

# Gazzetta ufficiale

# C 191

## dell'Unione europea



Edizione  
in lingua italiana

## Comunicazioni e informazioni

55° anno  
29 giugno 2012

<u>Numero d'informazione</u>	Sommario	Pagina
I	<i>Risoluzioni, raccomandazioni e pareri</i>	
	PARERI	
	<b>Comitato economico e sociale europeo</b>	
	<b>480<sup>a</sup> sessione plenaria del 25 e 26 aprile 2012</b>	
2012/C 191/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Settimo programma d'azione per l'ambiente (PAA) e seguito del sesto PAA» (parere esplorativo) .....	1
2012/C 191/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Promozione di modelli sostenibili di produzione e di consumo nell'UE» (parere esplorativo) .....	6
2012/C 191/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Educazione all'energia» (parere esplorativo) .....	11
2012/C 191/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'editoria libraria in movimento» (parere d'iniziativa) .....	18
2012/C 191/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Cooperative e ristrutturazione» (parere d'iniziativa) .....	24

# IT

Prezzo:  
7 EUR

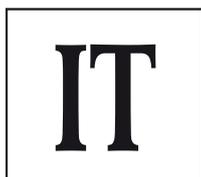
(segue)

## III Atti preparatori

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

**480<sup>a</sup> sessione plenaria del 25 e 26 aprile 2012**

2012/C 191/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 — COM(2011) 615 definitivo — 2011/0276 (COD) .....	30
2012/C 191/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio — COM(2011) 612 definitivo — 2011/0274 (COD) .....	38
2012/C 191/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006 — COM(2011) 614 definitivo — 2011/0275 (COD) .....	44
2012/C 191/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea — COM(2011) 611 definitivo — 2011/0273 (COD) .....	49
2012/C 191/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di istituzione e di funzionamento di tali gruppi — COM(2011) 610 definitivo — 2011/0272 (COD) .....	53
2012/C 191/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari per facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale — COM(2011) 445 definitivo — 2011/0204 (COD) .....	57
2012/C 191/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati — COM(2011) 778 definitivo — 2011/0389 (COD), e alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui requisiti specifici relativi alla revisione legale dei conti di enti di interesse pubblico — COM(2011) 779 definitivo — 2011/0359 (COD) .....	61



## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## PARERI

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

480<sup>a</sup> SESSIONE PLENARIA DEL 25 E 26 APRILE 2012

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Settimo programma d'azione per l'ambiente (PAA) e seguito del sesto PAA» (parere esplorativo)**

(2012/C 191/01)

Relatore: **RIBBE**

La presidenza danese del Consiglio dell'UE, in data 11 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

*Settimo programma d'azione per l'ambiente (PAA) e seguito del sesto PAA*

(parere esplorativo).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 129 voti favorevoli, 2 voti contrari e 6 astensioni.

**1. Sintesi delle conclusioni e raccomandazioni del Comitato**

1.1 I sei programmi d'azione per l'ambiente (PAA) finora adottati sono stati importanti per dare vita alla politica ambientale europea, ma non sono riusciti a risolvere molti dei problemi ambientali dell'Europa. Il motivo di questa situazione non risiede nella mancata conoscenza delle cause dei problemi o nella scarsità di approcci per affrontarli, bensì nella mancanza di volontà politica.

1.2 Il Sesto programma d'azione per l'ambiente, che scadrà a metà 2012, era stato concepito come componente ambientale della strategia per la sostenibilità varata dall'UE nel 2001, mentre la componente economica era rappresentata dalla strategia di Lisbona. La Commissione europea, senza che il Consiglio avesse deciso in questo senso, ha lasciato cadere la strategia per la sostenibilità in un tacito oblio e ha individuato nella strategia

Europa 2020 il nuovo strumento politico-strategico da impiegare; in questo quadro la politica ambientale deve essere coordinata per mezzo dell'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse».

1.3 Il CESE non vede che senso abbia realizzare un nuovo strumento ambientale sotto forma di settimo PAA che affianchi l'iniziativa faro e in cui siano inseriti i settori della politica ambientale non sufficientemente trattati nel quadro della strategia Europa 2020. Non è chiaro il collegamento fra un eventuale settimo PAA, la strategia Europa 2020 e l'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse».

1.4 Il CESE raccomanda alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo di rivitalizzare la strategia per la sostenibilità, di scegliere un settimo PAA ampio e volto all'attuazione

come suo strumento di politica ambientale e di integrarvi l'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» con tutte le singole iniziative, nonché di garantire un rapporto stretto e coordinato fra le considerazioni di carattere ambientale e quelle di carattere economico. La strategia Europa 2020 aumenterebbe la sua importanza acquisendo il ruolo di realizzare le premesse economiche e finanziarie di breve e medio periodo necessarie per percorrere la strada di uno sviluppo sostenibile sul lungo periodo.

## 2. L'importanza dei precedenti programmi d'azione per l'ambiente (PAA)

2.1 Nel 1972, il Consiglio europeo riunitosi a Parigi decise di adottare misure volte a migliorare il livello, le condizioni e la qualità della vita in Europa. Di conseguenza, nel 1973 l'allora Comunità economica europea adottò il **Primo programma d'azione per l'ambiente** per il periodo 1974-1975. L'ingrediente del successo di quel primo PAA fu l'introduzione del cosiddetto «principio di precauzione», il quale come noto privilegia le azioni volte ad evitare i danni all'ambiente anziché pensare a combattere gli effetti di tali danni una volta avvenuti.

2.2 Il **Secondo programma d'azione per l'ambiente**, riferito al periodo 1977-1981, portava avanti gli obiettivi del suo predecessore, con cinque principi guida: a) continuità della politica ambientale, b) creazione di meccanismi per un'azione preventiva, in particolare nei settori dell'inquinamento, della pianificazione territoriale e della gestione dei rifiuti, c) difesa e utilizzo razionale dell'*habitat* naturale, d) priorità alle misure per la difesa delle acque interne e dei mari, per la lotta all'inquinamento atmosferico e al rumore, e) considerazione degli aspetti ambientali nella collaborazione fra la Comunità europea e i paesi in via di sviluppo.

2.2.1 Il secondo PAA ha insomma creato prime importanti basi per ampi settori della politica ambientale, che rimangono tuttora attuali, come nel caso della difesa delle acque, della politica dei rifiuti e della collaborazione internazionale.

2.3 Il **Terzo programma d'azione per l'ambiente**, riferito al periodo 1982-1986, introduceva il concetto di **uso sostenibile delle risorse naturali** come obiettivo della politica europea in campo ambientale.

2.4 Il varo del **Quarto programma d'azione per l'ambiente**, riferito al periodo 1987-1992, coincideva con l'Anno europeo dell'ambiente, ossia il 1987. Il quarto PAA si contraddistingueva per il fatto di essere stato adottato poco dopo l'Atto unico europeo, che ampliava considerevolmente i poteri della Comunità europea in materia di politica ambientale; parallelamente, con l'attuazione del mercato interno europeo, le norme e i valori limite nazionali in campo ambientale vedevano ridursi il loro ambito d'applicazione. Il dibattito sull'ambiente era allora molto intenso e, alla fine del periodo di validità del quarto PAA, si svolgeva la conferenza di Rio sulla sostenibilità globale.

2.4.1 Una relazione pubblicata nel 1992 sullo stato dell'ambiente sottolineava peraltro che, malgrado tutