importante, che esigerebbe l'adozione di misure specifiche, consisterebbe nell'aumentare la presenza maschile in questa categoria professionale. Le parti sociali dovrebbero promuovere politiche che favoriscano la presenza di gruppi sottorappresentati. Occorre esercitare una particolare vigilanza nel caso degli operatori sanitari con statuto di "auto-imprenditore", i quali tendono a trascurare le pause necessarie e a lavorare fino all'esaurimento delle forze. Un'attenzione particolare deve essere rivolta poi a tutte le innovazioni tecniche, organizzative e sociali che consentiranno di migliorare le condizioni di lavoro e di ridurre il carattere usurante.

3.3 Nel settore dell'assistenza sanitaria gli operatori sono necessariamente soggetti a forti vincoli: i malati abbisognano di cure 24 ore su 24 e 7 giorni su 7, e il lavoro notturno, gli orari difficilmente conciliabili con la vita familiare, sono esigenze di cui non si può fare a meno. Per giungere a condizioni di lavoro accettabili, è allora indispensabile un intenso coinvolgimento del personale nelle decisioni da prendere. Nell'ambito del dialogo sociale settoriale, le parti sociali devono studiare l'attuazione di visioni innovative del luogo di lavoro, tra cui la gestione individuale dell'orario di lavoro (*self-rostering*), che può beneficiare del sostegno degli strumenti delle TIC (tecnologie dell'informazione e della comunicazione).

3.4 Le parti sociali devono lavorare con le autorità pubbliche per sostenere la formazione e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, la mobilità interna dei posti di lavoro e l'acquisizione di competenze in materia di gestione e organizzazione. Per consentire una più agevole conciliazione tra lavoro e formazione, esse devono tenere conto di una serie di opzioni, tra cui il distacco dei lavoratori, la formazione impartita sul posto di lavoro, l'apprendimento mediante *e-learning*, ecc. L'ampliamento delle opportunità di carriera è essenziale per trattenere il personale.

3.5 Rispondere alla carenza di manodopera favorendo la formazione dei disoccupati e promuovendo salari adeguati appare una soluzione migliore rispetto all'attrarre lavoratori già formati provenienti da paesi terzi: i medici, gli infermieri, i fisioterapisti ecc. originari dell'Africa, dell'Asia o dell'America Latina rappresentano infatti una perdita per i rispettivi paesi, che ne hanno finanziato la formazione. Le parti sociali europee del settore sanitario hanno elaborato un codice etico di condotta per quanto riguarda le assunzioni e il trattenimento di personale del comparto ospedaliero in contesti transfrontalieri, un codice che dovrebbe essere applicato e ampliato. Ciò non-dimeno, per i casi in cui operatori sanitari provenienti da paesi terzi intendano trasferirsi in Europa il CESE ha proposto, in un parere del 2007 sul tema *La salute nel contesto del fenomeno migratorio*, di creare un fondo speciale di compensazione destinato a consentire la formazione di altri operatori sanitari nei rispettivi paesi d'origine⁽³⁾.

3.6 Il primo obiettivo del programma in esame consiste nel "favorire la collaborazione europea in materia di valutazione delle tecnologie sanitarie (VTS) e [nell'] esplorare il potenziale della sanità elettronica e delle TIC per la salute. È necessario definire dei quadri europei per tutelare i dati riservati nell'ambito degli scambi transfrontalieri (ad es. di cartelle cliniche o prescrizioni mediche).

⁽³⁾ Parere del CESE, GU C 256 del 27.10.2007, pag. 123.

3.7 Il secondo obiettivo del programma è "migliorare l'accesso alle competenze mediche e alle informazioni concernenti patologie specifiche anche su scala transnazionale e sviluppare soluzioni condivise e orientamenti per migliorare la qualità della sanità e della sicurezza dei pazienti allo scopo di migliorare l'accesso a un'assistenza sanitaria migliore e più sicura per i cittadini europei". Sono disponibili, e ampiamente consultati, siti Internet per il grande pubblico dedicati ai temi della salute che divulgano informazioni mediche e contribuiscono all'educazione sanitaria. Consultare queste fonti d'informazione per la cura dei disturbi benigni può evitare di ricorrere al medico. Dal momento che informano sugli effetti benefici delle medicine tradizionali o di quelle alternative, della fitoterapia, delle cure termali, dei massaggi ecc., questi siti aiutano a mantenersi in buona salute. Diffondere una migliore conoscenza di sé e delle proprie esigenze psicologiche e fisiologiche è utile per mantenere i cittadini in buona salute e limitare il consumo eccessivo sia di cure mediche che di medicinali. È opportuno organizzare scambi e definire quadri europei al fine di garantire la correttezza delle informazioni divulgate al grande pubblico (sistema di accreditamento) e di evitare il proliferare di millantatori che abusino della credulità dei malati per trarne profitto.

3.8 Occorre incoraggiare lo scambio di buone pratiche sui meccanismi attuati in questa o quella regione, allo scopo di migliorare l'accesso alle cure sanitarie, nonché permettere la permanenza o l'insediamento di medici e di personale infermieristico qualificato nelle zone rurali o nei quartieri più poveri; vanno inoltre promossi gli scambi in materia di pianificazione dei sistemi sanitari, delle politiche nel campo della salute e dei servizi di assistenza alle persone.

3.9 Con il suo terzo obiettivo, il programma si propone di "individuare, diffondere e promuovere l'adozione di buone pratiche convalidate per misure di prevenzione efficaci sotto il profilo dei costi, affrontando i principali fattori di rischio, segnatamente il tabagismo, l'abuso di alcol e l'obesità, nonché l'HIV/AIDS". In un programma che punta molto sull'innovazione, occorre anche promuovere lo scambio di esperienze in merito ai nuovi fattori di rischio, altrettanto importanti in una prospettiva futura.

3.10 A causa dei cambiamenti climatici, di un inquinamento sempre più diffuso, dell'adozione di nuovi stili di vita (sedentarietà, lunghe ore trascorse davanti al computer o al televisore, ecc.) e alla diffusione di numerosi agenti chimici, i cui effetti a lungo termine sulla salute sono ancora ignoti, stanno emergendo nuovi disturbi e nuove patologie croniche: grandi problemi che il XXI secolo dovrà affrontare.

3.11 Tra la fine del XIX secolo, quando cominciò ad essere utilizzato nell'industria e nell'edilizia, e la fine del XX secolo, quando fu vietato, l'amianto ha ucciso decine di migliaia di lavoratori.

3.12 L'agricoltura impiega pesticidi e altri prodotti chimici la cui nocività per l'organismo si manifesta solo nel lungo periodo. I risultati di alcuni studi sembrano confermare i timori circa il tasso di incidenza delle neoplasie sugli agricoltori. Più in gene-

rale, tali sostanze si diffondono nell'aria, nell'acqua e negli alimenti; e, per conservare gli alimenti più a lungo e modificarne il gusto, l'industria agroalimentare fa ricorso anche agli additivi.

3.13 A queste preoccupazioni si aggiungono quelle legate ai detergenti che si utilizzano in casa e nei luoghi di lavoro, ai numerosi prodotti utilizzati nell'industria ed ai medicinali. Il consumo eccessivo di questi ultimi ha del resto già causato una resistenza dei ceppi batterici agli antibiotici, i quali, inoltre, vengono somministrati anche agli animali d'allevamento e contaminano le acque, mentre altri prodotti (come gas e polveri sottili) si diffondono nell'aria. Queste sostanze compongono nel loro insieme un "minestrone chimico" ambientale che potrebbe essere all'origine, a quanto sembra, del rapido aumento delle allergie e dei tumori. E disturbi per la salute possono essere provocati anche dalle onde elettromagnetiche.

3.14 Un altro tema preoccupante è quello delle conseguenze che l'esposizione alle sostanze e alle radiazioni e i cambiamenti nello stile di vita possono avere sulla capacità riproduttiva degli esseri umani. Se le cause del basso tasso di natalità sono in primo luogo di natura sociologica, bisogna tener conto delle crescenti difficoltà fisiologiche che numerose coppie incontrano quando decidono di avere un figlio.

3.15 Tra i nuovi rischi constatati, lo stress lavorativo è una delle cause scatenanti di depressioni, che a volte possono anche spingere al suicidio. Lo stress accumulato dai disoccupati e, più in generale, da tutti coloro che si sentono inutili per la società è un altro fenomeno che dovrebbe essere combattuto. La salute mentale è infatti una componente fondamentale dello stato di salute generale della popolazione.

3.16 Invecchiare bene è un processo che si prepara durante tutta la vita. Le condizioni lavorative svolgono un ruolo determinante al riguardo: la speranza di vita non è la stessa per gli impiegati d'ufficio, i lavoratori a turni o i coltivatori diretti. Diminuire il carattere usurante dell'attività lavorativa, limitare il lavoro notturno, ridurre il livello di stress, sono altrettanti modi di prepararsi alla vecchiaia mantenendosi in buona salute.

3.17 Per invecchiare in buona salute, è essenziale continuare a ritenersi utili alla società, essere inseriti in una rete di relazioni e conservare una curiosità pronta e vivace, oltre che mantenersi impegnati nella professione o nel volontariato, praticare attività sportive e avere una buona igiene di vita.

3.18 La fase finale della vita è un altro tema che dovrebbe essere al centro di scambi a livello europeo, perché riguarda la responsabilità del cittadino e il rapporto con la sua personale idea di una vita dignitosa. Oggi la stragrande maggioranza della popolazione muore in ospedale. Anche la qualità di tale fase della vita è una questione importante.

3.19 Per i casi in cui il paziente è in fase terminale e le cure mediche sono inefficaci, è indispensabile sviluppare dei servizi di cure palliative che gli permettano di evitare la sofferenza. Tali servizi non sono presenti in tutti gli ospedali, che non possono accogliere tutti i pazienti che ne hanno bisogno.

3.20 Il quarto obiettivo del programma è "sviluppare approcci comuni e comprovarne il valore per essere più preparati e coordinarsi meglio nelle emergenze sanitarie al fine di proteggere i cittadini dalle minacce sanitarie transfrontaliere". Poiché le epidemie non conoscono confini nazionali, la cooperazione in questo ambito è fondamentale. Onde evitare sprechi inutili, bisognerebbe trarre insegnamento dalle misure adottate e operare una distinzione tra misure di prevenzione, che rientrano nel campo dell'educazione e possono essere rese permanenti, e misure che comportano l'acquisto di prodotti la cui durata di vita è limitata. Uno scambio di esperienze riguardo ai costi di tali misure e ai risultati da esse ottenuti consentirebbe di elaborare metodi adeguati agli obiettivi da raggiungere.

Bruxelles, 23 febbraio 2012

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 sulla sicurezza delle attività offshore di prospezione, ricerca e produzione nel settore degli idrocarburi

COM(2011) 688 definitivo — 2011/0309 (COD)

(2012/C 143/20)

Relatore: **LYON**

Il Parlamento europeo, in data 17 novembre 2011, e il Consiglio, in data 29 novembre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 192, paragrafo 1, 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 sulla sicurezza delle attività offshore di prospezione, ricerca e produzione nel settore degli idrocarburi

COM(2011) 688 final - 2011/0309 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale e ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 20 gennaio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 111 voti favorevoli, 2 voti contrari e 9 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Gli incidenti gravi nel settore offshore sono rari, ma le loro conseguenze in termini di pericolo per la vita umana, l'ambiente, l'economia e il clima hanno spesso dimensioni catastrofiche.

1.2 La necessità di un approccio coerente dell'UE in materia di sicurezza delle attività offshore nel settore degli idrocarburi (petrolio e gas) è largamente riconosciuta.

1.3 Il miglior modo di realizzare tale approccio è rappresentato dalla diffusione e applicazione dei più elevati standard già in vigore in gran parte del settore.

1.4 Il CESE sostiene la raccomandazione formulata dalla Commissione europea con la sua «opzione 2», un pacchetto di misure che appaiono le più idonee a perseguire gli obiettivi della proposta.

1.5 Il regolamento dovrebbe puntare a demandare in misura maggiore la regolamentazione delle misure di riforma alle autorità nazionali competenti e alle parti interessate, riservando un ruolo ben definito, ma limitato, al proposto «gruppo di autorità offshore» dell'UE.

1.6 Il CESE invita la Commissione a finalizzare quanto prima le discussioni sulla sicurezza dei prodotti, sulla capacità finanziaria e, soprattutto, sulla responsabilità delle imprese.

1.7 Gli operatori dell'UE impegnati nelle attività di ricerca e di produzione fuori dal territorio dell'Unione dovrebbero essere incoraggiati a esportare gli standard più avanzati adottati nell'UE.

2. Introduzione

2.1 Il 27 ottobre 2011, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento sulla sicurezza delle attività offshore di prospezione, ricerca e produzione nel settore degli idrocarburi.

2.2 Alla luce del disastro della *Deepwater Horizon* verificatosi nel Golfo del Messico in aprile 2010 e, come argomenta la

Commissione, in ragione del rischio significativo di un grave incidente nel settore offshore europeo, appare evidente l'urgenza con cui occorre affrontare le questioni delineate dalla Commissione nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta, nonché adottare misure adeguate. I temi in questione sono i seguenti:

- la prevenzione e, per quanto ragionevolmente possibile, l'eliminazione degli incidenti ad alto rischio;
- la limitazione e il contenimento delle conseguenze di un disastro grave;
- una maggiore protezione dell'ambiente marino e delle economie costiere dagli effetti dell'inquinamento;
- la necessità di migliorare la portata e l'efficacia delle attività di risposta fra gli Stati membri;
- l'esigenza di stabilire, subito o in un secondo momento, orientamenti chiari in materia di responsabilità degli appaltatori offshore per le perdite dirette e indirette subite da terzi;
- la necessità di individuare e armonizzare un insieme di condizioni essenziali per il funzionamento sicuro degli impianti e dei servizi offshore;
- il ristabilimento della fiducia del pubblico in un settore offshore degli idrocarburi sicuro, ben diretto e chiaramente regolamentato.

2.3 La Commissione ritiene che tali questioni possano essere affrontate al meglio:

- migliorando le procedure di esame, licenza, regolamentazione e monitoraggio dei contraenti e degli operatori dell'industria;
- incoraggiando una cultura aziendale disposta ad accogliere nuove e migliori pratiche in materia di sicurezza;
- rimuovendo le incongruenze fra le pratiche degli Stati membri;

- migliorando la gestione e il coordinamento delle risorse e delle capacità di risposta;
- migliorando la verifica delle attrezzature critiche per la sicurezza (il che comprende anche la verifica da parte di terzi indipendenti);
- effettuando una valutazione politica delle misure relative alla sicurezza dei prodotti, alle garanzie della capacità finanziaria, alla responsabilità civile e ai sistemi di indennizzo degli operatori offshore.

2.4 Più in particolare, la Commissione spera di raggiungere questi obiettivi promuovendo un «modello ispirato alle migliori pratiche» a livello UE, realizzando un pacchetto di riforme basato, in larga misura, sulle pratiche da tempo esistenti e apprezzate in uso nell'area del Mare del Nord. Si arriverebbe così a una maggiore collaborazione per quanto riguarda la valutazione dei rischi, la pianificazione per le emergenze, gli interventi di urgenza, la condivisione delle informazioni, delle esperienze e delle risorse. Questo modello (denominato «opzione 2» nella valutazione d'impatto) prevede anche l'istituzione di una «autorità competente» in ciascuno Stato membro, con una responsabilità globale per le questioni del settore e, fra gli Stati membri, di un «gruppo di autorità offshore» dell'UE incaricato di fissare nuovi standard di sicurezza, facilitare i programmi di regolamentazione e garantire l'uniformità delle relazioni da un paese all'altro.

3. Osservazioni generali

3.1 Le attività offshore nel settore europeo degli idrocarburi si avvalgono di quasi 1 000 impianti, con la seguente distribuzione geografica: 486 nel Regno Unito, 181 nei Paesi Bassi, 123 in Italia, 61 in Danimarca, 7 in Romania, 4 in Spagna, 3 in Polonia, 2 in Germania, 2 in Grecia, 2 in Irlanda e 1 in Bulgaria.

3.2 Il Comitato considera di importanza fondamentale la sicurezza di ogni aspetto delle attività offshore nel settore degli idrocarburi e in tutti gli sbocchi associati a tale industria, e accoglie con favore l'iniziativa della Commissione.

3.3 Il CESE nota con soddisfazione che, anche se il regolamento si concentra soprattutto sulla prevenzione e il contenimento degli effetti sull'ambiente in caso di incidenti e guasti offshore, nella valutazione d'impatto non sono stati trascurati aspetti come la salute, la sicurezza e il benessere dei lavoratori nelle attività offshore del settore degli idrocarburi.

3.4 Il CESE riconosce la necessità di trovare un equilibrio fra gli imperativi della proposta e la necessità per l'UE di approvvigionarsi di energia e di garantire la sicurezza di tale approvvigionamento.

3.5 A livello dell'UE manca un complesso normativo espressamente dedicato alla sicurezza delle attività offshore nel settore degli idrocarburi, ma una serie di direttive si occupa di argomenti strettamente legati a quelli qui trattati, ad esempio: la direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, la direttiva 85/337/CEE (nella sua versione modificata) concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, la direttiva 89/391/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, la quale stabilisce i requisiti minimi per il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori delle industrie estrattive che operano mediante perforazione, e la

direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino. Tali direttive non rispondono esattamente agli obiettivi della proposta in esame, per cui possono applicarsi solo in modo frammentario, sempre che sia possibile applicarle senza modifiche. La direttiva sulla responsabilità ambientale, per esempio, si occupa dell'inquinamento offshore, ma il suo campo di applicazione non si estende ai danni alle acque nella zona economica esclusiva o alla piattaforma continentale, che devono essere protette sulla base della direttiva sull'ambiente marino.

3.6 I commentatori hanno criticato più volte il fatto che le norme vigenti in materia di sicurezza, riparazione, responsabilità e risarcimenti (tramite direttive, autoregolamentazione, convenzioni e protocolli internazionali) sono spesso «sconnesse» fra loro e applicate in modo inefficace, a causa di differenze di priorità e divergenze nell'interpretazione, indifferenza per lo spirito, se non per il dettaglio, dei meccanismi di attuazione e applicazione, nonché scarsa cultura d'impresa. Tutto ciò toglie credibilità al processo legislativo, e causa una situazione insoddisfacente. Pertanto, il nuovo inizio delineato dalla proposta può essere accolto con favore.

3.7 Nell'area del Mare del Nord, le pratiche e le procedure industriali, sia quelle di tipo volontario che quelle di tipo obbligatorio, sono state descritte dalla Commissione come «migliori prassi operative», «migliori pratiche dell'Unione», «migliori prassi definite nella regolamentazione e nelle guide dell'autorità competente», «migliori norme attualmente esistenti», «pratiche avanzate» e «migliori pratiche riconosciute a livello mondiale per il controllo dei grandi rischi», con un approccio normativo e una definizione degli obiettivi considerati «all'avanguardia a livello mondiale». Tuttavia, il Comitato esprime preoccupazione per il livello di rischio relativamente elevato che ancora sussiste e ritiene che il regolamento proposto promuoverà una cultura della sicurezza all'interno delle imprese.

3.8 Queste pratiche si sono sviluppate e sono maturate attraverso l'esplorazione, l'ingegneria e l'esperienza sul campo (a volte tragica, come nel caso dei disastri dell'Alexander Kielland nel 1980 e del Piper Alpha nel 1988). Il CESE è consapevole del fatto che si tratta di un processo in divenire e che necessita di una valutazione costante; inoltre ritiene che gli operatori del settore finora non abbiano agito né con superficialità né con lentezza nell'introduzione di nuove misure e orientamenti e nell'adattamento degli standard e delle procedure, e che siano anzi intervenuti ogniqualvolta ciò sia risultato necessario od opportuno. Il regolamento offrirà un quadro uniforme a tal fine.

3.9 È ormai tempo di introdurre una serie di principi, procedure e controlli all'interno dell'UE che sia coerente, esaustiva e di applicazione universale, come richiesto dal regolamento: un intervento di questo tipo è essenziale per la buona gestione del settore, che sta sviluppando nuovi campi di esplorazione e produzione. Il CESE prende atto della raccomandazione della Commissione denominata «opzione 2», ritenendola l'approccio più indicato.

4. Osservazioni specifiche

4.1 In diversi punti, la Commissione sottolinea che le probabilità di un grave incidente nelle acque dell'UE riguardante il petrolio o il gas «restano alte in tutta l'Unione», sono più concrete di quel che sembra e risultano inaccettabilmente elevate. Il CESE è interessato a sapere le ragioni alla base di queste affermazioni.

4.2 Il Comitato teme che, optando per un regolamento come strumento giuridico più adeguato, la proposta della Commissione possa portare:

- a uno smantellamento delle «buone pratiche» degli operatori e degli Stati membri che aderiscono al «modello del Mare del Nord», dal momento che sono introdotte nuove procedure legislative complesse, con aggiunte di orientamenti non vincolanti (*soft law*) ed emendamenti in virtù dei poteri delegati alla Commissione;
- a costi aggiuntivi potenzialmente inutili, disagi, ritardi, sovrapposizioni e confusione in questo e in altri settori e forse, durante la fase di transizione, a una situazione che compromette la sicurezza e auspica che un regolamento ben formulato permetta di scongiurare queste eventualità.

4.3 Benché si sostenga da parte di alcuni che il modello esistente di buone pratiche (il modello del Mare del Nord) e il ruolo svolto da organismi quali la North Sea Offshore Authorities Forum, l'Oil Spill Prevention and Response Advisory Group, la Offshore Oil Pollution Liability Association Ltd, l'International Regulators Forum, e la Operators Co-operative Emergency Services, siano ampia prova di un principio di sussidiarietà concretamente all'opera attraverso l'azione degli Stati membri, e che l'approccio di adeguamento verso l'alto promosso dalla Commissione potrebbe essere conseguito grazie ad una direttiva, il CESE è consapevole dei principali meriti di un regolamento sul piano dell'immediatezza e della certezza e

prende atto che la Commissione lo considera lo strumento legislativo più appropriato. Auspica dunque che il regolamento corregga le attuali incongruenze tra gli Stati membri, assimilando e rispecchiando gli elementi, i principi e gli standard migliori del modello del Mare del Nord.

4.4 Il CESE invita la Commissione a far sapere se e in che misura si sia tenuto conto delle disposizioni del paragrafo 2, articolo 194, del TFUE, al momento della stesura della proposta.

4.5 La cultura della sicurezza dell'UE dovrebbe essere applicata uniformemente dagli operatori europei sia nelle acque dell'UE sia in quelle esterne, quando ciò sia possibile. Di conseguenza, il CESE propone di analizzare la possibilità di un sistema di verifica indipendente da parte di terzi al fine di perseguire in modo specifico questo obiettivo.

4.6 Il disastro ambientale della Deepwater Horizon ha confermato la necessità di requisiti finanziari più rigorosi per gli operatori al fine di garantire la loro capacità di coprire interamente i costi per il risarcimento dei danni provocati da eventuali incidenti. Il CESE pertanto raccomanda di continuare a studiare la possibilità di definire un regime assicurativo obbligatorio di responsabilità civile (o un sistema di protezione equivalente ed adeguato in caso di responsabilità) e propone di inserire una clausola di revisione nel regolamento al fine di integrarvi nell'immediato futuro questo tema di grande importanza.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

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 che istituisce un regime comunitario per la registrazione dei vettori di materiali radioattivi

COM(2011) 518 definitivo

(2012/C 143/21)

Relatore: **JÍROVEC**

La Commissione, in data 30 agosto 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 31 del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un regime comunitario per la registrazione dei vettori di materiali radioattivi

COM(2011) 518 final

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 3 febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 117 voti favorevoli, 3 voti contrari e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) raccomanda di adottare il regolamento proposto. Il CESE conviene sulla necessità di valutare l'impatto del regolamento due anni dopo la sua entrata in vigore. Dopo questa valutazione iniziale potrebbe essere utile riesaminare la questione a cadenza quinquennale al fine di verificare quali ostacoli possono persistere al funzionamento corretto e sicuro del trasporto di materiali radioattivi nell'Unione europea.

1.2 Il CESE è favorevole alla seconda opzione proposta nella relazione di valutazione d'impatto, ovvero un regolamento con norme armonizzate e un ruolo più efficiente delle autorità competenti.

1.3 Gli Stati membri dovrebbero garantire l'armonizzazione dei criteri per il rilascio del certificato di registrazione.

1.4 Il sistema di registrazione online per i vettori dovrà essere pronto, testato e operativo alla data dell'entrata in vigore del regolamento.

1.5 Il CESE ritiene che l'istituzione di una nuova agenzia (contemplata nell'opzione 3) aumenterebbe gli oneri burocratici per le imprese e diluirebbe gli effetti del regolamento in generale.

1.6 Il CESE osserva che la copertura assicurativa obbligatoria per i vettori varia da uno Stato membro all'altro. Poiché tale copertura non può essere prevista nella procedura di registrazione, a causa della base giuridica, il CESE invita gli Stati membri a procedere a un'armonizzazione dei necessari regimi assicurativi.

1.7 Le definizioni contenute nel regolamento, e in particolare quella di "vettore", dovrebbero essere nei limiti del possibile coerenti con il glossario dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (IAEA) ed essere conformi alla legislazione Euratom, specialmente alla direttiva 96/29/Euratom.

1.8 Il richiedente deve infine poter correggere o completare le informazioni riportate nella sua domanda invece di essere oggetto di un rifiuto senza la possibilità di un secondo esame (articolo 5, paragrafi 7 e 10).

2. Introduzione e sintesi della proposta di regolamento

2.1 L'obiettivo della proposta è sostituire le procedure nazionali di dichiarazione e autorizzazione con un regime di registrazione unico per i vettori di materiali radioattivi, che contribuirebbe a semplificare la procedura, a ridurre l'onere amministrativo e ad abbattere le barriere all'ingresso, mantenendo al tempo stesso invariati gli elevati livelli di protezione dalle radiazioni raggiunti finora.

2.2 A livello europeo, il trasporto di materiali radioattivi è disciplinato dalla normativa sui trasporti ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dalla legislazione riguardante aspetti specifici collegati alle radiazioni, tra cui la protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori ai sensi del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom).

2.3 La normativa, basata sul TFUE, è stata semplificata dalla direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, relativa al trasporto interno di merci pericolose, che regola tutte le modalità di trasporto inter-

2.4 La direttiva 96/29/Euratom del Consiglio, del 13 maggio 1996, stabilisce le norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i pericoli derivanti dalle radiazioni ionizzanti. Ai sensi dell'articolo 30 del Trattato Euratom, per *norme fondamentali* s'intendono:

- le dosi massime ammissibili con un sufficiente margine di sicurezza;
- le esposizioni e contaminazioni massime ammissibili;
- i principi fondamentali di sorveglianza sanitaria dei lavoratori.

Conformemente all'articolo 33, ciascuno Stato membro stabilisce disposizioni appropriate per garantire l'osservanza delle norme fondamentali.

2.5 Al fine di proteggere la salute della popolazione e dei lavoratori e di concentrarsi al meglio sulle proprie attività, le autorità degli Stati membri devono sapere quali persone, organizzazioni o imprese sottoporre a controlli. A tale scopo, gli articoli 3 e 4 della direttiva prescrivono che gli Stati membri assoggettino determinate pratiche implicanti un rischio da radiazioni ionizzanti ad un sistema di dichiarazione (notifica) e di previa autorizzazione, ovvero che le proibiscano.

La direttiva 96/29/Euratom si applica a tutte le pratiche che implicano un rischio dovuto a radiazioni ionizzanti provenienti da una sorgente artificiale o da una sorgente di radiazione naturale, compreso il trasporto.

2.6 Considerando che spesso le operazioni di trasporto comportano l'attraversamento delle frontiere, un vettore potrebbe essere tenuto ad attenersi a tali procedure di dichiarazione e autorizzazione in tutti gli Stati membri interessati. Inoltre, gli Stati membri hanno messo in atto queste procedure nell'ambito di sistemi diversi, complicando ulteriormente le operazioni di trasporto, di per sé già complesse, e le procedure di autorizzazione.

2.7 Il regolamento all'esame sostituisce, con un'unica registrazione attraverso un sistema elettronico per la registrazione dei vettori, i sistemi di dichiarazione e autorizzazione vigenti negli Stati membri in attuazione della direttiva 96/29/Euratom del Consiglio. I vettori devono presentare la richiesta di registrazione tramite un'interfaccia web centrale. Queste richieste di registrazione saranno esaminate dall'autorità nazionale competente del rispettivo paese, che confermerà la registrazione se il richiedente soddisfa le norme fondamentali di sicurezza. Il nuovo sistema permette altresì alle autorità competenti di avere una panoramica migliore dei vettori che operano nei loro paesi.

2.8 Il regolamento adotta un approccio differenziato ("graduato"), escludendo dalla procedura di registrazione i vettori che trasportano esclusivamente "colli esentati". D'altro canto, il regolamento lascia agli Stati membri la facoltà di applicare ulteriori requisiti di registrazione nel caso di vettori di materiali fissili e altamente radioattivi.

2.9 Le altre disposizioni europee (specialmente la direttiva 2008/68/CE) e nazionali, nonché le norme internazionali in materia di protezione fisica, salvaguardie e responsabilità di terzi rimarranno applicabili.

2.10 Il regolamento libererà risorse in seno alle autorità competenti attualmente coinvolte in queste procedure amministrative, poiché le richieste di registrazione saranno esaminate da un'unica autorità competente.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE è favorevole alla seconda opzione proposta nella relazione di valutazione d'impatto, ovvero un regolamento con norme armonizzate e un ruolo più efficiente delle autorità competenti.

3.2 Un regolamento permetterebbe di compiere un ulteriore passo avanti rispetto ad una raccomandazione, innanzi tutto proponendo norme armonizzate direttamente applicabili, tra cui un sistema di registrazione comune per i vettori che elimini i differenti sistemi di dichiarazione e autorizzazione utilizzati negli Stati membri e in secondo luogo permettendo ai vettori di accedere al mercato dei trasporti dell'UE-27 attraverso una procedura razionalizzata, adottando contestualmente un approccio differenziato. Al fine di consentire il necessario scambio di dati, la Commissione istituirà un sistema sicuro di registrazione online.

3.3 Benché le opzioni analizzate da ECORYS - gli esperti indipendenti che hanno realizzato uno studio giustificativo per la Commissione - sembrino avere un impatto relativamente modesto da un punto di vista globale, tale impatto è tuttavia rilevante per un settore di dimensioni ridotte come questo. Gli impatti sono suddivisi in cinque categorie, vale a dire: spese e onorari del settore pubblico, effetti normativi, trasporto, sicurezza e ambiente e impatti sociali.

3.4 Si stima che i benefici delle piccole e medie imprese saranno proporzionali ai risparmi totali ottenuti nell'ambito di queste opzioni: quanto maggiori saranno i risparmi complessivi, tanto maggiori saranno i risparmi per queste imprese che spesso, oggi, sono escluse dal mercato per via della complessità e dei costi elevati.

3.5 Stabilendo, fra l'altro, il riconoscimento reciproco delle licenze per i vettori, un regolamento permetterebbe di ottenere risparmi di 13,6 milioni di EUR l'anno rispetto allo scenario di base. Tale approccio ridurrebbe l'onere burocratico gravante su vettori, utenti e produttori, liberando al contempo risorse all'interno delle autorità, che potrebbero quindi essere utilizzate, almeno in parte, per i controlli della conformità, la cui assenza è stata individuata tra i problemi sopra indicati.

3.6 Un regolamento ha carattere vincolante e pertanto questa azione si rivelerà efficace nel contribuire alla realizzazione degli obiettivi, ad esempio semplificare il sistema, introdurre la trasparenza ed eliminare gli ostacoli a un mercato interno funzionante, mantenendo al contempo un livello elevato di sicurezza.

3.7 Il CESE ritiene che l'istituzione di una nuova agenzia (contemplata nell'opzione 3) aumenterebbe gli oneri burocratici per le imprese e diluirebbe gli effetti del regolamento in generale.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Le definizioni contenute nel regolamento, e in particolare quella di "vettore", dovrebbero essere nei limiti del possibile coerenti con il glossario dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (IAEA) ed essere conformi alla legislazione Euratom, specialmente alla direttiva 96/29/Euratom.

4.2 4.2. Il CESE conviene sulla necessità di valutare l'impatto del regolamento due anni dopo la sua entrata in vigore. Dopo questa valutazione iniziale potrebbe essere utile riesaminare la questione a cadenza quinquennale al fine di verificare quali ostacoli possono persistere al funzionamento corretto e sicuro del trasporto di materiali radioattivi nell'Unione europea.

4.3 Con la proposta oggetto del presente parere verrà messo a punto un sistema comune e uniforme di registrazione dei vettori di materiali radioattivi nell'UE. L'articolo 3, paragrafo 3 consentirà a un vettore di trasportare materiali radioattivi senza dover soddisfare ulteriori requisiti di registrazione, ai sensi del regolamento all'esame, se il vettore è già titolare di registrazioni per la movimentazione, l'utilizzo e il trasporto di tali materiali. Il CESE invita la Commissione a studiare con le parti interessate la possibilità di disposizioni transitorie per i titolari di registrazioni per il trasporto.

4.4 L'articolo 3, paragrafo 4, prevede requisiti di registrazione aggiuntivi per i vettori di materiali particolarmente pericolosi per la salute. Il CESE raccomanda di aggiungere a questo elenco i materiali trasportati in virtù di accordi multilaterali.

4.5 Il CESE osserva che la copertura assicurativa obbligatoria per i vettori varia da uno Stato membro all'altro. Poiché tale copertura non può essere prevista nella procedura di registrazione, a causa della base giuridica, il CESE invita gli Stati membri a procedere a un'armonizzazione dei necessari regimi assicurativi.

4.6 Il sistema di registrazione online per i vettori dovrà essere pronto, testato e operativo in tempo utile. Ciò consentirà di rassicurare gli operatori e le autorità competenti, come del resto succederebbe con un'estensione del periodo di transizione prima dell'entrata in vigore del regolamento, in virtù delle disposizioni transitorie concrete di cui all'articolo 3, paragrafo 2.

4.7 Il richiedente deve infine poter correggere o completare le informazioni riportate nella sua domanda invece di essere oggetto di un rifiuto senza la possibilità di un secondo esame (articolo 5, paragrafi 7 e 10).

4.8 Gli Stati membri dovrebbero garantire l'armonizzazione dei criteri per il rilascio del certificato di registrazione.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti

COM(2011) 593 definitivo — 2011/0254 (NLE)

(2012/C 143/22)

Relatore: **ADAMS**

La Commissione, in data 28 settembre 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 31 del Trattato Euratom, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti

COM(2011) 593 final - 2011/0254 (NLE).

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 3 febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 118 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Conclusioni

1.1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la proposta in esame, che si avvale delle più recenti analisi scientifiche sui pericoli delle radiazioni ionizzanti per affrontare le esigenze della popolazione e dell'ambiente, definendo ed ampliando i requisiti in materia di protezione sanitaria.

1.1.2 In particolare, il fatto di presentare un approccio nei confronti della sicurezza che sia conseguente, coerente e unificato, grazie alla fusione di cinque direttive vigenti, avrà un impatto operativo pratico e positivo.

1.2 Raccomandazioni

1.2.1 Il CESE osserva che, una volta recepita la direttiva proposta nel rispettivo ordinamento interno, gli Stati membri potrebbero dover soddisfare nuovi requisiti. Nel rispetto dello spirito e della sostanza della normativa in esame, si ritiene quindi particolarmente importante mettere risorse adeguate a disposizione delle autorità competenti per l'attuazione a livello nazionale. Ci si riferisce in particolare all'adozione di un approccio incentrato sulla qualità, tramite un'istruzione e una formazione complete.

1.2.2 Il CESE sostiene incondizionatamente l'idea di estendere all'ambiente i requisiti in materia di protezione della salute umana, e raccomanda l'adozione delle norme del capo IX della direttiva proposta non appena i relativi criteri ambientali (e il necessario documento orientativo sulla loro applicazione, non ancora pubblicato dalla Commissione internazionale per la protezione radiologica (ICRP), cui la proposta fa riferimento) saranno stati formalizzati.

1.2.3 Il CESE apprezza il lavoro preparatorio molto approfondito condotto da tutti gli organi pertinenti, e raccomanda di procedere al più presto all'adozione della direttiva proposta.

2. Contesto della proposta di direttiva

2.1 Le radiazioni ionizzanti sono presenti ovunque nell'ambiente. Chiunque, sul nostro pianeta, è esposto a radiazioni di fondo da sorgenti naturali, emesse da materiali radioattivi presenti in natura nelle rocce, nel suolo, negli alimenti e nell'aria. Dal momento che, al variare dei tipi di roccia, variano anche il livello di radiazione e le sostanze radioattive (radon) presenti nel suolo, l'esposizione dipende da dove si è situati. Anche le radiazioni cosmiche hanno un loro impatto. I raggi cosmici sono più intensi ad altitudini e latitudini più elevate, per cui il personale di volo e i viaggiatori che prendono spesso l'aereo vi sono più esposti. Tutti, poi, sono esposti alle radiazioni artificiali. Tra queste ultime, le più significative sono costituite dalle radiazioni ionizzanti utilizzate a scopo medico; ma a radiazioni artificiali di questo tipo si può essere esposti anche per motivi di lavoro, a causa di pratiche industriali come la radiografia delle saldature oppure a seguito di fuoriuscite di materiale radioattivo da impianti nucleari; nell'ambiente restano inoltre tracce di radioattività dopo i collaudi di armi nucleari e a causa dell'utilizzo a scopo militare di proiettili ad uranio impoverito.

2.2 Le radiazioni presentano numerose applicazioni pratiche in medicina, nella ricerca, nella costruzione e in altri settori. Il pericolo di un'esposizione alle radiazioni deriva dal fatto che queste ultime sono in grado di ionizzare le molecole delle cellule viventi, producendo dei cambiamenti di tipo biochimico. Se tali cambiamenti sono considerevoli, una cellula vivente può morire oppure il suo corredo genetico (DNA) può subire alterazioni irreparabili. Di fronte a questa eventualità, a livello nazionale sono già state adottate misure precauzionali di protezione e regolamentazione, ancor prima che fosse noto con esattezza il meccanismo di danno, e l'Unione europea ha messo a punto, fin dall'inizio, misure comuni nell'ambito del Trattato Euratom.

2.3 Nello stabilire apposite misure di protezione, la normativa europea ha sempre seguito le raccomandazioni dell'ICRP,

che nel 2007 ha pubblicato una nuova guida dettagliata al sistema di radioprotezione che tiene conto degli sviluppi degli ultimi venti anni, tra cui il proliferare di fonti artificiali di radiazioni e la ricerca in corso sugli effetti delle fonti naturali, ad esempio di radon. L'intenzione della direttiva è quella di offrire, sulla base delle attuali conoscenze scientifiche, un'elevata protezione ai lavoratori, ai pazienti e ai cittadini in generale contro gli effetti nocivi per la salute delle radiazioni ionizzanti. Grazie alla direttiva si compiono inoltre dei passi avanti anche in settori nuovi, come quello della protezione dell'ambiente.

2.4 Si tratta di un corpus normativo importante, composto da 110 articoli e 16 allegati, per un totale di oltre 100 pagine di testo. Esso procede infatti alla fusione e al consolidamento di cinque direttive già in vigore ⁽¹⁾, che diventano così un'unica direttiva; introduce disposizioni vincolanti in materia di protezione contro il radon negli ambienti chiusi e di impiego di materiali da costruzione; prevede una valutazione dell'impatto ambientale dello scarico di effluenti radioattivi dagli impianti nucleari; e, infine, contiene disposizioni per prevenire danni ambientali in caso di incidente.

2.5 In sintesi, i cittadini europei non potranno che beneficiare di questa nuova direttiva, che garantirà loro una migliore protezione sanitaria dalle radiazioni ionizzanti soprattutto grazie a:

- campagne d'informazione e misure di sostegno più efficaci contro l'esposizione al radon negli ambienti chiusi,
- migliore protezione dei lavoratori delle industrie che trattano materiali radioattivi presenti in natura,
- migliore protezione nelle applicazioni mediche che utilizzano radiazioni ionizzanti e controllo del numero di esposizioni a tali radiazioni,
- migliore protezione e maggiore mobilità dei lavoratori specializzati itineranti dell'industria nucleare.

2.6 Le disposizioni giuridiche in vigore nei paesi dell'UE saranno armonizzate, e allineate alle norme internazionali. Considerata la particolare attenzione prestata alla sicurezza nucleare dopo il disastro di Fukushima, la proposta in esame introduce requisiti più rigorosi per gestire le "situazioni di esposizione di emergenza".

2.7 La proposta di direttiva in esame è complementare alla direttiva sulle sostanze radioattive presenti nelle acque destinate al consumo umano cui il CESE ha di recente dedicato un parere ⁽²⁾.

2.8 Le norme internazionali fondamentali in materia di sicurezza, approvate dall'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA), che riflettono il consenso della comunità internazionale, sono dettagliate, ma non vincolanti. Esse lasciano dunque un certo margine alle diverse capacità dei singoli paesi del mondo. La proposta di direttiva va invece oltre, in quanto stabilisce norme uniformi per gli Stati membri, tenendo conto al tempo stesso delle regole del mercato interno. Per elaborare la direttiva proposta è stato attuato un ampio processo di consultazione, che ha coinvolto il gruppo di esperti di cui all'articolo 31 del Trattato Euratom, l'AIEA, i responsabili delle autorità europee competenti in materia di radioprotezione (HERCA, *Heads of European Radiological Protection Competent Authorities*), l'Associazione internazionale per la protezione dalle radiazioni (IRPA, *International Radiation Protection Association*) e altre parti direttamente interessate.

2.9 Il Trattato Euratom costituisce la base giuridica della direttiva proposta. Il CESE rileva, e in una certa misura condivide, i timori espressi riguardo al fatto che il Trattato, rimasto pressoché immutato dal 1957 a questa parte, possa ancora costituire una base appropriata per affrontare le questioni ambientali. Una sua revisione nel prossimo futuro resta però alquanto improbabile, quando invece le istanze in materia di protezione ambientale costituiscono una realtà da affrontare con urgenza. Va inoltre rilevato che l'articolo 37 del Trattato Euratom, che imponeva a ciascuno Stato membro l'obbligo di fornire informazioni riguardo a progetti di smaltimento con un possibile impatto transfrontaliero sull'ambiente o sugli esseri umani, rappresentava nel 1957 una disposizione di diritto primario all'avanguardia sui tempi.

3. Sintesi della proposta di direttiva

3.1 Di una direttiva di tale complessità non è opportuno - né materialmente possibile, tenuto conto dei limiti cui è necessariamente soggetto un parere del CESE - fornire in questa sede una sintesi dettagliata. Un breve prospetto analitico degli approcci adottati dalla Commissione, affiancati dai titoli dei capi pertinenti, può tuttavia fornire al lettore un quadro d'insieme.

Approccio generale	Titoli dei capi
— Revisione e consolidamento delle norme fondamentali di sicurezza	capo I: Oggetto e campo d'applicazione
— Situazioni di esposizione	capo II: Definizioni
— Sistema di protezione	capo III: Sistema di radioprotezione
— Situazioni di esposizione esistenti	capo IV: Disposizioni in materia di istruzione, formazione e informazione nel campo della radioprotezione
— Radon nel luogo di lavoro o in casa	capo V: Giustificazione e controllo di regolamentazione delle pratiche
— Materiali da costruzione	
— Vivere in aree contaminate	

⁽¹⁾ GU L 180 del 9.7.1997, pagg. 22-27.
 GU L 346 del 31.12.2003, pagg. 57-64.
 GU L 349 del 13.12.1990, pagg. 21-25.
 GU L 357 del 7.12.1989, pagg. 31-34.
 GU L 159 del 29.6.1996, pagg. 1-114.

⁽²⁾ GU C 24 del 28.1.2012, pag. 122.

Approccio generale	Titoli dei capi
— Situazioni di esposizione pianificate	capo VI: Protezione dei lavoratori, degli apprendisti e degli studenti
— Giustificazione e controllo di regolamentazione delle pratiche	
— Approccio graduato	capo VII: Protezione di pazienti e di altri individui soggetti a esposizioni mediche
— Categorie di esposizioni	
— Situazioni di esposizione di emergenza	capo VIII: Protezione di individui della popolazione
— Addetti all'emergenza	
— Pianificazione e risposta alle emergenze	capo IX: Protezione dell'ambiente
— Informazione della popolazione	
— Infrastruttura istituzionale	capo X: Prescrizioni per il controllo di regolamentazione
— Direttive di rifusione	
Recepimento nella legislazione nazionale	Capitolo XI: Disposizioni finali

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE osserva che, per l'elaborazione della proposta di direttiva in esame, sono state utilizzate le analisi scientifiche più aggiornate riguardo ai pericoli delle radiazioni ionizzanti. Accoglie inoltre con favore l'approccio adottato per affrontare le esigenze dei cittadini e dell'ambiente, definendo ed ampliando i requisiti in materia di protezione sanitaria.

4.2 La Commissione ha scelto di procedere alla fusione e al consolidamento di cinque direttive vigenti in un unico articolato, il che avrà un impatto operativo concreto e positivo e offrirà un approccio coerente e unificato nei confronti della sicurezza.

4.3 Alcune analisi comparative condotte sull'applicazione e il funzionamento delle precedenti direttive, una volta recepite negli ordinamenti nazionali, hanno rilevato numerose carenze. L'errore, in questo caso, non sta nel recepimento bensì nell'applicazione - ad esempio per quanto concerne le risorse destinate all'istruzione e alla formazione, l'offerta di programmi di sensibilizzazione della popolazione, il riconoscimento dei professionisti locali, l'informazione al pubblico su come comportarsi in caso di incidente, ecc.

4.4 Per soddisfare le maggiori richieste derivanti dalla trasposizione della direttiva negli ordinamenti interni ed ovviare alle possibili carenze esistenti, il CESE suggerisce alla Commissione di facilitare il lavoro delle autorità nazionali organizzando workshop per discutere le difficoltà giuridiche e pratiche nell'attuazione a livello dei singoli Stati membri. Andrebbe inoltre inco-

raggiato il ricorso agli osservatori della società civile per monitorare e valutare l'applicazione della normativa tramite misure concrete - a complemento del ruolo svolto dalle autorità nazionali competenti.

4.5 Il CESE si rammarica che, benché la direttiva proposta riguardi, oltre alle fonti naturali di radiazioni ionizzanti, anche tutte quelle artificiali di tali radiazioni utilizzate per scopi civili, le fuoriuscite radioattive da impianti militari possano essere escluse dal suo campo di applicazione in quanto il Trattato Euratom si applica solo all'impiego del nucleare per scopi civili ⁽³⁾.

4.6 Il CESE trova conforto nel fatto che la direttiva proposta svolge un ruolo anticipatore, in quanto contiene disposizioni a tutela del diritto del cittadino a ridurre al minimo la sua esposizione alle fonti radioattive artificiali a fronte, ad esempio, all'impiego sempre più diffuso di apparecchiature di sicurezza come gli *scanner total body* a raggi X.

4.7 Il CESE, pur sostenendo con vigore il nuovo aspetto della protezione ambientale, rileva che, per poter definire regole quantitative vincolanti, bisognerà che tutti i criteri ambientali (e il relativo documento orientativo dell'ICRP, non ancora disponibile) siano prima stati formalizzati. Solo allora, infatti, si disporrà di una interpretazione scientifica condivisa riguardo ai criteri specifici da applicare in questo campo, che fornisca una base comune per tutti gli Stati membri.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽³⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 12 aprile 2005, causa C-61/03.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa

COM(2011) 665 definitivo — 2011/0302 (COD)

(2012/C 143/23)

Relatore: **HENCKS**

Il Consiglio e il Parlamento europeo, rispettivamente in data 17 novembre e 13 dicembre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 172 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 che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa

COM (2011) 665 final – 2011/0302 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 132 voti favorevoli e 3 astensioni.

Il presente parere fa parte di un pacchetto di cinque pareri predisposti dal CESE in merito al **meccanismo per collegare l'Europa (CEF)** e ai relativi orientamenti, pubblicati dalla Commissione europea nell'ottobre 2011. Nel pacchetto rientrano i pareri **TEN/468** sul **CEF** (relatore: Hencks), **TEN/469** sugli orientamenti per le reti transeuropee di **telecomunicazioni** (relatore: Longo), **TEN/470** sugli orientamenti per le infrastrutture **energetiche** (relatore: Biermann), **TEN/471** sugli orientamenti per la rete transeuropea dei **trasporti** (relatore: Back) e **TEN/472** sull'iniziativa **prestiti obbligazionari** (relatore: Duttine).

1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) approva la proposta della Commissione europea di stanziare 50 miliardi di euro del prossimo quadro finanziario pluriennale 2014-2020 per il miglioramento delle interconnessioni delle reti di trasporto, energia e comunicazioni digitali nell'UE. Approva inoltre il principio di istituire dei prestiti obbligazionari europei per il finanziamento di progetti infrastrutturali, capaci di produrre un effetto moltiplicatore attraverso la mobilitazione dei capitali pubblici e privati necessari per soddisfare esigenze d'investimento valutate a 1 000 miliardi di euro.

1.2 Una serie di investimenti mirati in queste infrastrutture essenziali contribuirà a un rilancio degli scambi, della crescita, della competitività e dell'occupazione, in un momento in cui l'Europa ne ha particolare bisogno.

1.3 Dato che il finanziamento tradizionale degli investimenti attraverso fondi pubblici si rivela sempre più difficile in tempi di crisi, il ricorso dell'UE a nuovi strumenti finanziari in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti rappresenta, pur con qualche riserva (cfr. il parere TEN/472), una soluzione complementare e innovativa per attrarre capitali dai fondi pensionistici, dalle assicurazioni e da altri soggetti presenti sul mercato dei capitali interessati ad investire in progetti a lungo termine.

1.4 Il CESE approva l'intenzione della Commissione di trovare, secondo le sue testuali parole, soluzioni innovative per mobilitare una quota maggiore del risparmio privato. Ritiene però che tali soluzioni non debbano concernere solo i grandi capitali bensì debbano essere concepite in modo tale da sensibilizzare anche i piccoli risparmiatori.

1.5 Tuttavia, l'importanza di assicurare investimenti sufficienti a creare reti d'infrastruttura adeguate, moderne, flessibili, sostenibili e accessibili (in particolare per i disabili) non può essere colta solo in termini monetari. Tali investimenti devono essere considerati anche nell'ottica della coesione sociale e territoriale e dal punto di vista dell'ambiente e della sicurezza dell'approvvigionamento.

1.6 Solo combinando i finanziamenti pubblici nazionali, regionali e locali e quelli privati con i fondi dell'UE sarà possibile raggiungere gli obiettivi prefissati in materia di interconnessione delle reti d'infrastruttura.

1.7 Pertanto, nella scelta dei progetti da cofinanziare, la Commissione, pur essendo orientata verso iniziative con un elevato valore aggiunto europeo, dovrà tener conto delle necessità dello sviluppo delle infrastrutture d'interesse nazionale o regionale.

1.8 Gli investimenti nelle infrastrutture presentano anche una serie di importanti aspetti relativi alla sicurezza sul piano sia nazionale che dell'UE, aspetti di cui occorre tenere conto al momento di concepire i progetti e di avviare i processi di approvazione. Essi costituiscono infatti i prerequisiti per la realizzazione concreta dell'integrazione nell'UE delle "isole" tuttora presenti sul suo territorio.

1.9 L'UE dovrà dunque continuare ad assegnare in maniera costante e proporzionale fondi agli Stati membri affinché possano combattere ogni frattura sociale e geografica in materia di accesso alle reti nazionali d'infrastruttura mediante i fondi strutturali europei.

1.10 Il CESE approva la proposta di gestire in modo centralizzato i progetti volti a collegare le reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle infrastrutture digitali. Lo sfruttamento delle sinergie tra questi tre settori e il miglioramento delle regole operative, in particolare razionalizzando le procedure di concessione delle autorizzazioni applicabili ai progetti di interesse comune e riducendone i tempi di esecuzione, consentiranno di diminuire i costi e di potenziare l'efficacia dei progetti.

1.11 Il CESE invita gli Stati membri a sostenere le iniziative della Commissione in questo campo e a sensibilizzare i mercati dei capitali e gli altri investitori, invitandoli a partecipare attivamente al successo di questa azione.

2. Introduzione

2.1 Nel quadro della proposta concernente il prossimo quadro finanziario pluriennale (2014-2020), la Commissione ha proposto misure concrete per promuovere infrastrutture europee integrate nei settori dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni digitali.

2.2 In Europa, negli ultimi dieci anni, le spese per le infrastrutture sono globalmente diminuite. Eppure gli investimenti mirati in materia rappresentano un elemento importante di ripresa dalla crisi economica e rivestono un'importanza cruciale per il futuro economico dell'Europa.

2.3 Per garantire lo sviluppo di tali infrastrutture e rispondere alle priorità fissate dalla nuova strategia per il mercato unico nel campo della crescita, la Commissione propone un nuovo strumento denominato "meccanismo per collegare l'Europa".

2.4 È evidente (e questo il CESE lo ha già sottolineato in diversi pareri) che reti stradali, ferroviarie ed elettriche, di vie navigabili e aeree, di trasporti multimodali, di oleodotti, gasdotti e comunicazioni elettroniche a banda larga, all'avanguardia del progresso, intelligenti, sostenibili e perfettamente interconnesse tra loro sono di vitale importanza per lo spazio economico integrato. Gli anelli mancanti e le strozzature nell'interconnessione delle reti europee causano gravi danni al completamento del mercato interno, creano profondi divari tra le regioni e rendono l'Europa dipendente dai paesi terzi, soprattutto in campo energetico.

2.5 Una serie di investimenti mirati in queste infrastrutture essenziali contribuirà al rilancio degli scambi, della crescita, della competitività e dell'occupazione, in un momento in cui l'Europa ne ha particolare bisogno.

2.6 Investire nei grandi progetti di reti d'infrastruttura significa però investire in progetti che, per loro natura, sono a lungo termine e necessitano di ingenti stanziamenti sul cui ritorno in termini economici gravano notevoli rischi (sottostima dei costi, sopravvalutazione dei livelli di traffico, rischi legati alla complessità della copertura finanziaria), soprattutto nella fase della costruzione di tali reti e nei primi tempi del loro funzionamento.

2.7 Dato che i bilanci pubblici a livello nazionale, locale o europeo da soli non potranno finanziare tali progetti, la Commissione propone un nuovo strumento finanziario, il meccanismo per collegare l'Europa, nonché alcuni orientamenti riveduti

per i trasporti, l'energia e le TIC, al fine di attirare altri finanziamenti privati e pubblici, dando al tempo stesso ai progetti d'infrastruttura una certa credibilità e riducendone il profilo di rischio per gli investitori privati.

2.8 A tal fine la Commissione ha presentato una serie di proposte nei seguenti documenti:

- la proposta di regolamento che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa (parere del CESE: TEN/468);
- la proposta di regolamento che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia (parere del CESE: TEN/472);
- la proposta di regolamento sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (parere del CESE: TEN/471);
- la proposta di regolamento sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee (parere del CESE: TEN/470) e
- la proposta di regolamento sugli orientamenti per le reti transeuropee di telecomunicazioni (parere del CESE: TEN/469).

3. Contenuto della comunicazione sulle infrastrutture integrate europee e della proposta di regolamento che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa

3.1 Per accelerare gli investimenti nelle reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni digitali, e per mobilitare i finanziamenti necessari, tanto pubblici che privati, per il periodo 2014-2020 la Commissione propone di:

- prevedere investimenti nelle reti europee d'interconnessione dell'ordine di +/- 1 000 miliardi di euro così ripartiti:

Energia	Elettricità	140 miliardi di euro
	Gas	70 miliardi di euro
	CO ₂	2,5 miliardi di euro
	Petrolio	p.m.
Trasporti (stradali, ferroviari, marittimi, vie navigabili e aeree)		500 miliardi di euro dei quali 250 miliardi alla rete centrale; una ripartizione delle esigenze di finanziamento in funzione dei diversi modi di trasporto sarà effettuata man mano che verranno approvati i progetti
Comunicazioni a banda larga		270 miliardi di euro

- mettere a disposizione dei progetti d'investimento per l'interconnessione delle reti paneuropee la somma di 50 miliardi di euro, 40 miliardi provenienti dal bilancio dell'Unione e 10 miliardi provenienti dalla quota che il Fondo di coesione riserva alle infrastrutture di trasporto. La somma sarà così ripartita:

Energia	9,1 miliardi di euro
Trasporti	31,7 miliardi di euro
Telecomunicazioni/Digitale	9,2 miliardi di euro

- cofinanziare progetti d'interconnessione transeuropei d'interesse comune, scelti dalla Commissione su proposta degli Stati membri, a tassi che variano tra il 20 % e il 75 % dei costi ammissibili, ma che in casi eccezionali possono arrivare anche all'80 % o addirittura al 100 %;
- accrescere il potenziale di attrazione degli investimenti privati attraverso l'introduzione di prestiti obbligazionari per progetti infrastrutturali (project bond europei) al fine di ridurre il rischio per gli investitori terzi. Il bilancio dell'UE sarà dunque utilizzato per fornire alla Banca europea per gli investimenti (BEI) dei capitali destinati a coprire una parte del rischio da quest'ultima assunto quando cofinanzia i progetti ammissibili. Il bilancio dell'UE sarà pertanto una specie di garanzia affinché la BEI finanzia i progetti previsti, ma la BEI dovrà assumersi la parte di rischio rimanente;

Nel corso di una fase pilota (2013/2013) relativa ad un numero di progetti che varia tra 5 e 10, i fondi che la UE trasferirebbe alla BEI per un massimo di 230 milioni di euro, messi interamente a disposizione attraverso stanziamenti non utilizzati per i programmi d'investimento esistenti, dovrebbero, secondo le previsioni della Commissione, mobilitare altri investitori per una somma che potrebbe raggiungere i 4,6 miliardi di euro;

- sfruttare al massimo le sinergie tra i programmi nei settori dell'energia, dei trasporti e delle TIC rispondendo, da un lato, all'esigenza di una strategia coerente e di una scelta dei progetti, da parte della Commissione, sulla base di criteri precisi e armonizzati e, dall'altro, alla necessità di un controllo e di un monitoraggio destinati a rendere i finanziamenti dell'UE ben mirati ed efficaci;
- introdurre misure di semplificazione delle norme esistenti, in particolare l'allineamento degli indicatori agli obiettivi della strategia Europa 2020, la riduzione dei termini previsti per l'autorizzazione, una gestione centralizzata per i tre settori, l'eventuale creazione di un'agenzia esecutiva, la fissazione di criteri di aggiudicazione e di programmi annuali di lavoro comuni, la creazione di un comitato di coordinamento del meccanismo e infine l'attribuzione alla Commissione del potere di adottare atti delegati.

4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE sottoscrive le iniziative adottate dalla Commissione per promuovere e coordinare gli investimenti in progetti strategici con un valore aggiunto europeo e approva le proposte di soluzioni alternative al finanziamento tradizionale mediante sovvenzioni, presentate per il periodo 2014-2020.

4.2 Approva inoltre la proposta di un meccanismo di finanziamento, di una gestione centralizzata e di programmi di

lavoro comuni per progetti di interconnessione delle reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle infrastrutture digitali, a cura della stessa Commissione oppure, se necessario, con l'assistenza di un'agenzia esecutiva. Lo sfruttamento delle sinergie tra questi tre settori e il miglioramento delle regole operative, in particolare razionalizzando le procedure di concessione delle autorizzazioni applicabili ai progetti di interesse comune e riducendone i tempi di esecuzione, consentiranno di diminuire i costi e di potenziare l'efficacia dei progetti.

4.3 Il CESE sostiene dunque la proposta di dare la priorità ai progetti che presentano un valore aggiunto europeo e costituiscono un'esigenza per l'Europa stessa, al fine di collegare le reti transeuropee alle reti d'infrastruttura degli Stati membri. Tuttavia desidera far presente che, nello spirito della coesione sociale e territoriale, l'Unione dovrà continuare a concedere in maniera costante e proporzionale finanziamenti agli Stati membri affinché questi ultimi possano lottare contro ogni frattura sociale e geografica in materia di accesso alle reti nazionali d'infrastruttura e garantire la sicurezza dell'approvvigionamento utilizzando i fondi strutturali.

4.4 Il CESE fa notare che la necessità di disporre di reti d'infrastruttura adeguate, moderne, flessibili, sostenibili e accessibili (in particolare per i disabili) non può essere colta solo in termini monetari: tali investimenti sono essenziali anche nell'ottica della coesione sociale e territoriale nonché dal punto di vista della tutela dell'ambiente, aspetto di cui la Commissione deve tenere conto nella selezione dei progetti da cofinanziare.

4.5 Gli investimenti nelle infrastrutture presentano anche una serie di importanti aspetti relativi alla sicurezza sul piano sia nazionale che dell'UE, aspetti di cui occorre tenere conto al momento di concepire i progetti e di avviare i processi di approvazione. Essi costituiscono infatti i prerequisiti per la realizzazione concreta dell'integrazione nell'UE delle "isole" tuttora presenti sul suo territorio.

4.6 Il contributo finanziario di 50 miliardi di euro assicurato dall'Unione, pur essendo significativo, rappresenta soltanto una parte minima delle esigenze d'investimento individuate dalla Commissione.

4.7 Ad ogni modo, la maggior parte degli investimenti dovrà essere effettuata dagli Stati membri e dagli investitori privati. Il contributo finanziario dell'Unione servirà da "capitale d'avviamento", destinato ad incoraggiare gli Stati membri e il mercato ad investire maggiormente.

4.8 Tuttavia, i problemi di bilancio e il necessario risanamento delle finanze pubbliche spingono la maggior parte degli Stati membri a prevedere una riduzione o una sospensione dei loro programmi d'investimento, e questo avrà certamente un'influenza negativa sul flusso di capitali provenienti da fonti private.

4.9 Solo combinando i finanziamenti pubblici nazionali e locali e quelli privati con i fondi europei sarà possibile raggiungere gli obiettivi prefissati in materia di reti d'infrastruttura.

4.10 Gli investimenti nelle infrastrutture dovranno contribuire a promuovere il passaggio ad un'economia e a una società a basse emissioni di CO₂.

4.11 Conformemente all'impegno della Commissione di integrare gli obiettivi della strategia Europa 2020, in particolare quelli relativi al cambiamento climatico, nei programmi dell'Unione e di assegnare almeno il 20 % del bilancio dell'UE alla loro realizzazione, il CESE approva l'iniziativa della Commissione stessa di utilizzare il bilancio dell'UE per operare investimenti e per generare un effetto moltiplicatore che consenta di mobilitare capitali privati. Al fine di ridurre i rischi normativi e i costi del capitale per gli investitori terzi che cercano possibilità d'investimento a lungo termine, e considerando che il finanziamento tradizionale degli investimenti attraverso fondi pubblici si rivela sempre più difficile in questi tempi di crisi, il ricorso ad uno strumento finanziario innovativo da parte dell'UE in stretta collaborazione con la Banca europea per gli investimenti rappresenta, pur con qualche riserva (cfr. il parere TEN/472), una soluzione complementare e innovativa per attrarre capitali dai fondi pensionistici, dalle assicurazioni e da altri soggetti sul

mercato dei capitali interessati ad investire in progetti europei a lungo termine.

4.12 Il CESE approva l'intenzione della Commissione di trovare, secondo le sue testuali parole, soluzioni innovative per mobilitare una quota maggiore del risparmio privato. Ritiene tuttavia che tali soluzioni non debbano concernere solo i grandi capitali, ma debbano essere concepite in modo tale da sensibilizzare anche i piccoli risparmiatori.

4.13 In mancanza di un'altra soluzione possibile, il CESE non può fare altro che deplorare le resistenze, o addirittura l'opposizione di taluni Stati membri nei confronti dei prestiti obbligazionari per progetti infrastrutturali, e si augura che la fase pilota, prevista per il periodo 2012-2013, in cui verranno utilizzati fino a 230 milioni di euro dell'attuale bilancio dell'UE, possa incoraggiare i mercati dei capitali, i fondi pensionistici, le compagnie assicurative, ecc. ad investire sul lungo termine dimostrando così la fondatezza delle misure previste.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

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 orientamenti per le reti transeuropee di telecomunicazioni e che abroga la decisione n. 1336/97/CE

COM(2011) 657 definitivo — 2011/0299 (COD)

(2012/C 143/24)

Relatore: **LONGO**

Il Parlamento europeo, in data 15 novembre 2011 e il Consiglio, in data 30 novembre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 172 e dell'articolo 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 sugli orientamenti per le reti transeuropee di telecomunicazioni e che abroga la decisione n. 1336/97/CE

COM(2011) 657 final – 2011/0299 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 126 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

Il presente parere fa parte di un pacchetto di cinque pareri predisposti dal CESE in merito al **meccanismo per collegare l'Europa (CEF)** e ai relativi orientamenti, pubblicati dalla Commissione europea nell'ottobre 2011. Nel pacchetto rientrano i pareri **TEN/468** sul **CEF** (relatore: HENCKS), **TEN/469** sugli orientamenti per le reti transeuropee di **telecomunicazioni** (relatore: LONGO), **TEN/470** sugli orientamenti per le infrastrutture **energetiche** (relatore: BIERMANN), **TEN/471** sugli orientamenti per la rete transeuropea dei **trasporti** (relatore: BACK) e **TEN/472** sull'iniziativa **prestiti obbligazionari** (relatore: DUTTINE).

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 L'obiettivo della strategia digitale per l'Europa di implementare un'infrastruttura digitale a banda larga per tutti ad alta velocità, utilizzando tecnologie sia fisse che senza filo, necessita di misure per eliminare i "colli di bottiglia digitali", i blocchi dovuti alla mancanza di interconnessione e interoperabilità tecnica, nonché il divario esistente fra territori e categorie sociali sia a livello nazionale che comunitario.

Nel quadro della sua proposta di *Orientamenti per le reti transeuropee di telecomunicazioni*, la Commissione ha elaborato un inventario dei progetti di interesse comune per lo sviluppo di reti a banda larga e di infrastrutture di servizi digitali, per affrontare gli ostacoli allo sviluppo del mercato digitale unico, e la insufficienza di investimenti nella banda larga in Europa rispetto ai suoi concorrenti.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) quindi condivide la scelta della Commissione di lanciare il piano *Connecting Europe* e in particolare ritiene che l'impegno sulle reti a banda larga sia in larga misura una risposta concreta e positiva alle esigenze previste dall'agenda digitale europea, affrontando il problema dell'insufficienza di investimenti nelle reti a larga banda ⁽¹⁾.

1.3 Come già ribadito in numerosi pareri, il CESE è convinto che l'accesso generalizzato alla banda larga, oltre a rappresentare una condizione indispensabile per lo sviluppo delle economie moderne è anche elemento fondamentale per creare nuovi posti di lavoro, per una migliore coesione e per il benessere e la e-inclusione di soggetti ed intere aree economicamente e culturalmente svantaggiate ⁽²⁾.

1.4 La definizione di obiettivi e priorità dei progetti di interesse comune risponde all'esigenza fondamentale di utilizzare in modo ottimale le risorse finanziarie e di raggiungere scopi precisi, evitando la dispersione di finanziamenti.

In questo senso è fondamentale che i progetti da finanziare rispondano anche alla necessità di promuovere l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, senza le quali il mercato unico digitale resterebbe incompiuto.

1.5 Il CESE raccomanda alla Commissione massima vigilanza e grande rigore nei criteri di scelta dei progetti da finanziare, in modo che i fondi vengano utilizzati per assicurare la

⁽¹⁾ Parere del CESE sul tema *Meccanismo per collegare l'Europa* (Cfr. pagina 116 della presente Gazzetta ufficiale).

⁽²⁾ Parere del CESE sul tema *Riflessioni sul servizio universale nelle comunicazioni elettroniche*, GU C 175 del 28.7.2009, pag. 8 e parere del CESE sul tema *Migliorare l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione digitali*, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 9.

connettività transeuropea, per favorire i territori periferici, per aiutare le PMI ad accedere all'economia digitale e per migliorare la coesione sociale. Per rispondere a queste esigenze, informando le istituzioni e i cittadini, sarebbe opportuno che la Commissione redigesse un Rapporto periodico sull'utilizzo dei fondi.

1.6 Il CESE manifesta qualche perplessità per una certa vaghezza dell'art. 5, par. 6, laddove prevede un'ampia delega alla Commissione "per modificare la descrizione dei progetti di interesse comune di cui all'allegato". Bisogna contenere al massimo valutazioni di opportunità politica (cfr. art. 5, par. 7, lettera b), dove si parla di "priorità politiche emergenti") o pressioni lobbistiche, privilegiando invece criteri di innovazione tecnologica, valore aggiunto e rispondenza agli obiettivi. Il CESE insiste sull'opportunità che gli atti delegati abbiano precisi limiti di tempo e di merito.

1.7 Il CESE ritiene importante che i progetti da finanziare rispettino il principio della neutralità tecnologica, che è fondamentale per un'Internet davvero aperta ⁽³⁾.

1.8 I fondi devono essere utilizzati per soluzioni di rete aperte ed accessibili su basi non discriminatorie che permettano l'ingresso di nuovi operatori, con le tecnologie più efficienti e a costi sostenibili per i cittadini e le imprese.

1.9 Il CESE si augura altresì che la Commissione coordini meglio l'assegnazione dei fondi previsti dal regolamento con quelli di altre iniziative, evitando duplicazioni da una parte e trascuratezze dall'altra.

1.10 È necessario realizzare al più presto la mappatura a livello europeo, nazionale e regionale che anche la Commissione auspica per individuare le lacune della copertura e stimolare le nuove iniziative di investitori pubblici e privati.

1.11 È importante anche l'apertura alla cooperazione con paesi terzi e organizzazioni internazionali, in modo da rafforzare l'interoperabilità fra le rispettive reti di telecomunicazione.

1.12 Infine il CESE ribadisce ancora una volta la sua convinzione sulla necessità ormai ineludibile di inserire la connessione a Internet nell'obbligo di servizio universale ⁽⁴⁾ e ritiene che

⁽³⁾ Parere del CESE sul tema *Neutralità della rete*, non ancora pubblicato in GU e parere del CESE sul tema *Primo programma relativo alla politica in materia di spettro radio / La banda larga in Europa: investire nella crescita indotta dalla tecnologia digitale*, GU C 107 del 6.4.2011, pag. 53.

⁽⁴⁾ Parere del CESE sul tema *Riflessioni sul servizio universale nelle comunicazioni elettroniche*, GU C 175 del 28.7.2009, pag. 8, parere del CESE sul tema *Un'agenda digitale europea*, GU C 54 del 19.2.2011, pag. 58, parere del CESE sul tema *Primo programma relativo alla politica in materia di spettro radio / La banda larga in Europa: investire nella crescita indotta dalla tecnologia digitale*, GU C 107 del 6.4.2011, pag. 53 e numerosi altri pareri.

questa sia una delle priorità per rendere più competitiva e inclusiva l'UE. In attesa di realizzare questo obiettivo, ad ogni cittadino va comunque garantito un accesso pubblico o privato alla banda larga a costi sostenibili.

2. Contesto e contenuti

2.1 Il 29 giugno 2011 la Commissione ha adottato dei nuovi orientamenti per le reti transeuropee di telecomunicazioni e ha pubblicato una proposta di un nuovo piano finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 ⁽⁵⁾, che comprende la creazione di un nuovo strumento integrato per investire in progetti di interesse comunitario prioritari nelle infrastrutture dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, denominato *Connecting Europe Facility* (CEF). La dotazione finanziaria complessiva a titolo di cofinanziamento comunitario ad alto valore aggiunto è di 50 miliardi di euro, di cui 9,2 miliardi di euro destinati a reti e servizi digitali, mentre il fabbisogno è stimato in almeno 270 miliardi di euro.

2.2 Inoltre, la Commissione propone l'introduzione di obbligazioni europee (cd. project bond) per aumentare la capacità di attrarre finanziamenti del settore pubblico o privato, riducendo il rischio per gli investitori terzi. Il bilancio dell'UE sarà così utilizzato per fornire alla Banca europea per gli investimenti (BEI) dei capitali destinati alla copertura parziale del rischio che assume quando co-finanzia i progetti ammissibili. Il bilancio dell'UE fornirà quindi una sorta di garanzia affinché la BEI finanzia i progetti in questione, ma la Banca deve assumersi il resto del rischio. Durante una fase pilota (2012-2013) un budget di 20 milioni, proveniente da una redistribuzione di stanziamenti inutilizzati dei programmi europei Tlc nelle telecomunicazioni, sarà trasferito alla BEI, che dovrebbe, secondo le aspettative della Commissione, mobilitare altri investitori pubblici o privati.

2.3 Negli orientamenti per le reti transeuropee di Tlc la Commissione stabilisce una serie di orientamenti concernenti gli obiettivi e le priorità previste per le reti a banda larga e infrastrutture di servizio digitale nel campo delle telecomunicazioni, con la finalità di:

— migliorare la competitività dell'economia europea, favorendo le PMI;

— promuovere l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali e l'accesso a tali reti;

— sviluppare un mercato unico digitale.

⁽⁵⁾ Comunicazione *Un bilancio per la strategia 2020*, COM(2011) 500 final.

2.4 Il regolamento è finalizzato a ridurre le strozzature che ostacolano il completamento del mercato unico digitale favorendo la connettività alla rete e l'accesso anche ad una infrastruttura di servizi pubblici digitali. L'obiettivo è quello di eliminare le criticità presenti sul lato dell'offerta, testimoniato dal gran numero di fallimenti di imprese e dalla riduzione degli investimenti sulla banda larga e servizi di pubblico interesse ma di scarsa redditività (ad esempio *eHealth*, carta d'identità elettronica, *eProcurement* e la loro interoperabilità transfrontaliera). Anche la domanda di servizi può crescere solo se tutti i cittadini potranno connettersi a reti digitali.

2.5 Il pacchetto di proposte prevede strumenti finanziari innovativi che possano sostenere, con un *effetto-leva*, gli investimenti pubblici e privati e un cofinanziamento attraverso sovvenzioni nei settori delle infrastrutture per raggiungere, entro il 2020, gli obiettivi dell'agenda digitale per l'Europa con la copertura universale a 30 Mbps e almeno il 50 % delle famiglie possa fruire di velocità superiori a 100 Mbps.

2.6 Le priorità per i progetti di interesse comune sono:

- reti a banda larga ultra-veloce garantendo la velocità di trasmissione dati di 100 Mbps e superiori;
- reti a banda larga per collegare le regioni insulari e periferiche con le regioni centrali dell'Unione e assicurare che in quelle regioni le velocità di connettività a banda larga permettano la trasmissione dei dati di almeno 30 Mbps;
- sostegno alle piattaforme principali nel settore delle infrastrutture di servizi digitali;
- azioni che permettono di realizzare sinergie e l'interoperabilità tra diversi progetti di interesse comune nel settore delle telecomunicazioni;
- progetti di interesse comune potranno includere servizi elettronici già attuati nell'ambito di altri progetti comunitari come il programma ISA (*Interoperability solutions for European public administrations*);
- è prevista la cooperazione con paesi terzi e organizzazioni internazionali per promuovere l'interoperabilità fra reti;
- la Commissione chiede una delega per un periodo indeterminato per modificare la descrizione dei progetti di interesse comune, individuati nell'allegato.

3. Considerazioni generali

3.1 Per la prima volta, allo scopo di creare sinergie e in una visione strategica, la Commissione propone un unico strumento

di finanziamento per i tre settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni. Questo nuovo approccio è di grande importanza e può servire da modello anche alle politiche infrastrutturali degli Stati membri. Inoltre, perseguendo l'obiettivo di reti intelligenti, sostenibili e totalmente interconnesse, il CEF darà un contributo importante alla realizzazione del mercato unico europeo. Infine, dando credibilità ai progetti infrastrutturali e diminuendo i loro profili di rischio, si potranno attrarre ulteriori finanziamenti da parte del settore pubblico e privato.

3.2 In questo scenario nuovo assume particolare rilevanza il ruolo delle reti e dei servizi di banda larga. Il CESE ha già sottolineato l'importanza di garantire un adeguato accesso dei cittadini alla banda larga assicurando il massimo di vantaggi per gli utenti derivanti da una reale concorrenza tra operatori, associata a politiche di sostegno agli investimenti in infrastrutture ed innovazione da parte degli Stati membri ⁽⁶⁾.

3.3 Gli investimenti nelle Tlc in particolare nelle reti a banda larga e nelle infrastrutture di servizi digitali, sono una condizione necessaria per una crescita economica intelligente, ma anche sostenibile e inclusiva, dell'Unione. Con questo impegno finanziario e con questo regolamento attuativo, l'obiettivo stabilito dall'agenda digitale (entro il 2020 tutti almeno 30 Mbps e almeno il 50 % a 100 Mbps) è più vicino.

3.4 La decisione della Commissione *Connecting Europe* è finalmente una risposta positiva ai dubbi espressi dal CESE ⁽⁷⁾ su una certa "confusione e vaghezza" del piano di azione contenuto nella comunicazione *Un'agenda digitale europea* e sulla insufficienza degli investimenti nelle reti Tlc, che è dovuta alle scarse prospettive di profitto in molte situazioni di utilità pubblica e alle difficoltà obiettive delle regioni periferiche. Questo è un forte ostacolo alla creazione di uno spazio unico europeo accessibile, veloce e sostenibile per i governi locali, i cittadini, le imprese, il mondo del no profit.

3.5 Il CESE ha ribadito in numerosi pareri che l'accesso generalizzato alla banda larga oltre a rappresentare una condizione indispensabile per lo sviluppo delle economie moderne è anche elemento fondamentale per il benessere e la e-inclusione di soggetti ed intere aree economicamente e culturalmente svantaggiate ⁽⁸⁾. Va ricordato che già nella comunicazione *Colmare il divario nella banda larga*, del 20 marzo 2006 ⁽⁹⁾ si affermava che "l'accesso generalizzato alla banda larga è una condizione indispensabile per lo sviluppo delle economie moderne e costituisce un aspetto importante dell'agenda di Lisbona".

⁽⁶⁾ Parere del CESE sul tema *Reti di comunicazione elettronica*, GU C 224 del 30.8.2008, pag. 50.

⁽⁷⁾ Parere del CESE sul tema *Un'agenda digitale europea*, GU C 54 del 19.2.2011, pag. 58.

⁽⁸⁾ Parere del CESE sul tema *Riflessioni sul servizio universale nelle comunicazioni elettroniche*, GU C 175 del 28.7.2009, pag. 8 e parere del CESE sul tema *Migliorare l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione digitali*, GU C 318 del 29.10.2011, pag.9.

⁽⁹⁾ COM(2006) 129 final.

3.6 La necessità di un forte impegno europeo in questo settore è stata rilanciata unanimemente e con forza anche dalla prima Assemblea dell'agenda digitale, che si è svolta a Bruxelles il 16 e 17 giugno 2011 presieduta dalla vicepresidente della Commissione N. Kroes, con la partecipazione di oltre 1 000 parti interessate⁽¹⁰⁾: fornitori di contenuti, costruttori di hardware, investitori e operatori Tlc delle principali imprese a livello mondiale. Gli intervenuti hanno condiviso la valutazione della Commissione, secondo cui l'attuale modello di investimento nelle Tlc è insufficiente per concretizzare la diffusione di infrastrutture di banda larga economicamente accessibili e di alta qualità (velocità, stabilità, costo sostenibile, accessibilità per tutti). A questo proposito, il CESE ritiene interessante approfondire l'esame della situazione indiana, dove il governo federale ha annunciato che collegherà con la banda larga 600 milioni di cittadini nel 2014, attraverso un mix di tecnologie con filo e wireless. Le dimensioni di questo impegno sono comparabili con l'UE e quindi l'iniziativa indiana potrebbe essere fonte di buone pratiche, attraverso l'attivazione della Tavola rotonda UE-India del Comitato⁽¹¹⁾.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Tra i progetti di interesse comune che la Commissione individua come finanziabili con questi fondi ci sono: connessioni transeuropee portanti ad alta velocità per le PP.AA; fornitura transfrontaliera di PA elettronica basata sulla identificazione e sull'autenticazione pienamente interoperabile (procedure di avvio alle imprese, appalti transfrontalieri, giustizia elettronica, assistenza sanitaria online, in particolare servizi di radiodiagnostica a distanza); accesso a distanza al patrimonio culturale; sicurezza di Internet per i minori e contro le truffe nell'e-commerce, servizi di energia intelligente.

4.2 Questi progetti contribuiscono alla crescita economica e favoriscono lo sviluppo del mercato unico, rafforzando la competitività dell'economia europea, anche riguardo alle PMI; migliorano la qualità della vita di cittadini, imprese e amministrazioni, promuovendo l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali di Tlc e l'accesso a queste ultime.

4.3 La Commissione aveva già individuato le principali criticità da contrastare per un effettivo raggiungimento degli obiettivi previsti dall'agenda digitale europea⁽¹²⁾ (una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020). A tal proposito, il CESE ha rilevato che "l'inerzia nell'economia digitale europea causata dalla frammentazione e dagli investimenti insufficienti è stata aggravata da un'inadeguata attuazione delle iniziative politiche"⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ Sull'assemblea digitale, cfr. http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/daa/index_en.htm.

⁽¹¹⁾ Cfr. dichiarazioni di AK.Bhargava, direttore esecutivo della compagnia telefonica indiana MTNL (Manhagar Telephone Nigam Limited): "Per aumentare la penetrazione della banda larga, l'infrastruttura diffusa ovunque deve anticipare la domanda. La qualità del servizio deve essere elevata e, soprattutto, devono essere sostenibili i costi"; Broadband Tech India, 12.9.2011.

⁽¹²⁾ COM(2010) 245 final/2.

⁽¹³⁾ Parere del CESE sul tema *Un'agenda digitale europea*, GU C 54 del 19.2.2011, pag. 58.

4.4 La proposta della Commissione è condivisibile laddove sollecita l'avvio di iniziative da parte degli Stati membri finalizzate a rendere disponibili ai cittadini dell'UE una rete integrata di contenuti e servizi utili anche se in essa non viene ancora contemplata la possibilità di prevedere una identità elettronica europea (eID) per ogni cittadino in modo da facilitare la prestazione dei servizi elettronici ed il commercio online già oggetto di una specifica raccomandazione trasmessa dal CESE⁽¹⁴⁾.

4.5 Lo strumento finanziario deciso dalla Commissione può risolvere un problema che finora ha limitato le possibilità di una forte infrastruttura. L'utilizzo soltanto dei fondi strutturali e del programma *Competitività e innovazione* per infrastrutture di servizi digitali e solo per progetti pilota non costituirebbe una sufficiente massa critica per una diffusione significativa dei servizi digitali. Attualmente gli investimenti in banda larga sono insufficienti in molte regioni per mancanza di concorrenza ed elevato rischio di mercato, ci sono servizi pubblici poco sviluppati e non interoperabili per frammentarietà di soluzioni tecniche. Se si continuasse su questa strada non si avrebbe un vero mercato unico digitale e molti cittadini europei verrebbero esclusi.

4.6 Il CESE ritiene importante che i progetti da finanziare con questi fondi rispettino il principio della neutralità tecnologica, che è fondamentale per un'Internet davvero aperta⁽¹⁵⁾.

4.7 Inoltre da anni il CESE afferma con forza la sua convinzione sulla necessità ormai ineludibile di inserire la connessione a Internet nel servizio universale⁽¹⁶⁾. Ancora una volta si constata che la Commissione elude questa importante questione, perché la commissaria Kroes in sede di riesame della portata del servizio universale ha escluso di poter includere i servizi di telecomunicazione mobile e le connessioni ad alta velocità⁽¹⁷⁾. La Commissione ha fondato questa conclusione sulla consultazione pubblica lanciata a marzo 2010, da cui sarebbe emerso un carico pesante per l'industria e ripercussioni sui prezzi per i consumatori in alcuni Stati membri in cui questi servizi sono ancora deboli.

4.8 Sorprende che, mentre la Commissione mostra una forte sensibilità rispetto alla necessità di far fare all'Unione un salto di qualità decisivo nelle infrastrutture, invece sia ancora molto cauta sulla opportunità di adeguare la normativa sul servizio universale nelle Tlc, che risale ormai al 2002⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Parere del CESE sul tema *Un'agenda digitale europea*, GU C 54 del 19.2.2011, pag. 58.

⁽¹⁵⁾ Parere del CESE sul tema *Neutralità della rete*, GU C 24 del 28.1.2012, pag.139.

⁽¹⁶⁾ Parere del CESE sul tema *Riflessioni sul servizio universale nelle comunicazioni elettroniche*, GU C 175 del 28.7.2009, pag. 8, parere del CESE sul tema *Un'agenda digitale europea*, GU C 54 del 19.2.2011, pag. 58, parere del CESE sul tema *Primo programma relativo alla politica in materia di spettro radio / La banda larga in Europa: investire nella crescita indotta dalla tecnologia digitale*, GU C 107 del 6.4.2011, pag. 53; e numerosi altri pareri.

⁽¹⁷⁾ Annuncio del 23 novembre 2011, cfr. IP/11/1400.

⁽¹⁸⁾ Direttiva servizio universale 2002/22/CE del 7 marzo 2002.

Il CESE, pur comprendendo le difficoltà economiche evidenziate dalla Commissione, ribadisce pertanto che, in attesa del raggiungimento di questo obiettivo prioritario e da realizzare al più presto, ad ogni cittadino deve essere garantito un accesso pubblico o privato alla larga banda a costi economici e logistici sostenibili.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

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 orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee che abroga la decisione n. 1364/2006/CE

COM(2011) 658 definitivo — 2011/0300 (COD)

(2012/C 143/25)

Relatore: **BIERMANN**

Il Parlamento europeo, in data 15 novembre 2011, e il Consiglio dell'Unione europea, in data 29 novembre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 172 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 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee che abroga la decisione n. 1364/2006/CE

COM(2011) 658 final - 2011/0300 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 131 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

Il presente parere fa parte di un pacchetto di cinque pareri predisposti dal CESE in merito al **meccanismo per collegare l'Europa (CEF)** e ai relativi orientamenti, pubblicati dalla Commissione europea nell'ottobre 2011. Nel pacchetto rientrano i pareri **TEN/468** sul **CEF** (relatore: HENCKS), **TEN/469** sugli orientamenti per le reti transeuropee di **telecomunicazioni** (relatore: LONGO), **TEN/470** sugli orientamenti per le infrastrutture **energetiche** (relatore: BIERMANN), **TEN/471** sugli orientamenti per la rete transeuropea dei **trasporti** (relatore: BACK) e **TEN/472** sull'iniziativa **prestiti obbligazionari** (relatore DUTTINE).

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene l'obiettivo di modernizzare e di sviluppare ampiamente le infrastrutture energetiche europee. Infrastrutture europee dell'energia efficienti, stabili e che garantiscano la sicurezza dell'approvvigionamento sono, insieme alla differenziazione delle fonti d'energia, delle fonti di approvvigionamento e delle rotte di transito, la base per un approvvigionamento sicuro e stabile dell'UE.

1.2 La crisi finanziaria ha dimostrato che in particolare strutture industriali stabili, ma anche un tessuto resistente di PMI, sono altrettanti fattori di creazione del valore, capaci di accelerare l'uscita dalle difficoltà attuali. In entrambi i casi è indispensabile disporre di infrastrutture energetiche stabili, che garantiscano un'elevata sicurezza degli approvvigionamenti.

1.3 In futuro, l'energia dovrà essere trasportata molto lontano, più spesso e in maggiori quantità di quanto non sia possibile oggi. Occorre quindi, come indicato anche nella proposta della Commissione europea, creare e applicare le premesse del caso.

1.4 La trasmissione ad altissima tensione in corrente continua deve diventare una rete stabile e paneuropea, dal momento che le connessioni lineari utilizzate finora non sono a prova di guasto.

1.5 Occorre creare interconnessioni europee per evitare le congestioni. La gestione dei punti di congestione è un contributo alla stabilità dell'approvvigionamento.

1.6 Solo con infrastrutture energetiche transeuropee tutti i paesi dell'UE potranno sfruttare i vantaggi delle fonti di energia nazionali. Ciò vale per l'energia idroelettrica ed eolica come per gli impianti solari dell'Europa meridionale. In questo modo sarà possibile ottimizzare anche l'utilizzo delle fonti fossili di energia, come il petrolio, il gas e il carbone.

1.7 Solo infrastrutture energetiche ben sviluppate possono consentire il passaggio a un approvvigionamento energetico sostenibile, sicuro e a bassa emissione di carbonio.

1.8 Il CESE sostiene la creazione del meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe*). Finora sono disponibili solo delle stime sul volume d'investimenti richiesto, ma ai fini dell'attuazione occorre procedere concretamente a un esame delle esigenze finanziarie effettive e sono necessarie migliori condizioni quadro e maggiori risorse per l'innovazione nello sviluppo delle infrastrutture energetiche europee. Ciò non deve avvenire a discapito dello sviluppo, altrettanto necessario, delle reti di distribuzione negli Stati membri e nelle regioni. Sono anche necessari a tutti i livelli tariffe di rete in grado di promuovere gli investimenti privati e programmi pubblici di sostegno e di garanzia efficaci, al fine di creare incentivi agli investimenti privati.

1.9 I criteri per l'assegnazione dei progetti sono particolarmente importanti: essi devono risultare trasparenti per i gestori delle reti, per gli operatori che producono e consumano energia e per i cittadini. Il Comitato accoglie con favore la struttura di partecipazione dei cittadini e delle regioni definita nella proposta e quindi anche i criteri di assegnazione dei progetti formulati nell'allegato del progetto di regolamento.

1.10 Potenziare l'interconnessione della rete elettrica europea è necessario per ottimizzare l'equilibrio del carico, nonché per sfruttare appieno i potenziali di efficienza. Affinché lo sviluppo della rete non diventi una strettoia per la crescita dell'Europa occorre rendere nettamente più rapide le procedure di autorizzazione. Anche in questo caso, il Comitato apprezza le proposte del progetto di regolamento. Gli Stati membri sono invitati a varare le misure nazionali necessarie per conformarsi a tale progetto.

1.11 In linea di principio, il CESE reputa indispensabile maggiore consenso e dialogo fra tutte le parti interessate per affrontare le sfide dello sviluppo della rete.

1.12 Servono maggiori sforzi nella ricerca per compensare (con l'aiuto di reti intelligenti, capacità di stoccaggio e mix energetici oculati) le oscillazioni dell'elettricità prodotta mediante l'energia rigenerativa. A tal fine, occorre garantire la certezza del diritto in tutta l'UE.

1.13 Occorre mettere un'enfasi particolare sulla stabilità della rete elettrica europea, date le condizioni mutevoli della crescente immissione di energie rinnovabili e la volatilità di queste ultime. Tensione e frequenza non devono oscillare.

1.14 La creazione di infrastrutture energetiche transeuropee presuppone un forte consenso da parte dei cittadini. Le misure contenute nella proposta sono un passo importante in questa direzione e, ove necessario, vanno ampliate nei singoli Stati membri.

1.15 I lavoratori impegnati nella costruzione e nella gestione delle reti energetiche transnazionali si trovano a dover rispondere a esigenze particolarmente elevate. Per l'attuazione occorre assolutamente disporre di una qualificazione e di una formazione professionale adatte a queste attività. Per le risorse umane maggiormente qualificate, quali quadri ed ingegneri, si rende particolarmente necessaria un'attività di formazione continua specifica in merito alle attività di innovazione, ricerca e prevenzione dei rischi nel campo del trasporto di energia tra diversi paesi e alle normative nazionali in materia, in continua evoluzione. Nell'aggiudicazione degli appalti bisogna vigilare sul rispetto delle norme sociali.

1.16 Il CESE apprezza che sia stata mantenuta l'idea di una rete globale per il gas: la connessione di diverse regioni produttrici accresce la sicurezza dell'approvvigionamento.

1.17 I progetti di ricerca promossi dall'UE relativi alla cattura e allo stoccaggio di CO₂ procedono con molta lentezza. Dovrebbe essere pianificata già adesso una rete che colleghi fra loro i siti di ricerca e i potenziali luoghi di stoccaggio o che serva allo stoccaggio, ma è ancora dubbio che possa essere realizzata prima del 2020. Per questo, il CESE invita a varare un processo di accompagnamento che studi e metta alla prova l'applicabilità di questa tecnologia (cfr. anche il parere CESE 1203/2008 sul tema *Stoccaggio geologico del biossido di carbonio*, relatore: WOLF) ⁽¹⁾.

2. Introduzione

2.1 Per la politica e la società europee, la definizione del futuro energetico dell'UE è una grossa sfida. La realizzazione di quest'obiettivo richiede un'azione coerente, determinata e realistica, che si basi ad esempio su studi di fattibilità e comprenda una strategia comune europea attraverso i confini degli Stati membri.

2.2 Gli orientamenti di un'azione comune europea sono rappresentati dai tre obiettivi dell'UE in materia di politica energetica: sicurezza dell'approvvigionamento, competitività e sostenibilità. Perseguire questi tre obiettivi comporta però anche una responsabilità sociale, consistente nel garantire che tutti i cittadini dell'UE possano accedere all'energia a prezzi abbordabili.

2.3 Il 17 novembre 2010, la Commissione ha pubblicato la comunicazione *Priorità per le infrastrutture energetiche per il 2020 e oltre*, contenente la richiesta di una nuova politica in materia di infrastrutture per l'energia in Europa. Secondo il documento, in futuro lo sviluppo delle reti dovrebbe essere coordinato a livello transeuropeo, il che allo stesso tempo significa rielaborare e sviluppare ulteriormente le strategie e le concezioni fin qui seguite in materia di reti energetiche transeuropee.

2.4 Infine, la Commissione ha presentato, il 19 ottobre 2011, una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee che abroga la decisione n. 1364/2006/CE, intesa a creare un mercato interno delle infrastrutture energetiche e destinata a entrare in vigore il 1° gennaio 2013. In questo modo, le infrastrutture energetiche transeuropee sono divenute parte della strategia energetica dell'Europa all'orizzonte del 2020. Elementi di tale strategia sono l'integrazione degli Stati membri nella rete europea, la promozione della produzione sostenibile di energia, l'aumento dell'efficienza energetica, l'abbassamento delle emissioni di gas serra e lo sviluppo delle energie rinnovabili.

2.5 In futuro le infrastrutture energetiche acquisteranno un'importanza molto maggiore: il comitato etico Sicurezza dell'approvvigionamento energetico del governo federale tedesco le considera il cuore di un'economia *high tech* ⁽²⁾.

⁽¹⁾ GU C 27 del 3.2.2009, pag. 75.

⁽²⁾ *Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft* ("La svolta energetica della Germania – Un lavoro comune per il futuro"), relazione presentata dal comitato etico Sicurezza dell'approvvigionamento energetico, Berlino, 30 maggio 2011, pag. 37.

2.5.1 Nel caso del trasporto di elettricità, ciò comporta la costruzione di una rete di trasmissione ad altissima tensione in corrente continua (autostrada elettrica) per tutta l'UE, comprese le interconnessioni, lo studio e lo sviluppo di centri di stoccaggio dell'energia e la creazione di sistemi intelligenti e decentrati di distribuzione dell'elettricità (*smart grids*), nonché una strategia per l'uso intelligente dell'elettricità.

2.5.2 Il gas naturale conserverà un ruolo fondamentale nel mix energetico europeo anche in futuro, in modo da compensare le oscillazioni nella produzione di elettricità e di garantire un approvvigionamento di base. La creazione di linee ad alta pressione e delle necessarie capacità di stoccaggio deve essere accelerata. Dato che, al momento attuale, i costi dello stoccaggio sono relativamente elevati, è necessario considerare se lo stoccaggio del gas naturale possa essere sostituito almeno in parte grazie ad altre modalità di produzione dell'energia.

2.5.3 Nel medio termine, il petrolio continuerà a svolgere un ruolo centrale, in particolare nel trasporto su strada: perciò, anche in questo caso, occorre potenziare e ottimizzare le strutture di trasporto, anche alla luce della necessità di garantire una solida sicurezza dell'approvvigionamento.

2.5.4 A ciò si aggiunge la creazione di infrastrutture per il trasporto di CO₂. La discussione sui pro e i contro di questa tecnica è ancora in corso, e occorre continuare le attività di ricerca e sviluppo e la promozione del sostegno da parte del pubblico, per cui è prevedibile che l'attuazione sarà ritardata.

2.6 Le fonti energetiche proprie degli Stati membri devono essere integrate nell'infrastruttura energetica europea: in questo modo, ad esempio, le centrali ultramoderne a petrolio e a carbone potranno contribuire all'approvvigionamento di base e a compensare le oscillazioni nella produzione di elettricità.

3. La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio presentata dalla Commissione

3.1 Il fondamento contenutistico della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee consiste nell'obbligo per gli Stati membri di partecipare alle iniziative riguardanti le infrastrutture transeuropee e di creare allo stesso tempo strutture di trasporto efficienti. Data la continua crescita della domanda d'energia, un collegamento alle reti transeuropee è irrinunciabile, e questo vale per tutti i settori energetici.

3.2 La proposta accorda la priorità a 12 progetti e aree per le infrastrutture energetiche. Tutti gli Stati membri sono inseriti nei progetti, ciascuno nella misura in cui è interessato. Si tratta di:

— 4 corridoi dell'elettricità; fra questi si conta la creazione di una rete offshore dei mari settentrionali e la costruzione di una rete Nord-Sud;

— 4 corridoi del gas; fra questi si conta la creazione di reti europee del gas al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento;

— 1 corridoio del petrolio, anche in questo caso con l'obiettivo fondamentale di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento;

— 3 aree tematiche prioritarie, tra cui la realizzazione di reti intelligenti, la costruzione di autostrade dell'elettricità e reti transfrontaliere per il trasporto di CO₂.

3.3 Per le quattro aree infrastrutturali, la proposta della Commissione prevede 15 categorie (tra cui le autostrade dell'elettricità, gli impianti di stoccaggio di elettricità, le condotte di gas, il trasporto del petrolio e le condotte per la CO₂). Si tratta della premessa necessaria affinché tutti i soggetti possano partire da condizioni uguali e condivise.

3.4 Lo stesso vale per le regole vincolanti proposte dalla Commissione in materia di collaborazione dei gruppi regionali per l'attuazione. Queste regole del gioco valgono per tutti i gruppi regionali e servono ad ottimizzare la collaborazione comune; ai gruppi dovrebbero partecipare tutti i portatori d'interesse del caso. Dal momento che i progetti hanno notevoli effetti sul territorio sovrano degli Stati membri e a livello transfrontaliero, simili regole e indicatori sono indispensabili.

3.5 Poiché non soltanto i prezzi dell'elettricità ma anche i prezzi di rete differiscono da uno Stato membro all'altro, è formulato un metodo di analisi costi-benefici in base al quale è possibile elaborare e confrontare diversi scenari nei singoli settori energetici, ad esempio in materia di domanda, prezzi e capacità produttive.

3.6 Infine, sono stabiliti orientamenti per la trasparenza e la partecipazione del pubblico. Al riguardo si tiene conto del fatto che, in mezzo a tante regolamentazioni nazionali diverse, occorre creare un *modus operandi* unitario. Viene quindi proposto di elaborare un manuale procedurale, con l'obiettivo di ottenere un'ampia partecipazione dei cittadini. Le norme vincolanti proposte dovranno essere applicate in tutta l'UE e consentiranno un adattamento delle operazioni (cfr. allegato II della proposta).

3.7 In questo modo si aprono anche possibilità di attuazione dei progetti pilota per la partecipazione dei cittadini, allo scopo di sviluppare una cultura europea della partecipazione.

3.8 La partecipazione degli enti territoriali, del mondo dell'economia e dei cittadini acquista quindi una qualità del tutto nuova: non viene coinvolta l'opinione pubblica di un solo paese,

ma di tutti i paesi interessati, in modo che nasca una specie di partecipazione transnazionale, che può e deve portare a una cultura europea della partecipazione. Il Comitato delle regioni (CdR) ha sottolineato ampiamente quest'aspetto nel parere *Priorità per le infrastrutture energetiche per il 2020 e oltre* ⁽³⁾ (cfr. tra l'altro i punti 3 e 4).

3.9 La base giuridica per l'applicazione di un eventuale regolamento è rappresentata fra l'altro dall'articolo 171, paragrafo 1, del TFUE, la cui formulazione è senza ambiguità; per quanto riguarda il livello procedurale, interviene la codecisione di cui all'articolo 172. È importante che la competenza degli Stati membri quanto al mix delle fonti d'energia sia mantenuta. La competenza dell'UE in materia di reti transeuropee è d'aiuto in questo contesto e va ulteriormente rafforzata.

3.10 Il quadro finanziario per il consolidamento delle infrastrutture energetiche europee di cui al 2020 è stimato in circa 210 miliardi di euro ⁽⁴⁾. Il contributo di investitori privati dovrebbe essere del 50 % circa. Per raggiungere tale quota, la Commissione sta discutendo e studiando appositi strumenti di finanziamento, la cui valutazione è oggetto del lavoro del gruppo di studio TEN Iniziativa Prestiti obbligazionari Europa 2020 per il finanziamento di progetti infrastrutturali ⁽⁵⁾.

3.11 Il regolamento proposto dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2013. I principi di finanziamento proposti rientrano nel quadro finanziario generale dell'UE previsto per il periodo 2014-2020.

4. Osservazioni del CESE

4.1 L'approvvigionamento di energia mediante infrastrutture moderne è una condizione fondamentale per il progresso della società europea, e per questo il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione, ritenendola un elemento importante per raggiungere gli obiettivi 2020 in materia di politica energetica.

4.2 La soluzione proposta punta a conciliare la trasparenza del mercato con la necessaria regolamentazione e la libertà del mercato: si tratta di un aspetto positivo. Al momento, i mercati dell'energia degli Stati membri sono regolamentati in modo diverso e vi è il rischio che emergano conflitti d'interesse, per cui si cerca di realizzare un ravvicinamento dei mercati nazionali dell'energia, pur nel rispetto delle necessità nazionali.

4.3 In particolare per quanto riguarda i progetti proposti di indicatori e regole comuni e vincolanti per tutti si apre la possibilità di un'azione comune mirata. In questo modo è possibile ridurre immediatamente al minimo le dispute sulle definizioni.

⁽³⁾ GU C 259 del 2.9.2011, pagg. 48-53.

⁽⁴⁾ La proposta della Commissione prevede circa 140 miliardi di euro per le reti ad alta tensione, lo stoccaggio e gli utilizzi intelligenti delle reti, circa 70 miliardi di euro per i gasdotti ad alta pressione e circa 2,5 miliardi di euro per le infrastrutture di trasporto della CO₂.

⁽⁵⁾ Cfr. parere del CESE sul tema *Iniziativa Prestiti obbligazionari Europa 2020 per il finanziamento di progetti infrastrutturali* (Cfr. pagina 3 della presente Gazzetta ufficiale).

4.4 L'obiettivo stabilito di creare una super-rete dell'energia, fino alla costruzione di reti intelligenti decentrate, comporta numerose conseguenze positive:

- la creazione di posti di lavoro migliori e più numerosi, in particolare nelle zone periferiche d'Europa;
- la sicurezza dell'approvvigionamento energetico rafforza l'Europa in quanto sito industriale e dei servizi di fronte alla concorrenza globale, il che vale in particolar modo per le PMI;
- la modernizzazione e il consolidamento delle infrastrutture europee dell'energia contribuiscono a una maggiore efficienza energetica;
- grazie alla creazione di infrastrutture transnazionali in contemporanea col potenziamento delle reti regionali si presenta la possibilità di compensare meglio le congestioni energetiche;
- una maggiore competitività sui mercati dell'energia comporta la possibilità di stabilizzare i prezzi o perfino di farli scendere, anche se quest'obiettivo è contrastato da un'esigenza di regolamentazione abbastanza elevata, che può avere effetti negativi sui prezzi. Occorre pertanto aprire una riflessione politica sulla direzione da seguire.

4.5 Con la prevista partecipazione degli enti regionali e locali aumenterà il consenso per le innovazioni infrastrutturali proposte, come il CdR ha particolarmente sottolineato nel proprio parere.

4.6 La regolamentazione delle reti va rivista. Occorre trovare il modo di sostituire l'orientamento degli operatori verso la redditività con strategie di più ampio respiro. La fattibilità tecnica è una delle questioni fondamentali, come anche quella di un'attuazione che sia economica, sostenibile e rispettosa del sociale.

4.7 Un elemento di peso per le moderne infrastrutture energetiche è quello dello stoccaggio. Finora la questione riguardava essenzialmente il gas naturale e il petrolio, ma viene ora allargata al settore dell'elettricità. Nel complesso, si pone la domanda se si tratti di progetti d'interesse comune oppure nazionali: al momento mancano norme dell'UE in proposito, e sussistono serie perplessità di natura giuridica. La Commissione pertanto è invitata ad elaborare una proposta che crei certezza del diritto nel settore dello stoccaggio di energia. Tale proposta deve andare oltre le possibilità di stoccaggio attualmente ammesse al sostegno, e contemplare tutte le possibili opzioni tecniche, come ad esempio accumulatori, vapore, idrogeno o metano. Sarebbe anche auspicabile sostenere progetti di ricerca, che dovrebbero svolgersi in parallelo all'attuazione.

4.8 Negli Stati membri dotati di consigli economici e sociali, tali organi dovrebbero essere interpellati e partecipare in veste consultiva alle fasi di pianificazione e attuazione.

4.9 Le regolamentazioni nazionali sulla partecipazione dei lavoratori saranno parte integrante dei progetti infrastrutturali regionali nel settore dell'energia. Si tratta di una premessa essenziale per un'organizzazione in senso sociale dei posti di lavoro esistenti e di quelli di nuova creazione nel quadro dei progetti infrastrutturali europei.

4.10 I lavoratori attivi nei progetti infrastrutturali devono essere adeguatamente qualificati e formati per questi compiti di responsabilità, al fine di renderne agevole la realizzazione.

4.11 I cittadini dell'UE devono essere informati dettagliatamente sui nuovi progetti di infrastrutture, dal momento che non è possibile realizzarli senza un largo consenso del pubblico.

4.12 I costi delle infrastrutture fanno parte del prezzo per l'energia pagato dall'utente finale e nella pratica vengono trasferiti sui prezzi al consumatore. Vi è il rischio che i cittadini siano esclusi dalla possibilità di accedere all'energia elettrica, argomento che viene affrontato solo marginalmente dalla proposta. In parallelo quindi occorre sviluppare strategie volte a prevenire la povertà energetica. Al riguardo risulterà decisiva in fin dei conti anche la misura in cui si riuscirà a creare concorrenza sui mercati dell'energia, per combattere un aumento dei prezzi.

4.13 Un modo di ottimizzare i costi delle infrastrutture è anche produrre l'energia giusta nel luogo giusto. Ad esempio,

l'energia eolica deve essere prodotta nelle zone ventose, l'energia solare nelle regioni a forte irraggiamento solare. In questa maniera si può ottimizzare non soltanto la produzione, ma anche il trasporto dell'energia.

4.14 La grande industria e le PMI continuano ad essere produttori essenziali di valore aggiunto in Europa, e anche nel loro caso è fondamentale garantire un approvvigionamento energetico stabile a prezzi competitivi sul mercato mondiale.

4.15 Un problema da risolvere riguarda la prevista creazione di infrastrutture per il trasporto di CO₂: i pro e i contro di questa tecnica sono ancora in discussione. Poiché sul medio periodo i combustibili fossili come petrolio, gas e carbone continueranno a far parte del mix energetico dell'Europa, sono necessarie misure di affiancamento per accelerare l'affermazione delle tecniche di trasporto della CO₂ e la costruzione della necessaria infrastruttura, in modo da poter raggiungere gli obiettivi di lungo termine dell'UE in materia di clima. Al momento però i progetti pilota sono quasi completamente assenti: è dunque da vedere se si riuscirà a rispettare la scadenza del 2020 o si andrà al di là di essa.

4.16 In questo contesto, il CESE accoglie favorevolmente la proposta di regolamento in materia di infrastrutture energetiche e ne sostiene una rapida attuazione che tenga conto delle sue osservazioni.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

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 orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti

COM(2011) 650 definitivo — 2011/0294 (COD)

(2012/C 143/26)

Relatore: **BACK**

Il Parlamento europeo, in data 15 novembre 2011, e il Consiglio, in data 30 novembre 2011, hanno deciso, conformemente agli articoli 172 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 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti

COM(2011) 650 final - 2011/0294 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

Il presente parere fa parte di un pacchetto di cinque pareri predisposti dal CESE in merito al **meccanismo per collegare l'Europa (CEF)** e ai relativi orientamenti, pubblicati dalla Commissione europea nell'ottobre 2011. Nel pacchetto rientrano i pareri **TEN/468** sul **CEF** (relatore: HENCKS), **TEN/469** sugli orientamenti per le reti transeuropee di **telecomunicazioni** (relatore: LONGO), **TEN/470** sugli orientamenti per le infrastrutture **energetiche** (relatore: BIERMANN), **TEN/471** sugli orientamenti per la rete transeuropea dei **trasporti** (relatore: BACK) e **TEN/472** sull'iniziativa **prestiti obbligazionari** (relatore: DUTTINE).

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la comunicazione su un pacchetto di crescita (di seguito "la comunicazione") e la proposta riguardante orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (di seguito: "la proposta"). L'impostazione presentata nella comunicazione e le misure normative per attuarla nel campo dei trasporti suggerite nella proposta sono in larga misura conformi alle posizioni adottate dal CESE nei suoi precedenti pareri.

1.2 In particolare, il CESE riconosce che reti infrastrutturali transfrontaliere multimodali e senza ostacoli che includano "l'ultimo miglio" e abbiano buone connessioni con i paesi terzi sono vitali affinché la strategia Europa 2020 possa essere attuata con successo e possano essere realizzati gli obiettivi del Libro bianco Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti del 2011 (di seguito "il Libro bianco sulla politica dei trasporti"). Il CESE apprezza inoltre l'approccio integrato alla politica delle infrastrutture tra i settori dei trasporti, dell'energia e delle tecnologie digitali, al fine di conseguire sinergie ed efficienza energetica. Il CESE desidera tuttavia formulare alcune osservazioni.

1.3 Il CESE deplora che l'obiettivo di creare sinergie con altre reti non compaia tra le priorità della proposta in fatto di pianificazione, presentate all'articolo 10.

1.4 Il CESE constata un problema di coerenza tra gli obiettivi a lunghissimo termine stabiliti nella proposta e le misure più concrete e immediate da adottare entro il 2020-2030.

1.5 Il CESE approva l'impostazione "a doppio strato", consistente in una rete globale (*comprehensive network*) e in una rete centrale (*core network*), ma si chiede se i corridoi della rete centrale (di seguito: "i corridoi") non debbano di fatto essere considerati un terzo strato, che sostituisca i progetti prioritari degli attuali orientamenti. Ciò è dovuto al fatto che il Capo IV della proposta prevede criteri specifici per la definizione e lo sviluppo dei corridoi, che conferiscono loro un carattere distintivo, ben riconoscibile rispetto al resto della rete centrale. Il CESE osserva che si possono verificare problemi di prevedibilità e di certezza giuridica per il fatto che i corridoi e i progetti predefiniti sono elencati in allegato alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa (di seguito "la proposta CEF"), che si applicherà soltanto nel periodo 2014-2020, mentre sia i corridoi che i progetti sono operazioni di lungo periodo, e sarà quindi necessario continuare a considerarli prioritari anche dopo il 2020.

1.6 Il CESE ritiene pertanto che i suddetti problemi di prevedibilità e certezza giuridica potrebbero essere risolti o inserendo l'elenco dei corridoi e dei progetti predefiniti in un allegato alla proposta, oppure stabilendo che l'elenco stesso rimarrà in vigore finché rimane in vigore il regolamento, fatti salvi futuri emendamenti.

1.7 Il CESE sottolinea il ruolo importante dell'organizzazione per il coordinamento e la *governance*, prevista al fine di facilitare l'attuazione dei corridoi della rete centrale. Mette tuttavia in rilievo l'importanza di mantenere tale organizzazione il più possibile snella, puntuale ed efficiente sotto il profilo dei costi, incentrata sull'obiettivo di assicurare, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, che le interfacce transfrontaliere funzionino in maniera ottimale e siano evitate le strozzature dei corridoi. Il Comitato chiede di prevedere soluzioni che evitino la creazione di strutture di *governance* aggiuntive e la duplicazione dei meccanismi nel caso in cui diversi corridoi coincidano, ad esempio i corridoi della rete centrale e la rete europea del trasporto ferroviario di merci ai fini di un trasporto competitivo di merci.

1.8 Il CESE si interroga sull'opportunità di introdurre disposizioni specifiche che rendano possibile dotare l'intera rete centrale, compresi i progetti delle autostrade del mare che colleghino i porti a essa appartenenti, di un meccanismo di coordinamento, al fine di agevolare un'attuazione adeguata e tempestiva della rete centrale, in particolare nella sua dimensione transfrontaliera. Il CESE sottolinea in particolare che questo meccanismo potrebbe costituire, per le autorità di pianificazione, una risorsa che consente sia trovare il giusto equilibrio tra i due aspetti della pianificazione nazionale e del valore aggiunto UE sia di mettere in evidenza lo stesso valore aggiunto UE.

1.9 Per quanto riguarda la configurazione dei corridoi, il CESE prende atto del fatto che la proposta enfatizza il loro carattere multimodale e transfrontaliero. La configurazione illustrata nell'allegato alla proposta CEF è troppo legata ai corridoi per il trasporto ferroviario di merci definiti nel regolamento (UE) 913/2010 relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo. Dato che una delle priorità generali della proposta è un trasporto multimodale efficiente sotto il profilo delle risorse e che ciascun corridoio dovrebbe includere almeno tre modi di trasporto, bisognerebbe prendere in considerazione anche altri modi di trasporto.

1.10 Il CESE è dell'avviso che i corridoi andrebbero definiti sulla base dell'approccio multimodale ed efficiente sotto il profilo delle risorse descritto agli articoli 48 e 49 della proposta, e che dovrebbero coprire i più importanti flussi transfrontalieri di lungo raggio della rete centrale, ottimizzando l'uso di tutti i modi di trasporto e la cooperazione tra gli stessi. La configurazione dei corridoi dovrebbe basarsi su analisi dei costi e dei benefici e puntare all'efficienza e alla sostenibilità (economica, ambientale e sociale), concentrandosi sull'innovazione e sulla comodità. Su questa base, nella definizione dei corridoi si dovrebbe tenere conto delle esigenze di tutti i modi, compresi i nodi.

1.11 Il CESE attribuisce grande importanza all'intenzione, manifestata dalla Commissione nella proposta CEF, di assegnare

risorse aggiuntive per tenere conto delle necessità dei paesi beneficiari della politica di coesione, e ritiene che anche la proposta in esame dovrebbe rispecchiare questa volontà, per esempio aggiungendo un obiettivo all'articolo 4 o una nuova priorità all'articolo 10.

1.12 Il CESE prende atto che, secondo l'articolo 17, paragrafo 3, della proposta CEF, l'80-85 % delle risorse finanziarie disponibili deve essere riservato ai progetti predefiniti, principalmente nell'ambito dei corridoi della rete centrale, elencati nell'allegato alla proposta CEF. Il CESE deplora l'assenza di indicazioni riguardo ai criteri adottati per la selezione di questi progetti. Il CESE ricorda altresì il carattere multimodale dei corridoi, previsto tra l'altro dalle disposizioni relative al piano di sviluppo dei corridoi di cui all'articolo 53 della proposta, che sembrano dare per scontata una ripartizione ragionevole dei progetti di investimento tra i diversi modi (cfr. l'articolo 53, paragrafo 1, lettera (f) della proposta).

1.13 Considerando l'importanza dell'obiettivo sostenibilità, affermata, per esempio, negli articoli 37-39 della proposta, il CESE si chiede se il concetto di "soluzione corridoi verdi" non possa essere utilizzato come marchio di qualità per lo sviluppo dell'opzione per i servizi di trasporto merci di cui all'articolo 38.

2. Introduzione

2.1 Gli orientamenti per le TEN-T attualmente in vigore si fondano su una decisione e risalgono al 1996. Il loro fine è migliorare la connettività e quindi il funzionamento del mercato unico.

2.2 Nella loro versione riveduta, tuttavia, gli orientamenti del 1996 non formano una rete coerente, in particolare per quanto riguarda i progetti prioritari, che hanno l'obiettivo di intervenire su determinati punti della rete dove si riscontrano problemi di capacità o altri problemi di connettività.

2.3 L'attuazione degli orientamenti è stata lenta e si sono verificati notevoli ritardi, in particolare riguardo ai progetti prioritari.

2.4 Il CESE ha constatato inoltre un'attuazione insufficiente nei nuovi Stati membri dell'Europa orientale.

2.5 La comunicazione e la proposta ("il pacchetto") ora presentate dalla Commissione sono il frutto di un lungo iter di consultazione. Il CESE ha partecipato a questo processo in relazione al quale ha adottato un parere in merito al Libro verde del 2009 sulla politica TEN-T ⁽¹⁾ e, su richiesta dell'allora imminente presidenza polacca, un parere sul tema *Sviluppo sostenibile della politica dei trasporti dell'UE e pianificazione della TEN-T* ⁽²⁾. Il Comitato ha trattato le questioni relative alle TEN-T anche nel suo parere del 2011 in merito al Libro bianco sulla politica dei trasporti ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Parere del CESE TEN-T: *Riesame della politica*, GU C 318 del 23.12.2009, pag. 101.

⁽²⁾ Parere del CESE *Sviluppo sostenibile della politica dei trasporti dell'UE e pianificazione della TEN-T*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 31.

⁽³⁾ Parere del CESE *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti (Libro bianco)*, GU C 24 del 28.1.2012, pag. 146.

2.6 Il pacchetto è volto a creare una politica integrata delle infrastrutture per le reti dei trasporti e dell'energia e le reti digitali, affinché sia possibile ottenere sinergie, migliorare l'assegnazione delle risorse e rimuovere le strozzature, i problemi di capacità e i collegamenti mancanti.

2.7 Il pacchetto è destinato espressamente a contribuire al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, ossia la realizzazione di un'economia basata sulla conoscenza, sostenibile e competitiva, servita da reti ottimali ed efficienti sotto il profilo delle risorse.

2.8 I mezzi scelti per conseguire questi obiettivi sono singoli regolamenti per ciascun settore, che includono orientamenti in materia di pianificazione, priorità e attuazione, e un quadro finanziario comune, il regolamento CEF per il 2014-2020, con allegato un elenco di corridoi e progetti predeterminati selezionati per essere finanziati durante il suddetto periodo. Il regolamento CEF non è oggetto del presente parere.

2.9 La proposta indica una serie di obiettivi per il settore dei trasporti. Il più importante è l'introduzione di una rete centrale coerente, che dovrà rendere possibile nel mercato unico un trasporto multimodale efficiente sotto il profilo delle risorse e garantirne le connessioni con l'esterno. La proposta è volta a introdurre orientamenti TEN-T meno eterogenei di quelli attuali, a migliorare la visibilità della rete e ad agevolarne l'attuazione.

2.10 Analogamente al Libro bianco del 2011 sulla politica dei trasporti, il pacchetto mira ad agevolare flussi di trasporto senza ostacoli nel mercato interno, compresi i servizi logistici, al fine di garantire la sostenibilità e la crescita. La proposta in esame è volta a facilitare il coordinamento transfrontaliero tra gli Stati membri introducendo un quadro che consenta di migliorare la ripartizione delle risorse e la pianificazione.

2.11 La proposta include nella rete misure volte a sviluppare i sistemi di trasporto intelligente e a migliorare le soluzioni di trasporto verdi e l'innovazione.

2.12 La proposta divide la rete in due strati: una rete globale e una rete centrale. Le risorse e la *governance* dell'UE sono concentrate sulla rete centrale, che dovrà essere caratterizzata da un elevato valore aggiunto europeo (creazione dei collegamenti transfrontalieri mancanti, eliminazione delle strozzature e sviluppo di nodi multimodali). La rete centrale dovrà essere realizzata entro la fine del 2030, quella globale entro la fine del 2050.

2.13 Nell'ambito della rete centrale sono selezionati alcuni corridoi multimodali, dotati di un forte meccanismo di *governance* e di gran parte delle risorse finanziarie.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE accoglie favorevolmente la comunicazione e la proposta, e riconosce che un'infrastruttura operativa è essenziale per il funzionamento del mercato interno.

3.2 Già in diverse occasioni il Comitato ha invocato un approccio integrato ai diversi tipi di reti transeuropee, e pertanto apprezza che la Commissione formuli proposte in questo senso.

3.3 Il CESE prende atto del fatto che la proposta affronta soltanto in termini molto generali la questione delle possibilità

di coordinamento tra i diversi tipi di reti. Disposizioni più concrete si ritrovano nella proposta CEF.

3.4 Il CESE apprezza che la proposta sia coerente con gli obiettivi della politica dei trasporti illustrati nel Libro bianco del 2011. Il Comitato ha sottolineato che vi deve essere maggiore coerenza tra le misure strategiche proposte dal Libro bianco all'orizzonte del 2050 e le misure più concrete da attuare entro il 2020-2030. Problemi simili si riscontrano tanto nella comunicazione quanto nella proposta.

3.5 Il CESE presume che l'approccio a due strati presentato nella comunicazione e nella proposta sia motivato dal desiderio di creare una rete di trasporto coerente per i più importanti flussi di merci e passeggeri, che rappresenta un obiettivo utile e basato sulla necessità di stabilire priorità per l'assegnazione di risorse finanziarie limitate.

3.6 Il CESE si chiede se i corridoi della rete centrale, il cui quadro è delineato nella proposta ma che sono descritti più in dettaglio in un allegato alla proposta CEF, non costituiscano nei fatti un terzo strato concernente i progetti prioritari predefiniti per il periodo di bilancio 2014-2020. Il CESE richiama l'attenzione sui problemi di prevedibilità e certezza giuridica che potrebbero verificarsi per i corridoi e i progetti non pienamente attuati quando l'applicabilità della proposta CEF verrà a terminare nel 2020.

3.7 Il CESE si chiede pertanto se non sia opportuno riprendere l'elenco dei corridoi e dei progetti predefiniti in un allegato alla proposta. Il CESE ritiene che i corridoi in quanto tali siano da considerare connessi più alla proposta, che li regola, che non alla proposta di regolamento CEF.

3.8 Il CESE constata inoltre un problema di coerenza riguardante l'interazione tra la rete centrale e i corridoi, per i quali la proposta prevede uno strumento di coordinamento e di *governance* forte e utile. Sebbene il CESE riconosca l'utilità di stabilire priorità particolarmente rigorose per quanto riguarda l'utilizzazione delle risorse, un meccanismo di coordinamento e di *governance* ben sviluppato sarebbe utile anche per l'intera rete centrale, dato che il termine temporale per la sua attuazione non è molto lontano, sul piano della pianificazione infrastrutturale. Il CESE sottolinea in particolare l'utilità di questo meccanismo per trovare il giusto equilibrio tra i due aspetti della pianificazione nazionale e del valore aggiunto UE e perché quest'ultimo sia incluso nella pianificazione nazionale. L'esigenza di un forte meccanismo di coordinamento e di *governance* è particolarmente rilevante per i progetti che sono transfrontalieri per definizione, come le autostrade del mare.

3.9 Il CESE ritiene che i corridoi dovrebbero essere realmente multimodali. Ciò, in determinati casi, può significare che si tratterà di corridoi piuttosto larghi, che comprendano sia i collegamenti terrestri o fissi che quelli marittimi, per esempio sotto forma di autostrade del mare. Uno spazio adeguato deve essere riservato al trasporto stradale, perché è importante che la rete sia basata anche sulle realtà della domanda odierna. Ci si può infatti aspettare un tasso di crescita del trasporto merci pari al 34 % tra il 2005 e il 2020, e oggi il trasporto stradale copre circa il 75 % del volume complessivo. Il CESE considera importante che questo carattere multimodale sia rispecchiato anche nella selezione dei progetti, che dovrebbe coprire tutti i modi di trasporto.

3.10 Il CESE concorda con la valutazione espressa dalla comunicazione, secondo cui potrebbe essere il momento opportuno per proposte riguardanti le infrastrutture, perché gli investimenti nelle infrastrutture suscitano un interesse maggiore per effetto dell'attuale crisi finanziaria. Il Comitato sottolinea tuttavia che la valutazione delle possibilità finanziarie deve riguardare il lungo periodo, dato che il documento ha come date di riferimento il 2030 e il 2050.

3.11 Il CESE prende atto dell'ambiziosa pianificazione per il periodo 2014-2020 presentata nell'allegato alla proposta CEF. Il Comitato apprezza gli effetti positivi dell'attuazione del meccanismo di coordinamento e *governance* per i corridoi della rete centrale contenuto nella proposta, e del monitoraggio previsto nella proposta CEF. Richiama tuttavia l'attenzione sulla difficoltà nel prevedere la durata delle procedure nazionali di pianificazione, perché le decisioni in materia sono spesso soggette ad appello, e i tempi ne risultano spesso dilatati.

3.12 Nel suo parere sul Libro bianco del 2011 sulla politica dei trasporti, il CESE ha sottolineato l'importanza dell'interfaccia tra il trasporto sulle lunghe distanze e la distribuzione nelle aree urbane, e pertanto approva l'impostazione della proposta in merito a questo aspetto.

4. Osservazioni particolari

4.1 Nell'attuazione degli orientamenti, per quanto riguarda i criteri tecnici, il CESE sottolinea come sia importante tenere conto delle condizioni locali, purché sia sempre garantita la sicurezza. Dovrebbe esistere la possibilità di affrontare adeguatamente la questione, al fine di utilizzare le risorse in modo più efficiente.

4.2 Il ruolo dell'idea delle "autostrade del mare" è in parte poco chiaro rispetto a un collegamento con questo mezzo tra

porti situati in corridoi diversi o porti con uno status diverso, per esempio tra un porto della rete centrale e uno della rete globale, o tra due porti della rete centrale appartenenti a corridoi diversi (cfr. per esempio l'articolo 25, paragrafo 2, lettera (c) della proposta). Il CESE deplora questa mancanza di chiarezza, che rischia di causare problemi pratici al momento di collegare tra loro diversi progetti di autostrade del mare.

4.3 Le disposizioni dell'articolo 38 della proposta riguardano in realtà il concetto di "corridoio verde" introdotto dalla Commissione nel 2007 nel suo piano di azione per la logistica del trasporto merci. Il CESE deplora che questo concetto chiave non sia ripreso nella proposta come marchio di qualità.

4.4 Il CESE approva i requisiti previsti per l'infrastruttura di trasporto stradale della rete centrale (articolo 45 della proposta). Le infrastrutture ausiliarie come le aree di sosta sulle autostrade ogni 50 km e spazi di parcheggio sufficienti e sicuri per gli utenti commerciali della strada sono di primaria importanza perché, consentendo un adeguato riposo, sono essenziali sia per il miglioramento delle condizioni di lavoro dei conducenti che per la sicurezza stradale, e contribuiscono a contrastare le attività della criminalità organizzata.

4.5 Il requisito riguardante la disponibilità di combustibili puliti alternativi andrebbe rafforzato, perché sarà fondamentale creare un legame tra gli orientamenti TEN-T e la strategia in materia di combustibili alternativi per i trasporti (tra cui l'elettricità, i biocombustibili, i combustibili sintetici, il metano e il GPL) che la Commissione europea si sta preparando a lanciare al fine di rendere possibile la circolazione sulla rete centrale di tutta l'UE di veicoli puliti ed efficienti sotto il profilo energetico. In questo contesto, il CESE ritiene che sia necessario realizzare un'adeguata infrastruttura di rifornimento per i combustibili alternativi, per accelerare in modo sostanziale la diffusione di veicoli puliti sul mercato UE.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

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 decisione n. 1639/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013) e il regolamento (CE) n. 680/2007 che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia

COM(2011) 659 definitivo — 2011/0301 (COD)

(2012/C 143/27)

Relatore: DUTTINE

Il Parlamento europeo e il Consiglio, rispettivamente in data 17 novembre e 12 dicembre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 172, 173, paragrafo 3, 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 che modifica la decisione n. 1639/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013) e il regolamento (CE) n. 680/2007 che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia

COM(2011) 659 final - 2011/0301 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 23 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 161 voti favorevoli, 2 voti contrari e 10 astensioni.

*Il presente parere fa parte di un pacchetto di cinque pareri predisposti dal CESE in merito al **meccanismo per collegare l'Europa** (Connecting Europe Facility - CEF) e ai relativi orientamenti, pubblicati dalla Commissione europea nell'ottobre 2011. Nel pacchetto rientrano i pareri **TEN/468** sul CEF (relatore: HENCKS), **TEN/469** sugli orientamenti per le reti transeuropee di **telecomunicazioni** (relatore: LONGO), **TEN/470** sugli orientamenti per le infrastrutture **energetiche** (relatore: BIERMANN), **TEN/471** sugli orientamenti per la rete transeuropea dei **trasporti** (relatore: BACK) e **TEN/472** sull'iniziativa **prestiti obbligazionari** (relatore: DUTTINE).*

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) aderisce in linea di principio alla proposta della Commissione di istituire uno strumento di ripartizione dei rischi per l'emissione di prestiti obbligazionari destinati al finanziamento di progetti per la fase pilota 2012-2013. Fa tuttavia rilevare una serie di rischi connessi a tale strumento. Pertanto, prima di estenderlo anche al nuovo quadro finanziario 2014-2020, si dovrebbe proseguire la valutazione preliminare, intensificandola e conducendola con particolare cura nel contesto di un approfondito dibattito pubblico. Tale dibattito dovrebbe tener conto in particolare degli insegnamenti tratti dall'esperienza acquisita con l'attuazione di progetti di partenariato pubblico-privati (progetti di PPP).

1.2 Le opportunità offerte dallo strumento proposto risiedono in particolare nella mobilitazione delle risorse di investimento necessarie per realizzare progetti di infrastrutture nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, importanti per rafforzare la crescita, l'innovazione, la competitività e la creazione di posti di lavoro. Grazie alla realizzazione dei progetti previsti, i vantaggi dell'integrazione europea diventeranno tangibili per i cittadini, e l'idea di Europa ne uscirà rafforzata.

1.3 Il CESE, tuttavia, ravvisa anche dei rischi, che derivano in particolare dall'eventualità di dover assorbire le perdite dei pro-

getti d'investimento avviati. Mentre la proposta legislativa pone un chiaro limite all'assunzione di rischi per il bilancio UE, per quanto riguarda la Banca europea per gli investimenti (BEI) parte invece dal presupposto che tale istituzione non sarà esposta a rischi ulteriori per via di accordi conclusi per ogni progetto tra la stessa BEI e gli investitori, nonché tramite una ripartizione del rischio applicata dalla BEI alla totalità dei progetti. Al fine di evitare in ogni caso che, qualora si produca effettivamente un rischio, ciò abbia ripercussioni negative sulla solvibilità e la reputazione della BEI, nonché sul lancio e l'esecuzione dei progetti da essa abitualmente sostenuti, il CESE reputa necessario che la BEI utilizzi i propri prudenti criteri di valutazione dei rischi connessi ai progetti anche nel quadro dei prestiti obbligazionari in questione. In particolare, l'assunzione di rischio da parte della BEI dovrebbe essere descritta in modo trasparente⁽¹⁾ e, laddove necessario, andrebbe fissato un limite. Questa misura andrebbe presa in esame in particolare per quanto riguarda la possibilità di prorogare lo strumento nel nuovo quadro finanziario UE 2014-2020, a seguito di una valutazione delle esperienze maturate nel corso della fase pilota.

⁽¹⁾ Cfr. anche Commissione europea, comitato per la valutazione d'impatto, DG ECFIN – Valutazione d'impatto su una proposta di regolamento relativo all'iniziativa Prestiti obbligazionari Europa 2020, punto C 2 (versione del 15 settembre 2011) (Rif. Ares(2011)1012531 - 23.9.2011) (disponibile solo in inglese), in cui i rischi per la BEI vengono presentati in modo più trasparente.

1.4 Il CESE osserva che la proposta della Commissione dà troppo poco spazio alle questioni relative al rimborso dei progetti di infrastruttura finanziati dai privati. Soprattutto nel campo dei trasporti si dovrebbe discutere, su un'ampia base sociale, in merito alle possibili conseguenze dell'introduzione del finanziamento da parte degli utenti. Il CESE fa inoltre rilevare che lo strumento proposto non deve compromettere le decisioni politiche e il consenso sociale necessari per conseguire obiettivi sostenibili sotto il profilo economico, ecologico e sociale. Occorre evitare di creare incentivi non corretti per il lancio di progetti di PPP. Il CESE ribadisce pertanto la propria posizione secondo cui i parametri relativi al debito per i progetti di PPP devono corrispondere a quelli che si applicano ai progetti che rientrano negli appalti pubblici classici.

1.5 Il CESE ritiene che lo strumento di ripartizione dei rischi proposto per l'emissione di prestiti obbligazionari destinati al finanziamento di progetti possa mobilitare soltanto una parte delle risorse di investimento necessarie per realizzare progetti urgenti nel campo delle infrastrutture. Segnala quindi la necessità di mobilitare nuove fonti di entrate per i bilanci pubblici da destinare agli investimenti pubblici. A tale proposito rimanda in particolare alle proposte volte a introdurre un'imposta sulle transazioni finanziarie.

2. Introduzione

2.1 Il 19 ottobre 2011 la Commissione europea ha presentato, sotto la denominazione generale di "meccanismo per collegare l'Europa", una serie di proposte legislative e non legislative per lo sviluppo delle reti e infrastrutture transeuropee nel settore dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni incentrate sul nuovo quadro finanziario 2014-2020. Esse riguardano in particolare gli orientamenti sull'ammissibilità, i progetti da finanziare, l'ammontare degli investimenti necessari e nuovi strumenti finanziari nei settori menzionati. Il presente parere si concentra sugli aspetti finanziari di tali proposte, mentre le altre dimensioni vengono affrontate in altri pareri elaborati dal CESE (²).

2.2 La proposta legislativa in esame contiene i seguenti elementi: l'estensione dell'ambito di applicazione del programma quadro per la competitività e l'innovazione per l'attuale quadro finanziario dell'UE (2007-2013) anche agli investimenti per l'infrastruttura a banda larga, nonché la creazione di uno strumento di ripartizione dei rischi per prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti nei settori delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e della banda larga come pure delle reti transeuropee (TEN) nel campo dei trasporti (TEN-T) e delle infrastrutture energetiche (TEN-E).

2.3 Alla luce dei problemi causati dalla crisi finanziaria ed economica, lo strumento proposto è inteso a garantire il finanziamento di investimenti a lungo termine con il contributo di capitale privato. In questo modo, per il finanziamento di progetti di infrastrutture a lungo termine verrebbero mobilitate

delle risorse supplementari provenienti dai mercati dei capitali. Il dispositivo proposto consiste in uno strumento di ripartizione del rischio per prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti. Grazie ad un contributo finanziario concesso alla BEI dai fondi del bilancio UE, esso dovrebbe permettere a tale istituzione di ridurre i rischi di credito per gli obbligazionisti mediante prestiti o garanzie subordinate.

2.4 La misura legislativa in esame prevede una fase pilota nel 2012 e 2013, durante la quale si dovrebbe testare la capacità dello strumento di ripartizione dei rischi di mobilitare investimenti privati.

2.5 I rischi vengono ripartiti tra l'UE e la BEI. A tale proposito, il contributo finanziario dal bilancio dell'UE è limitato a 230 milioni di euro. Per il 2012 e il 2013 sono disponibili fino a 200 milioni di euro per progetti di TEN-T e fino a 10 milioni di euro per progetti di TEN-E, mentre per il 2013 sono disponibili fino a 20 milioni di euro per progetti TIC e banda larga.

2.6 Si presume che, nel complesso, per tutti i progetti realizzati la BEI sarà in grado di fornire una garanzia rispetto alle cosiddette "prime perdite", grazie alle sovvenzioni del bilancio UE. L'importo esatto della massima assunzione di rischio da parte della BEI sarà definito per contratto per ogni singolo progetto. In teoria, il rischio massimo potenziale per la BEI corrisponde alla somma dei contratti sottoscritti meno il contributo del bilancio UE. Nella proposta legislativa della Commissione, tuttavia, non è previsto un limite nominale al rischio per la BEI rispetto a tutti i progetti, come invece avviene per il bilancio UE, poiché ci si limita a stabilire che "il rischio residuo relativo a tutte le operazioni è sostenuto dalla BEI". Il compito di definire il rischio residuo incombe alla stessa BEI nel quadro di un'analisi dei rischi.

2.7 Grazie allo strumento in esame, la Commissione punta a mobilitare ulteriori investimenti, in particolare da parte di privati, ottenendo così un effetto moltiplicatore. La proposta è rivolta in particolare a investitori quali le assicurazioni, i fondi pensione e i fondi sovrani, che cercano opportunità di investimento finanziario garantite e a lungo termine.

2.8 Durante la fase pilota, la mobilitazione dei fondi provenienti dal bilancio UE avverrà esclusivamente mediante riassetto di fondi. In particolare dovrebbe trattarsi di fondi non ancora assegnati provenienti da un dispositivo già esistente, lo strumento di garanzia dei prestiti per i progetti della rete transeuropea dei trasporti (*Loan Guarantee Instrument for TEN-transport projects* - LGTT).

2.9 Mentre nel caso dell'attuale strumento di ripartizione del rischio LGTT è prevista una garanzia dei rischi per i finanziatori commerciali (banche) da parte della BEI, la proposta legislativa in esame fa invece riferimento alla garanzia dei rischi da parte della BEI per gli investitori nei prestiti obbligazionari. In entrambi i casi si tratta di coprire i rischi di indebitamento per le imprese che realizzano i progetti di infrastruttura, cosa che

(²) Pareri CESE sui seguenti temi: *Meccanismo per collegare l'Europa, Orientamenti in materia di reti transeuropee di telecomunicazioni, Orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti* (Cfr. pagina 130 della presente Gazzetta ufficiale).

nella pratica riguarda in particolare gli investimenti effettuati come finanziamento di progetti e altri partenariati pubblico-privati. In questi casi sono solitamente gli sponsor dei progetti, quali imprese edili, fondi infrastrutturali, operatori e in parte anche imprese pubbliche, ad incaricarsi, oltre che della costruzione, anche del funzionamento, della programmazione e in particolare del finanziamento dei progetti di investimento.

2.10 La selezione dei progetti da finanziare per la fase pilota deve ancora avere luogo: saranno scelti da tre a undici progetti nel settore TEN-T, uno nel settore TEN-E e uno o due nel settore TIC-banda larga. Dalle esperienze maturate durante la fase pilota verranno tratte delle conclusioni per il nuovo quadro finanziario dell'UE 2014-2020.

2.11 Le questioni relative al rimborso sono trattate solo di sfuggita nella proposta legislativa della Commissione e nei documenti di accompagnamento. Da un documento elaborato dalla BEI sull'esperienza dell'LGTT, tuttavia, si evince chiaramente che questo strumento di ripartizione del rischio è considerato particolarmente adatto a progetti finanziati dagli utilizzatori⁽³⁾. Si può prevedere che le stesse considerazioni valgano per i progetti da realizzare nel quadro della proposta legislativa esaminata nel presente parere.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE aderisce in linea di principio alla proposta della Commissione di istituire uno strumento di ripartizione dei rischi per l'emissione di prestiti obbligazionari destinati al finanziamento di progetti per la prevista fase pilota 2012-2013. Richiama l'attenzione sulle opportunità descritte di seguito, ma anche sui rischi nonché sulle proposte e condizioni indicate in particolare per la continuazione dello strumento al di là della fase pilota.

3.2 Le opportunità consistono in particolare nella possibilità di fornire finanziamenti supplementari da investire, in modo da accrescere l'efficacia degli impegni di bilancio dell'UE. Questa azione può contribuire in maniera significativa a generare crescita e innovazione, a rafforzare la competitività dell'economia europea, a conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020 nonché a mantenere e a creare posti di lavoro. Grazie alla realizzazione dei progetti previsti, i vantaggi dell'integrazione europea diventeranno tangibili per i cittadini, e l'idea di Europa ne uscirà rafforzata.

3.3 Il CESE, tuttavia, ravvisa anche dei rischi. Fa infatti notare che, per definizione, l'entità dell'effetto moltiplicatore e quella dei rischi assunti dai soggetti pubblici sono fattori intrinsecamente correlati tra loro. I rischi derivano in particolare dall'eventualità di dover assumere le perdite dei progetti d'investimento approvati. Mentre la proposta legislativa pone un chiaro

limite all'assunzione di rischi per il bilancio UE, per quanto riguarda la BEI, parte invece dal presupposto che tale istituzione non sarà esposta a rischi ulteriori per via di accordi conclusi per ogni progetto tra la stessa BEI e gli investitori, nonché tramite una ripartizione del rischio applicata dalla BEI alla totalità dei progetti. Al fine di evitare in ogni caso che, qualora si produca effettivamente un rischio, ciò abbia ripercussioni negative sulla solvibilità e la reputazione della BEI, nonché sul lancio e l'esecuzione dei progetti da essa abitualmente sostenuti, appare opportuno fissare dei limiti ragionevoli all'impiego dello strumento di ripartizione dei rischi, sulla base di una rappresentazione trasparente del grado di assunzione di rischi da parte della BEI. In particolare, l'assunzione dei rischi da parte della BEI dovrebbe essere rappresentata in modo trasparente⁽⁴⁾ e, se necessario, limitata. Questa misura deve essere presa in considerazione in particolare per quanto riguarda la proroga dello strumento per il nuovo quadro finanziario 2014-2020, a seguito di una valutazione dell'esperienza maturata nel corso della fase pilota.

3.4 La proposta della Commissione sarà valutata in funzione dei diversi obiettivi politici dei soggetti pubblici nel quadro della tutela degli interessi dei cittadini, nonché degli interessi finanziari degli obbligazionisti. Tali interessi potrebbero coincidere, ma anche contrapporsi. Il CESE raccomanda di proseguire e intensificare il dibattito pubblico sulle opportunità e sui rischi inerenti al nuovo strumento, ancor prima del suo lancio e in particolare per il periodo finanziario 2014-2020. Tale dibattito dovrebbe tener conto in particolare degli insegnamenti tratti dall'esperienza acquisita con il finanziamento di progetti e i progetti di PPP.

3.5 Il CESE fa osservare che l'attuazione del finanziamento dei progetti rende necessario il rimborso del prestito concesso tramite le entrate ad esso legate. In questo contesto assume particolare importanza la questione del finanziamento da parte degli utenti. Questa forma di finanziamento contraddistingue ormai abitualmente il settore dell'energia e delle telecomunicazioni a seguito delle liberalizzazioni e privatizzazioni effettuate in tali ambiti, mentre, nel settore dei trasporti e in particolare di quelli motorizzati privati, è stata finora applicata solo in alcuni Stati membri e soprattutto nel caso delle autostrade. Prima di realizzare i previsti progetti di trasporto, sarebbe quindi necessario condurre un ampio dibattito pubblico in merito a tali possibili conseguenze.

3.6 Il CESE invita a riflettere sull'opportunità di far sì che il taglio dei titoli obbligazionari emessi per finanziare progetti sia tale da permettere anche ai piccoli risparmiatori di sottoscriverli e che il ricorso a questo strumento non sia limitato agli investitori istituzionali.

3.7 L'istituzione dello strumento di ripartizione dei rischi non può proporsi come unico obiettivo quello di produrre un effetto leva più forte possibile per mobilitare investimenti addizionali da fonti private: occorre anche garantire che lo strumento proposto non comprometta le decisioni politiche e il

⁽³⁾ Cfr. Banca europea per gli investimenti, *Loan Guarantee Instrument for TEN-T Projects – Mid-term Review* (2011), Lussemburgo, 14 luglio 2011, pag. 4.

⁽⁴⁾ Cfr. anche Commissione europea, comitato per la valutazione d'impatto, DG ECFIN – punto C 2, cit. alla nota 1.

consenso sociale necessari per conseguire obiettivi sostenibili sotto il profilo economico, ecologico e sociale⁽⁵⁾. I progetti di investimento lanciati grazie all'emissione di obbligazioni per il finanziamento di progetti non devono, ad esempio, implicare la violazione delle norme in materia sociale, ambientale o di qualità. Nel realizzare queste iniziative occorre invece tenere conto della qualità della costruzione e della manutenzione, del rispetto della compatibilità ambientale e dei contratti collettivi nonché del principio del luogo di lavoro; considerare la necessità di incoraggiare le piccole e medie imprese, di promuovere l'innovazione e di calcolare i costi in base al costo del ciclo di vita; prendere in considerazione le condizioni sociali e ambientali nel processo di elaborazione⁽⁶⁾ e garantire l'accesso alle persone disabili, a patto che tali elementi siano oggettivamente verificabili e basati su criteri non discriminatori. Occorre altresì evitare che gli utenti debbano sopportare oneri eccessivi. Questa osservazione si applica in particolare alle persone costrette a utilizzare frequentemente, se non addirittura quotidianamente, le infrastrutture di trasporto, soprattutto in assenza di infrastrutture alternative.

3.8 Alla luce di queste esigenze, il CESE chiede che la valutazione della fase pilota dell'iniziativa relativa ai prestiti obbligazionari sia portata avanti e intensificata su un'ampia base sociale, in tempo utile per l'adozione della decisione politica di introdurre lo strumento di ripartizione dei rischi per le obbligazioni di progetto per il prossimo periodo finanziario (2014-2020). Al riguardo si dovrebbe tener conto anche dell'esperienza acquisita con lo strumento di garanzia dei prestiti per i progetti della rete transeuropea dei trasporti (il già citato LGTT). Se si vogliono trarre delle conclusioni in tempo utile, occorre in particolare garantire la trasparenza nell'ambito dei progetti finanziati, dell'assegnazione degli stanziamenti e dei conseguenti flussi di investimenti, e ciò presuppone l'esercizio di un controllo permanente sui risultati ottenuti e un monitoraggio in tempo reale. A questa valutazione dovrebbero partecipare i responsabili politici a livello europeo, nazionale, regionale e locale, le parti sociali e le organizzazioni sia della società civile che del mondo scientifico, della protezione dell'ambiente e dei consumatori, come pure le associazioni sociali; sarebbe inoltre necessario assicurare la partecipazione del CESE e del Comitato delle regioni. Il legislatore europeo dovrebbe adottare una decisione in merito in vista del nuovo periodo finanziario. A giudizio del CESE appare senz'altro tardiva la proposta, che risulta implicitamente dal documento della Commissione, di realizzare una valutazione non prima del 2016/2017.

3.9 Nel caso di finanziamenti di progetti e di progetti PPP per i quali il rimborso del debito è garantito da fondi pubblici, i soggetti pubblici devono assumere obblighi finanziari equivalenti a quelli previsti per i progetti di appalti pubblici con finanziamento classico. Per garantire una sufficiente trasparenza

del bilancio, evitare di esporlo a ulteriori rischi, evitare di creare incentivi sbagliati a lanciare iniziative di PPP e garantire che le autorità competenti possano scegliere liberamente tra i progetti di partenariati pubblico-privati e quelli con finanziamento classico, il CESE ribadisce la richiesta che i parametri relativi al debito per i progetti di PPP corrispondano a quelli che si applicano ai progetti che rientrano negli appalti pubblici classici⁽⁷⁾.

3.10 In linea generale, nell'UE un gran numero di progetti infrastrutturali nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni, a differenza di quanto accade per determinati progetti nel settore dei trasporti, è finanziato dal settore privato e rifinanziato mediante contributi per i diritti d'uso, soggetti alla regolamentazione. Questo vale per l'insieme delle infrastrutture di rete. A questo proposito il CESE si chiede quali siano i progetti supplementari che il legislatore europeo intende lanciare nel quadro dello strumento di finanziamento proposto, visto che il loro rifinanziamento non potrà fondarsi interamente sui contributi per i diritti d'uso previsti dalla regolamentazione. A giudizio del CESE, per ciascun progetto previsto nel settore dell'energia e delle telecomunicazioni è necessario che l'UE adduca in maniera circostanziata i motivi per cui ritiene che, ai fini del proprio sviluppo, esso vada sostenuto, nonostante presenti limitate possibilità di rifinanziamento. È essenziale che il legislatore europeo eserciti un controllo sulle iniziative di questo tipo.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Lo strumento di ripartizione dei rischi proposto rappresenta una possibile soluzione ai problemi esposti dalla Commissione europea: insufficienza delle risorse pubbliche destinate all'investimento e capitale di investitori, soprattutto istituzionali, da investire. Esso pone però numerosi problemi tecnici che vanno affrontati parallelamente alle questioni politiche sollevate al punto 3. Il CESE invita a chiarire tali punti prima dell'istituzione dello strumento di ripartizione dei rischi previsto o, al più tardi, al momento della sua introduzione fissata per il prossimo quadro finanziario (2014-2020).

4.2 In linea generale il CESE sostiene che la BEI e il bilancio UE non dovrebbero limitarsi a fornire una garanzia contro i rischi, bensì anche partecipare adeguatamente ai benefici ottenuti ("fair risk sharing"). Ciò andrebbe garantito tramite il ricorso sistematico alla politica dei rischi e dei prezzi della BEI nonché mediante le ulteriori misure proposte nel presente parere al fine di limitare i rischi per la BEI.

⁽⁵⁾ È così che, nel quadro della consultazione, la Comunità delle ferrovie europee (*Community of European Railways* - CER) ha espresso il proprio scetticismo in merito all'utilizzazione dello strumento di ripartizione dei rischi nel campo del trasporto ferroviario (cfr. *Stakeholder Consultation on Europe 2020 Project Bond Initiative, Response of the European Railway and Infrastructure Companies*, 6 maggio 2011, reperibile sul sito: http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/written_responses_en.htm).

⁽⁶⁾ Cfr. anche parere del CESE sul tema *Mercato europeo degli appalti pubblici*, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 113.

⁽⁷⁾ Parere del CESE sul tema *Investimenti pubblici e privati*, GU C 51 del 17.2.2011, pag. 59. Cfr. anche la 17a relazione (sessione 2010-2012) della commissione Tesoro della Camera dei comuni britannica in merito alle iniziative di finanziamento privato (Londra, 18 luglio 2011), in cui si osserva che il fatto che i progetti di PFI (*Private Finance Initiatives*, ossia iniziative di finanziamento privato) e PPP non siano computati nel debito pubblico si risolve in incentivi sbagliati che contrastano con l'obiettivo del "miglior rapporto qualità/prezzo". Il presidente di tale commissione, il conservatore Andrew Tyrie, si pronuncia chiaramente a favore del loro assoggettamento alle regole sull'indebitamento pubblico (cfr. in proposito: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/news/pfi-report/>).

4.3 Il documento della Commissione, inoltre, non descrive in modo sufficientemente chiaro il ruolo dei soggetti interessati. In particolare non è chiaro chi si sostituirà agli assicuratori "monoline" nella funzione di unico creditore controllante, né in che modo ciò dovrà avvenire. A tale proposito è particolarmente difficile comprendere quale sarà il ruolo della BEI in questo contesto. Le decisioni in merito dovrebbero essere adottate nel quadro di futuri accordi con gli investitori e di una convenzione tra la Commissione europea e la BEI. Il CESE invita il legislatore europeo a procedere, al più tardi prima dell'eventuale proroga dello strumento per il prossimo quadro finanziario 2014-2020, a un chiarimento riguardo alle modalità tecniche del regime del rischio e alla portata della funzione svolta dalla BEI in quanto organo di controllo dei crediti nel quadro della nuova procedura legislativa, in modo da offrire certezze agli investitori e ai soggetti pubblici. Lo strumento non potrà in alcun caso mettere a rischio la solvibilità e la reputazione della BEI.

4.4 Occorrerebbe procedere a una valutazione sistematica delle esperienze acquisite con i progetti LGTT in base ai parametri di cui al punto 3, per poter trarre delle conclusioni che permettano di configurare adeguatamente lo strumento di ripartizione del rischio per i prestiti obbligazionari e contribuire a

evitare eventuali effetti indesiderati⁽⁸⁾. In tale contesto occorre tuttavia far luce anche sulle valutazioni contrastanti dei progetti di PPP effettuate dai diversi attori.

4.5 Alla luce delle esperienze tanto positive quanto – in molti casi – negative e dei rischi presentati dai finanziamenti di progetti e dai progetti di PPP in relazione alla durata della negoziazione dei contratti, alla complessità dei termini contrattuali e delle relazioni tra le parti e all'incertezza dell'impatto sulla domanda, il CESE si chiede se la soluzione migliore non consista nel dotare i bilanci pubblici delle risorse necessarie per lanciare progetti di investimento nel quadro degli appalti pubblici tradizionali⁽⁹⁾. In proposito il CESE accoglie con soddisfazione le proposte della Commissione europea volte a introdurre un'imposta sulle transazioni finanziarie (ITF) e, in questo contesto, ribadisce il proprio sostegno alla creazione di una tale fonte di entrate per i bilanci pubblici⁽¹⁰⁾.

4.6 Al riguardo il CESE fa inoltre notare che l'emissione di prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti non può essere, di per sé, sufficiente per realizzare gli investimenti giudicati necessari dalla Commissione per il meccanismo per collegare l'Europa, e invita pertanto a mobilitare nuove fonti di entrate per gli investimenti pubblici.

Bruxelles, 23 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Cfr. Banca europea per gli investimenti, op. cit. alla nota 3. Il documento non esamina tuttavia un gran numero di criteri menzionati al punto 3.

⁽⁹⁾ Questa tesi, in cui si prospettano una soluzione ottimale e una di ripiego, si ritrova anche nel parere emesso dalla CER nel quadro della consultazione in merito alla proposta legislativa oggetto del presente parere. Si veda CER, op. cit. alla nota 5.

⁽¹⁰⁾ Già espresso nei pareri da esso dedicati, rispettivamente, al tema *Tassa sulle operazioni finanziarie*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 81 e al tema *La relazione del gruppo de Larosière*, GU C 318 del 23.12.2009, pag. 57.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle patenti di guida che comprendono le funzionalità di una carta del conducente

COM(2011) 710 definitivo — 2011/0327 (COD)

(2012/C 143/28)

Relatore: **SIMONS**

Il Parlamento europeo, in data 17 novembre 2011, e il Consiglio, in data 14 dicembre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 91 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle patenti di guida che comprendono le funzionalità di una carta del conducente

COM(2011) 710 final - 2011/0327 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 febbraio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 122 voti favorevoli, 5 voti contrari e 12 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Al fine di garantire un adeguamento uniforme della normativa ed escludere interpretazioni proprie da parte dei diversi Stati membri, il Comitato economico e sociale europeo ritiene consigliabile optare per un regolamento anziché per una direttiva.

1.2 Il Comitato concorda con l'obiettivo ultimo della proposta della Commissione, ossia di integrare le funzionalità della carta del conducente nella patente di guida per una migliore applicazione della normativa sociale in materia di tempi di guida e di riposo dei conducenti. Tuttavia, osserva che occorre risolvere una serie di problemi, elencati senza pretesa di eshaustività al punto 4, prima di poter giungere a disposizioni univoche, efficaci ed effettivamente applicabili.

1.3 Qualora non sia possibile trovare una soluzione a tali problemi, il Comitato raccomanda di commissionare uno studio sulla compatibilità della normativa esistente in materia e di modificare quest'ultima in maniera tale che non si verifichi alcuna perdita di funzionalità in nessuna generazione di tachigrafo digitale. Il Comitato raccomanda di svolgere lo studio coinvolgendo le parti sociali, i produttori di tachigrafi e le autorità di controllo.

1.4 Il Comitato esprime perplessità in merito alla riduzione di oneri amministrativi per un equivalente di 100 milioni di euro all'anno prospettata dalla Commissione. Ritiene che questo calcolo debba essere corroborato da elementi sufficientemente solidi, che però la valutazione di impatto della Commissione non fornisce.

1.5 Il Comitato raccomanda che, se si tratta in definitiva di integrare la carta del conducente nella patente di guida, vi sia un adeguato coordinamento non soltanto con i paesi aderenti all'AETR, ma anche con i paesi che non rientrano in tale accordo, per garantire che la regolamentazione in vigore sia applicata e controllata in maniera uniforme ed equa.

1.6 A giudizio del Comitato, la Commissione dovrebbe indicare chiaramente il modo in cui intende risolvere i problemi esposti nella sottostante sezione 4 che sono collegati all'integrazione della carta del conducente nella patente di guida mediante l'utilizzo di un microchip. Una soluzione potrebbe forse essere quella di inserire due microchip separati nella patente di guida, anche se ciò molto probabilmente non risolverebbe tutti i problemi.

2. Introduzione

2.1 L'11 novembre 2011 la Commissione ha pubblicato la sua proposta di direttiva che modifica la direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle patenti di guida che comprendono le funzionalità di una carta del conducente (COM(2011) 710 final). Conformemente al disposto degli articoli 91 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere in merito.

2.2 Il Comitato esprime apprezzamento per tale consultazione poiché ritiene che questa materia sia importante per l'applicazione di una normativa sociale migliore nel settore del trasporto professionale di persone e merci su strada.

2.3 La proposta della Commissione si ricollega alla proposta di regolamento recante modifica del regolamento (CEE) n. 3821/85 relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada (regolamento «tachigrafo») e recante modifica del regolamento (CE) n. 561/2006 relativo ai tempi di guida e di riposo dei conducenti.

2.4 Per quanto riguarda i regolamenti indicati al punto 2.3, nella sua sessione plenaria del 7 dicembre 2011 ⁽¹⁾ il Comitato ha adottato un parere nel quale si è già espresso in merito alla

⁽¹⁾ GU C 43 del 15.2.2012, pagg. 79-81.

proposta in esame nei seguenti termini: «Il Comitato accoglie con favore l'intenzione della Commissione di unificare le funzionalità delle carte del conducente e delle patenti di guida: una misura che dovrebbe aumentare la sicurezza e ridurre gli oneri amministrativi, nella misura in cui ciò può risultare possibile nella pratica».

2.5 La proposta della Commissione riguarda l'integrazione della carta del conducente nella patente di guida, che secondo la Commissione stessa consentirà di ridurre il potenziale di frode e di abbassare gli oneri amministrativi a lungo termine poiché l'idea è quella di rilasciare e acquisire un solo documento invece di due. Secondo le stime della Commissione, il risparmio annuo previsto sarà di circa 100 milioni di euro.

3. Osservazioni generali

3.1 Il Comitato è favorevole a rendere uniforme la normativa in materia in modo da ridurre al minimo ogni possibilità di equivoco sulla sua interpretazione. La forma che la Commissione ha scelto di dare alla sua proposta è quella di una direttiva, probabilmente perché anche la normativa in materia di patenti di guida è stabilita in una direttiva: una forma questa che consente agli Stati membri un certo margine di interpretazione. Il Comitato si chiede se in questo caso non sia più appropriato optare per una proposta di regolamento.

3.2 Il Comitato sottoscrive l'obiettivo generale della proposta della Commissione, ossia consentire una migliore applicazione delle norme sociali nel trasporto stradale in combinazione con la riduzione delle frodi e degli oneri amministrativi, ma ritiene che prima debba essere risolta una serie di problemi, esposti nella sezione 4.

3.3 In relazione al risparmio previsto di oneri amministrativi per un equivalente di 100 milioni di euro all'anno, che la Commissione desume dalla valutazione di impatto, il Comitato ritiene che l'integrazione della carta del conducente nella patente di guida non dia di per sé alcuna garanzia di tale risparmio. L'unificazione di documenti non dà necessariamente luogo a maggiore efficienza e a una riduzione dei costi.

3.4 Il Comitato si chiede se la proposta della Commissione di integrare la carta del conducente nella patente di guida offra sufficienti garanzie ai conducenti quando circolano e vengono controllati in un paese al di fuori dell'UE aderente all'accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR). Quando si introduce una nuova regolamentazione, la priorità deve essere quella di raggiungere accordi chiari in merito alla sua applicazione e ai relativi controlli, non solo con gli altri paesi aderenti all'AETR ma anche con i paesi che non rientrano in tale accordo.

3.5 Qualora non sia possibile trovare una soluzione univoca a tutti i problemi collegati alla proposta della Commissione, che sono menzionati tra l'altro in questo punto e in quelli seguenti, il Comitato raccomanda di svolgere uno studio sulla compatibilità della normativa esistente in materia e di modificare quest'ultima in maniera tale che non si verifichi alcuna perdita di funzionalità in nessuna generazione di tachigrafo digitale. In questo processo sarebbe opportuno coinvolgere tutti i soggetti interessati, ossia le parti sociali, i produttori di tachigrafi e le autorità di controllo.

4. Osservazioni particolari

4.1 A giudizio del Comitato, la Commissione non spiega con sufficiente chiarezza il modo in cui intende risolvere i problemi che sono collegati all'integrazione della carta del conducente nella patente di guida mediante l'utilizzo di un microchip.

4.1.1 Si pensi ad esempio a un'infrazione delle norme sui tempi di guida e di riposo dei conducenti, che comporterebbe il ritiro della patente di guida: in molti casi si tratterà di un provvedimento sproporzionato.

4.1.2 Le specifiche del microchip per la carta del conducente differiscono da quelle previste per la patente di guida: significa quindi che occorre adeguare la normativa sul tachigrafo digitale?

4.1.3 Le norme sul ritiro della carta del conducente sono diverse da quelle sul ritiro della patente di guida. Tali regole sono stabilite sia nella legislazione UE che in quella nazionale e sono quindi difficili da armonizzare.

4.1.4 In alcuni paesi la patente di guida può essere utilizzata come carta di identità. Se il conducente la utilizza per dimostrare la propria identità, dovrà estrarla dalla custodia; la carta del conducente invece non può essere tolta dal tachigrafo durante la registrazione, la guida o altre attività.

4.1.5 Alcuni Stati membri prevedono già patenti di guida combinate all'attestato di conducente. L'integrazione con la carta del conducente porterà a un'estensione di questa carta combinata.

4.1.6 L'unificazione della carta del conducente e della patente di guida può avere implicazioni sull'accordo AETR che occorre chiarire e risolvere prima che la proposta della Commissione sia adottata.

4.1.7 Secondo la proposta della Commissione, il microchip per la patente di guida dovrà contenere anche le applicazioni della carta del conducente, tuttavia la combinazione dei due diversi tipi di specifiche di questi documenti appare problematica. Secondo il Comitato si potrebbe prevedere di inserire nella patente di guida non uno bensì due microchip.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il ruolo della società civile nelle relazioni tra l'UE e il Cile»

(2012/C 143/29)

Relatore: **HAMRO-DROTZ**

Correlatore: **SILVA**

Con lettera del 1° agosto 2011, il Parlamento europeo ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, in conformità dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

Il ruolo della società civile nelle relazioni tra l'UE e il Cile.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha organizzato una visita di studio in Cile nel settembre 2011 e ha formulato il proprio parere in data 24 gennaio 2012.

Alla sua 478a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 138 voti favorevoli e 7 astensioni.

1. Raccomandazioni

1.1 Il presente parere è stato chiesto al Comitato economico e sociale europeo (CESE) dal Parlamento europeo, allo scopo di analizzare, nel contesto delle relazioni fra l'Unione europea e il Cile, il ruolo della società civile cilena e la situazione relativa all'articolo 10 dell'accordo di associazione (AA) UE-Cile firmato nel 2002. Tale articolo prevede l'instaurazione di un comitato consultivo misto (CCM) della società civile, organismo che non si è mai potuto costituire per l'assenza, in Cile, di un'istituzione omologa del CESE.

1.2 Il CESE si compiace per le buone relazioni politiche fra l'UE e il Cile, che sono state sicuramente facilitate dall'AA. Esso sostiene una revisione dell'accordo che consenta di includere un capitolo dedicato allo sviluppo sostenibile, misure di appoggio al riconoscimento effettivo e all'attuazione delle convenzioni fondamentali dell'OIL e un riorientamento della cooperazione per rafforzare la società civile e progetti di interesse comune come quelli relativi all'innovazione, allo sviluppo sostenibile, alla protezione dei consumatori e alla formazione.

1.3 Il Comitato chiede alle parti aderenti all'AA e alle organizzazioni internazionali competenti con sede in Cile di fornire tutto l'appoggio istituzionale, politico, operativo ed economico necessario alle organizzazioni della società civile cilena, per rafforzarle e renderle responsabili in prima persona, affinché possano fungere da validi interlocutori sia nel dialogo sociale sia in quello civile a livello nazionale, nonché da controparte della società civile europea a livello bilaterale.

1.4 Il CESE ribadisce il ruolo fondamentale del dialogo sociale fra datori di lavoro e sindacati come base necessaria di un consenso economico e sociale imprescindibile per uno sviluppo accompagnato dalla coesione sociale, nonché come punto di partenza per l'instaurazione di un dialogo civile più ampio fra le autorità politiche e i protagonisti della vita economica e sociale. Tutto ciò dovrà portare a una migliore redistribuzione della ricchezza, con una politica più aperta e un ruolo più importante delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile.

1.5 Il CESE sottolinea l'importanza della creazione di un consiglio economico e sociale (CES) o di un organismo equivalente in Cile, così da aumentare le possibilità di consolidare il dialogo fra i diversi soggetti della società civile e tra questi e le autorità, nonché per poter dare attuazione all'articolo 10 dell'accordo di associazione nei più brevi tempi possibili. Il CESE è disposto a contribuire agli sforzi in questa direzione, mettendo a disposizione la propria esperienza di attività analoghe condotte con altri paesi.

1.6 Come stabilito insieme alle organizzazioni cilene in occasione della sua missione esplorativa del settembre 2011, il CESE organizzerà un seminario con la partecipazione dei soggetti più rappresentativi della società civile del Cile, col sostegno del governo cileno e dell'UE, in concomitanza del settimo Incontro della società civile organizzata UE-America Latina e Caraibi (Santiago del Cile, 2012). Tale seminario esaminerà l'opportunità e i mezzi necessari per creare un organismo consultivo della società civile cilena che possa fungere da controparte del CESE ai sensi dell'articolo 10 dell'accordo.

1.7 Si discuteranno anche altre questioni di interesse generale per i soggetti della società civile, come le possibilità di consolidamento delle capacità (*capacity-building*), la necessità di continui e migliori scambi d'informazioni e la possibilità di continuare ad organizzare altre attività congiunte con cadenza periodica. Tale cooperazione richiederà il sostegno finanziario delle parti aderenti all'AA.

2. Situazione politica, economica e sociale del Cile

2.1 Situazione politica

2.1.1 Il Cile è uno dei paesi più stabili e prosperi del Sud America e un punto di riferimento, a causa della sua crescita economica sostenuta, stimolata dal prezzo delle materie prime, dell'accesso al potere di partiti politici rappresentativi, di un ruolo sempre più importante a livello internazionale e di un riorientamento commerciale crescente verso il bacino del Pacifico.

2.1.2 Dopo vent'anni di governo democratico della coalizione di centro-sinistra *Concertación*, guidata dal 2006 da Michelle Bachelet, il nuovo Presidente Sebastián Piñera è entrato in carica l'11 marzo 2010 per un mandato di quattro anni, dopo aver vinto le elezioni con la formazione di centro-destra *Coalición por el Cambio*.

2.1.3 Negli ultimi mesi, la situazione politica del Cile è stata segnata da importanti movimenti sociali di protesta, guidati dagli studenti e appoggiati dai sindacati. Altri elementi rilevanti dell'attualità politica sono le disuguaglianze sociali e l'appoggio del governo al controverso progetto HidroAysén che prevede la costruzione di cinque bacini idroelettrici nella Patagonia cilena. Vanno segnalate le manifestazioni e occupazioni di istituti scolastici per chiedere una riforma del settore educativo che consenta di accedere a un'istruzione pubblica di qualità a tutti i cileni, indipendentemente dalla condizione sociale e dalla regione in cui abitano.

2.1.4 A giudizio della stessa società civile cilena queste proteste sono il risultato di un malessere dei cittadini, i quali reclamano una migliore distribuzione della ricchezza, più partecipazione sociale e una maggiore apertura politica. Le organizzazioni sociali sono consapevoli dell'importanza del momento politico che vive il Cile e auspicano che si pervenga a una modifica della costituzione voluta da Pinochet, a una riforma del sistema elettorale, che frena il rinnovamento politico, e a una revisione dell'attuale sistema socioeconomico, che promuove una crescita basata sulla capacità di esportazione di un numero ridotto di materie prime, e pertanto una distribuzione ineguale della ricchezza.

2.2 Situazione economica

2.2.1 Il livello di reddito del Cile è medio-alto. La crescita ha raggiunto il 5,2 % nel 2010.

2.2.2 Il Cile è di gran lunga il maggior produttore mondiale di rame, che rappresenta il 60 % delle esportazioni di tale paese. Il settore bancario è molto forte e accumula profitti cospicui, grazie anche a tassi d'interesse molto elevati e alla gestione dei fondi pensionistici. Tuttavia, a prescindere dalla forza di questo e di altri settori economici, l'alto livello di crescita del Cile non ha frenato l'atomizzazione di altri comparti, come quello alimentare e quello della pesca. Nel 2008 l'economia cilena, al pari di tutte le economie dell'America Latina, ha risentito delle conseguenze della crisi economica mondiale, sebbene in misura minore di quanto sia avvenuto in molte altre parti del mondo.

2.3 Situazione sociale

2.3.1 Il Cile è caratterizzato da considerevoli disuguaglianze del reddito pro capite. Secondo dati pubblicati a metà 2010, fra il 2006 e il 2009 la povertà nel paese sarebbe arrivata al 15,1 %, e la povertà estrema al 3,7 %. Le cifre del 2006 erano rispettivamente il 13,7 % e il 3,2 %.

2.3.2 Nel 2010, la disoccupazione ha raggiunto il 9,6 %, in gran parte per le ripercussioni della crisi mondiale che ha colpito il Cile nei due anni precedenti; i gruppi maggiormente

interessati sono i giovani e le donne. Molti posti di lavoro di recente creazione appartengono al settore dei servizi, e c'è un alto tasso di occupazione informale.

2.3.3 Il Cile occupa il quarantacinquesimo posto su 169 nell'indice di sviluppo umano per il 2010 del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), e si trova quindi in testa al gruppo dei paesi sudamericani. Il paese ha migliorato i suoi indicatori in materia di alloggi, istruzione e salute, ma sono aumentate le disuguaglianze per quanto riguarda i redditi. Il 5 % delle famiglie più ricche ha un reddito pro capite 830 volte superiore al 5 % di quelle più povere, e il 75 % dei lavoratori guadagna circa mille dollari a fronte di un PIL pro capite di 16 000 dollari, il che significa che il mercato del lavoro non svolge un ruolo nella redistribuzione della ricchezza. I regimi pensionistici complementari sono poco frequenti. I bambini, i giovani, le donne e gli indigeni⁽¹⁾ sono le categorie della popolazione più colpite da povertà ed esclusione sociale. I dati mostrano una correlazione fra, da un lato, la povertà e, dall'altro, il tasso di scolarizzazione, la disoccupazione e la disoccupazione femminile⁽²⁾. Le disparità uomo-donna sono significative, e il Cile si colloca al settantacinquesimo posto su 109 in termini di disuguaglianza fra i sessi. In generale, la legislazione del lavoro è debole: vi sono restrizioni alla contrattazione collettiva e al diritto di sciopero, la percentuale di lavoratori coperti da un contratto collettivo non supera il 6 %, non esistono disposizioni di legge a livello nazionale per promuovere la contrattazione collettiva. Inoltre, gli oneri fiscali sono bassi e con struttura regressiva.

2.3.4 Il dibattito sul modello di istruzione ha preso un posto centrale nella situazione cilena, non solo perché molte famiglie si sono fortemente indebitate per l'istruzione dei figli, ma anche perché le richieste di un'istruzione concepita come diritto che deve essere garantito dallo Stato per offrire opportunità a tutti si sono collocate al centro del dibattito nazionale e hanno mobilitato tutta la società cilena. Un problema fondamentale è che l'istruzione è amministrata a livello comunale. Le autorità hanno avviato negoziati con i soggetti che partecipano alle attuali rivendicazioni di riforma del sistema educativo.

2.4 Il Cile nel contesto internazionale attuale

2.4.1 Dal ritorno alla democrazia nel 1990, il Cile è stato attivo nelle relazioni multilaterali, svolgendo un ruolo costruttivo in seno alle Nazioni Unite e alle loro agenzie e partecipando alle attività di mantenimento della pace avviate dall'ONU e dall'UE. La sede regionale di alcune organizzazioni internazionali importanti come l'OIL, Consumers International, l'ONU e la Commissione economica per l'America Latina e i Caraibi si trova in Cile.

2.4.2 A livello internazionale, il Cile è un membro attivo e costruttivo del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite. Nel 2009, il paese ha ratificato lo statuto della Corte penale internazionale (CPI) e la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate. Un buon numero di posti importanti a livello internazionale è occupato da cittadini cileni, come quelli di direttore esecutivo di

⁽¹⁾ Gli indigeni sono circa il 4,6 % della popolazione, in maggioranza mapuche.

⁽²⁾ Dati OCSE e della *Encuesta de caracterización socioeconómica nacional* 2009 – www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl.

UN Women, di direttore generale dell'OIL e di segretario generale dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA) ⁽³⁾. Nel gennaio 2010, il Cile è stato il primo paese sudamericano a entrare nell'OCSE.

2.4.3 Il Cile è membro della Cooperazione economica Asia-Pacifico (APEC) e membro associato del Mercosur e della Comunità Andina. Il paese detiene attualmente la presidenza del gruppo di Rio e del gruppo America Latina e Caraibi nonché, insieme al Venezuela, la copresidenza della Comunità degli Stati dell'America Latina e dei Caraibi (CELAC).

2.4.4 La politica commerciale del Cile ha tradizionalmente seguito la strada della firma del maggior numero possibile di accordi di libero scambio. Il Cile dipende dalle importazioni per coprire i tre quarti del suo fabbisogno energetico: manca di energia nucleare e compra gas liquefatto dai paesi del Pacifico e del Mare del Nord. Le sue risorse energetiche fossili sono limitate, inoltre la politica energetica nazionale si basa sul carbone, con le conseguenze ambientali che ne derivano. In termini strategici, la proiezione a lungo termine di tale politica energetica dovrebbe essere rafforzata e diversificata.

2.4.5 In confronto alla maggioranza degli altri paesi dell'America Latina, il Cile dispone oggi di un'infrastruttura ben sviluppata, anche per quanto riguarda le nuove tecnologie.

3. Le relazioni UE-Cile

3.1 Il rapporto fra l'UE e il Cile si basa sull'accordo di associazione del 2002, è in linea generale eccellente e comprende un ampio spettro di contatti e di coordinamenti nel settore politico, commerciale e della cooperazione. Attualmente, i dialoghi settoriali fra l'UE e il Cile riguardano le seguenti tematiche: politica regionale, preparazione alle catastrofi, futuro della cooperazione bilaterale, politica occupazionale e diritti umani.

3.2 L'UE è uno dei principali partner commerciali del Cile, nonché la fonte principale di investimenti esteri diretti. L'accordo di libero scambio UE-Cile, che ha stimolato un aumento considerevole del flusso commerciale bilaterale negli ultimi dieci anni, riguarda il commercio di beni e servizi, gli investimenti, gli appalti pubblici e la concorrenza. L'UE è la principale destinazione delle esportazioni cilene e la bilancia commerciale è favorevole al Cile, con un avanzo di 45 miliardi di euro. Tuttavia, l'AA non risponde alle aspettative che ha suscitato in termini di occupazione, cooperazione e sviluppo sostenibile.

3.3 Il mercato europeo assorbe volumi significativi di esportazioni cilene, ad esempio in settori come quello agroalimentare, del vino, del tabacco, dell'industria del legno e del rame. L'Europa è una fonte essenziale di semilavorati e beni d'investimento per l'economia cilena. L'accordo prevede che entrambe le parti vadano avanti nella liberalizzazione degli scambi di prodotti agricoli e servizi.

⁽³⁾ Rispettivamente, Michelle Bachelet, Juan Somavía e José Miguel Insulza.

3.4 Nel periodo 2007-2013 l'UE stanzierà un totale di 41 milioni di euro per la cooperazione col Cile. La revisione intermedia di questa politica, conclusa nel luglio 2010, ha confermato l'importanza di mantenere i principali settori prioritari, ossia la coesione sociale, l'innovazione e la concorrenza, l'istruzione superiore e l'ambiente. La cooperazione allo sviluppo col Cile dovrebbe però orientarsi verso altri obiettivi, in considerazione del buon livello economico di quel paese. Lo stesso Cile chiede di sviluppare un partenariato strategico, basato sull'associazione, più orientato verso temi di interesse comune. Anche l'UE sta considerando la possibilità di introdurre elementi più orientati verso valori condivisi nella revisione dell'accordo, che si svolgerà nel 2012.

3.5 La valutazione dei risultati dell'AA da parte della società civile cilena non è eccessivamente positiva. Sindacati, PMI, ONG e organizzazioni del terzo settore come quelle dei consumatori vedono nell'AA un semplice accordo di libero scambio e si lamentano di non averne ottenuto alcun beneficio, neanche nell'ambito dei progetti di cooperazione, per i quali denunciano interventi diretti del governo senza una previa consultazione delle presunte organizzazioni beneficiarie. Le suddette organizzazioni reclamano una maggiore attenzione per i progetti volti al rafforzamento della società civile nel lungo periodo, alla lotta contro le disuguaglianze, a favore della coesione sociale e del consumo, nonché della promozione di movimenti associativi nei singoli settori di attività (ci sono 12 000 sindacati aziendali, il solo settore dei trasporti conta 39 000 imprenditori). Sarebbe comunque auspicabile che i fondi europei fossero destinati, oltre che alle ONG, anche alle organizzazioni del terzo settore, come i consumatori e le piccole imprese. Oltre all'articolo 10 dell'AA, vi è un certo numero di articoli sulla cooperazione, come il 41 e il 48, al cui contenuto i soggetti della società civile possono apportare un contributo costruttivo.

3.6 In conformità dell'articolo 11, l'UE ha consultato la società civile cilena sull'attuazione dell'AA, ad es. in occasione del primo forum sociale del 2006 e del secondo forum sociale del settembre 2011. I soggetti della società civile cilena hanno espresso un vivo interesse per un aumento degli scambi d'informazioni con gli omologhi europei e per l'attuazione dell'articolo 10 dell'AA. La Commissione europea e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) sembrano puntare con decisione su un proseguimento delle consultazioni e sulla promozione del ruolo della società civile.

4. La società civile in Cile: situazione attuale e prospettive per la cooperazione

4.1 La diagnosi delle organizzazioni della società civile cilena sul dialogo e la partecipazione è poco lusinghiera. Secondo loro, in Cile manca la volontà politica di creare un organo consultivo della società civile; in parte per motivi politico-ideologici, in parte per il timore che diventi una terza camera legislativa in competizione con quelle esistenti. Anche se vi sono vari livelli e tipi di contatti con la società civile durante la preparazione dei nuovi atti legislativi, il quadro di tali contatti appare assai poco strutturato. In generale, mancano meccanismi nazionali di partecipazione dei cittadini che consentano di canalizzare il

conflitto sociale ed evitino esplosioni come quelle attuali. Le autorità regionali e municipali, nominate direttamente dal governo centrale, sono chiaramente poco rappresentative.

4.2 Il Cile ha tre grandi confederazioni sindacali. Quella maggioritaria è la *Central Unitaria de Trabajadores* (CUT), dalla quale si sono scisse successivamente la *Central Autónoma de Trabajadores* (CAT) e l'*Unión Nacional de Trabajadores* (UNT). Le divergenze all'interno del movimento sindacale impediscono un dialogo concertato tra le confederazioni, e fra queste e i datori di lavoro. Tutte e tre concordano però sulle gravi carenze del Cile in materia di dialogo sociale, appoggiano la creazione di meccanismi efficaci di dialogo sociale e di un CES cileno e vedono la necessità di dotarsi di un meccanismo di dialogo con la società civile europea nel quadro dell'AA.

4.3 Il tasso di sindacalizzazione cileno è del 12-13 %, con percentuali molto elevate nel settore minerario, bancario e del commercio, e con un numero elevatissimo di organizzazioni sindacali (circa 12 000), in maggioranza attive a livello di una singola impresa: il dialogo sociale in Cile, insomma, è atomizzato. I sindacati mancano di capacità di contrattazione, soprattutto a livello settoriale, e le divisioni tra le grandi confederazioni impediscono il coordinamento necessario per intavolare un dialogo. I due dialoghi CUT-CPC lanciati dall'OIL non hanno creato fiducia sufficiente per arrivare a un processo duraturo.

4.4 La principale organizzazione cilena dei datori di lavoro è la *Confederación de la Producción y del Comercio* (CPC), che riunisce tutti i grandi settori economici del paese. La CPC collabora coi sindacati su singoli temi, e con l'OIL in un organismo tripartito sul lavoro dignitoso. Essa però non ha mai discusso coi sindacati la possibilità di creare un CES, né un dialogo strutturato sui rapporti di lavoro. La piccola e media impresa cilena è rappresentata da un'organizzazione detta Conupia.

4.5 La piccola industria in Cile è scarsamente sviluppata, mal organizzata, poco competitiva e precaria, corrisponde salari bassi ed è esclusa dal settore dell'esportazione. Essa però tra settore formale e informale rappresenta l'80 % dell'occupazione. Per il resto, il Cile conosce una grande concentrazione di pochi soggetti economici di grande rilevanza e incidenza sui cittadini, ma poco regolamentati, come ad esempio il settore bancario.

4.6 Le principali organizzazioni dei consumatori, Conadecus e ODECU, hanno un'influenza e un impatto scarsissimi sulla società. Entrambe chiedono di poter partecipare maggiormente ai progetti di cooperazione dell'UE nel quadro dell'AA.

5. Conclusioni

5.1 Il CESE ritiene che, nonostante non comporti problemi di applicazione significativi, l'AA debba essere aggiornato, fra l'altro per introdurre un capitolo sullo sviluppo sostenibile nel capitolo commerciale, come si è fatto con gli accordi più recenti in materia di scambi. La partecipazione della società civile è un elemento essenziale nel perseguimento di relazioni basate sul

rispetto dei diritti economici, sociali, dei lavoratori, dell'ambiente e dei consumatori. Il capitolo sulla cooperazione dovrebbe, da parte sua, agevolare il rafforzamento e la partecipazione dei soggetti socioeconomici e riorientare i propri obiettivi da quelli di una cooperazione allo sviluppo classica ad altri di maggior interesse comune, come l'istruzione, l'innovazione e lo sviluppo del tessuto produttivo. Il CESE ritiene necessario coinvolgere le organizzazioni cilene della società civile nei processi di valutazione dell'AA.

5.2 Il CESE dichiara la propria disponibilità a collaborare con l'UE nei dialoghi settoriali con il Cile su temi come l'istruzione, la responsabilità sociale delle imprese, lo sviluppo sostenibile, il dialogo sociale, l'occupazione, la protezione e informazione dei consumatori, la coesione sociale.

5.3 Il Comitato rileva con soddisfazione che le autorità cileni, sia a livello di governo che di parlamento, hanno riconosciuto di non aver applicato l'articolo 10 dell'accordo, e hanno espresso pubblicamente l'intenzione di rimediare a questa situazione. Esso ha preso nota dei recenti progetti del governo cileno, che tendono a creare in modo sistematico meccanismi di informazione e consultazione della società civile in tutti i settori di governo. Il CESE apprezza questa volontà, ma esprime, con la dovuta prudenza, perplessità rispetto ad alcune proposte che sembrano prefigurare più una proliferazione di dispersivi meccanismi ad hoc, incentrati su singole tematiche o settori, che un organismo consultivo integrale e unico che, perlomeno, completi i meccanismi parziali.

5.4 Il CESE ritiene che la società civile cilena abbia bisogno di uno sforzo enorme di sostegno politico e di lavoro interno volto a rafforzare le sue organizzazioni principali e a renderle responsabili in prima persona, a riconoscerle come interlocutori costruttivi nel quadro delle consultazioni istituzionali generali (dialogo civile) e dei rapporti di lavoro (dialogo sociale).

5.5 Il Comitato sostiene la creazione di un organo istituzionale in Cile per la partecipazione della società civile cilena, che ne rifletta il pluralismo. Al pari del CESE, quest'organo dovrebbe basarsi su principi di rappresentatività, indipendenza e legittimità delle organizzazioni che lo compongono. L'esperienza del CESE indica che, per poter creare un'istituzione con queste caratteristiche, è indispensabile sforzarsi di arrivare a un consenso fra i diversi settori della società civile coinvolti. Il CESE è disponibile e può contribuire a questi sforzi, in base all'esperienza acquisita nel corso di attività analoghe condotte con altri paesi. Esempi positivi in questo senso, per quanto riguarda l'America Latina, sono la collaborazione con organi consultivi della società civile come il CDES brasiliano, il CC-SICA centroamericano o l'FCES del Mercosur.

5.6 Secondo il CESE, l'esistenza di disuguaglianze sociali e i movimenti di protesta che si fanno sentire attualmente in Cile sono un motivo in più per creare canali significativi di dialogo e di partecipazione consultiva della società civile alle decisioni e alle politiche pubbliche.

5.7 Un organo consultivo faciliterebbe anche lo sviluppo dei rapporti fra le organizzazioni della società civile europea e quelle cilene, e rappresenterebbe un passo avanti per il rafforzamento delle relazioni tra l'UE e il Cile, grazie alla creazione, nei più brevi tempi possibili, del CCM previsto all'articolo 10 dell'AA.

5.8 Il CCM UE-Cile dovrebbe partecipare allo sviluppo, all'accompagnamento e all'applicazione dell'AA. Esso avrebbe la funzione di elaborare pareri sulla base di consultazioni del comitato di associazione o del consiglio di associazione su tutte le

materie interessate dall'accordo. Il CCM potrebbe inoltre emettere pareri e formulare raccomandazioni di propria iniziativa su temi concernenti l'accordo. A tal fine, dovrebbe tenere una riunione annuale insieme al comitato congiunto UE-Cile.

5.9 Il CESE ringrazia per l'interesse e l'appoggio della commissione parlamentare mista UE-Cile volti all'applicazione dell'articolo 10 dell'accordo di associazione. Tale commissione e il futuro CCM dovrebbero mantenere un rapporto fitto e regolare, al fine di scambiare i punti di vista sul seguito da dare all'accordo.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni sui medicinali per uso umano soggetti a prescrizione medica e per quanto riguarda la farmacovigilanza

COM(2011) 632 definitivo — 2008/0255 (COD)

(2012/C 143/30)

Il Consiglio, in data 28 novembre 2011, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 114 e 168, paragrafo 4, lettera c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni sui medicinali per uso umano soggetti a prescrizione medica e per quanto riguarda la farmacovigilanza

COM(2011) 632 final - 2008/0255 (COD).

Poiché si era già pronunciato sul contenuto della proposta nel suo parere CESE 1025/2009 adottato il 10 giugno 2009 (*), il Comitato, nel corso della 478a sessione plenaria dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), ha deciso, con 119 voti favorevoli e 6 astensioni, di non procedere all'elaborazione di un nuovo parere in materia e di rinviare alla posizione a suo tempo sostenuta nel documento citato.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

(*) GU C 306 del 16.12.2009, pag. 33.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/83/CE, per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni sui medicinali per uso umano soggetti a prescrizione medica e per quanto riguarda la farmacovigilanza

COM(2011) 633 definitivo — 2008/0256 (COD)

(2012/C 143/31)

Il Consiglio, in data 28 novembre 2011, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 114 e 168, paragrafo 4, lettera c), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/83/CE, per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni sui medicinali per uso umano soggetti a prescrizione medica e per quanto riguarda la farmacovigilanza

COM(2011) 633 final - 2008/0256 (COD).

Poiché si era già pronunciato sul contenuto della proposta nel suo parere CESE 1022/2009 adottato il 10 giugno 2009 ⁽¹⁾, il Comitato, nel corso della 478a sessione plenaria dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), ha deciso, con 135 voti favorevoli e 7 astensioni, di non procedere all'elaborazione di un nuovo parere in materia e di rinviare alla posizione a suo tempo sostenuta nel documento citato.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ GU C 306 del 16.12.2009, pag. 18.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2000/40/CE sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici) (diciottesima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE)

COM(2012) 15 definitivo — 2012/0003 (COD)

(2012/C 143/32)

Il Consiglio, in data 1° febbraio 2012 e il Parlamento europeo in data 2 febbraio 2012 hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 153, paragrafo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2000/40/CE sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici) (diciottesima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE)

COM(2012) 15 final – 2012/0003 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 478a sessione plenaria dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 138 voti favorevoli, 4 voti contrari e 9 astensioni.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

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 recante modifica del regolamento (CE) n. 1217/2009 del Consiglio relativo all'istituzione di una rete d'informazione contabile agricola sui redditi e sull'economia delle aziende agricole nella Comunità europea

COM(2011) 855 definitivo — 2011/0416(COD)

(2012/C 143/33)

Il Parlamento europeo, in data 13 dicembre 2011, e il Consiglio, in data 2 febbraio 2012, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43, paragrafo 2, e dell'articolo 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. 1217/2009 del Consiglio relativo all'istituzione di una rete d'informazione contabile agricola sui redditi e sull'economia delle aziende agricole nella Comunità europea

COM(2011) 855 final - 2011/0416(COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 478a sessione plenaria dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 22 febbraio), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 130 voti favorevoli e 9 astensioni.

Bruxelles, 22 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2012/C 143/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (EMIR) sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni — COM(2011) 652 <i>definitivo</i> — 2011/0296 (COD)	74
2012/C 143/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2004/109/CE sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato e la direttiva 2007/14/CE della Commissione — COM(2011) 683 <i>definitivo</i> — 2011/0307 (COD)	78
2012/C 143/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 — COM(2011) 607 <i>definitivo</i> — 2011/0268 (COD)	82
2012/C 143/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale — COM(2011) 609 <i>definitivo</i> — 2011/0270 (COD)	88
2012/C 143/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione — COM(2011) 813 <i>definitivo</i> — 2011/0390 (CNS)	94
2012/C 143/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione del programma «Salute per la crescita», terzo programma pluriennale d'azione dell'UE in materia di salute per il periodo 2014-2020 — COM(2011) 709 <i>definitivo</i> — 2011/0339 (COD)	102
2012/C 143/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle attività offshore di prospezione, ricerca e produzione nel settore degli idrocarburi — — COM(2011) 688 <i>definitivo</i> — 2011/0309 (COD)	107
2012/C 143/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un regime comunitario per la registrazione dei vettori di materiali radioattivi — COM(2011) 518 <i>definitivo</i>	110
2012/C 143/22	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti — COM(2011) 593 <i>definitivo</i> — 2011/0254 (NLE)	113
2012/C 143/23	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa — COM(2011) 665 <i>definitivo</i> — 2011/0302 (COD)	116
2012/C 143/24	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le reti transeuropee di telecomunicazioni e che abroga la decisione n. 1336/97/CE — COM(2011) 657 <i>definitivo</i> — 2011/0299 (COD)	120



<u>Numero d'informazione</u>	Sommario (<i>segue</i>)	Pagina
2012/C 143/25	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee che abroga la decisione n. 1364/2006/CE — COM(2011) 658 <i>definitivo</i> — 2011/0300 (COD)	125
2012/C 143/26	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti — COM(2011) 650 <i>definitivo</i> — 2011/0294 (COD)	130
2012/C 143/27	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione n. 1639/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma quadro per la competitività e l'innovazione (2007-2013) e il regolamento (CE) n. 680/2007 che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia — COM(2011) 659 <i>definitivo</i> — 2011/0301 (COD)	134
2012/C 143/28	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/126/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle patenti di guida che comprendono le funzionalità di una carta del conducente — COM(2011) 710 <i>definitivo</i> — 2011/0327 (COD)	139
2012/C 143/29	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il ruolo della società civile nelle relazioni tra l'UE e il Cile»	141
2012/C 143/30	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 726/2004 per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni sui medicinali per uso umano soggetti a prescrizione medica e per quanto riguarda la farmacovigilanza — COM(2011) 632 <i>definitivo</i> — 2008/0255 (COD)	146
2012/C 143/31	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2001/83/CE, per quanto riguarda la comunicazione al pubblico di informazioni sui medicinali per uso umano soggetti a prescrizione medica e per quanto riguarda la farmacovigilanza — COM(2011) 633 <i>definitivo</i> — 2008/0256 (COD)	147
2012/C 143/32	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2000/40/CE sulle prescrizioni minime di sicurezza e di salute relative all'esposizione dei lavoratori ai rischi derivanti dagli agenti fisici (campi elettromagnetici) (diciottesima direttiva particolare ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 89/391/CEE) — COM(2012) 15 <i>definitivo</i> — 2012/0003 (COD)	148
2012/C 143/33	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1217/2009 del Consiglio relativo all'istituzione di una rete d'informazione contabile agricola sui redditi e sull'economia delle aziende agricole nella Comunità europea — COM(2011) 855 <i>definitivo</i> — 2011/0416(COD)	149

PREZZO DEGLI ABBONAMENTI 2012 (IVA esclusa, spese di spedizione ordinaria incluse)

Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	1 200 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, su carta + DVD annuale	22 lingue ufficiali dell'UE	1 310 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L, unicamente edizione su carta	22 lingue ufficiali dell'UE	840 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie L + C, DVD mensile (cumulativo)	22 lingue ufficiali dell'UE	100 EUR all'anno
Supplemento della Gazzetta ufficiale (serie S — Appalti pubblici), DVD, una edizione alla settimana	multilingue: 23 lingue ufficiali dell'UE	200 EUR all'anno
Gazzetta ufficiale dell'UE, serie C — Concorsi	lingua/e del concorso	50 EUR all'anno

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

Ogni versione linguistica è oggetto di un abbonamento separato.

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

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

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

Vendita e abbonamenti

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

http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm

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

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



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT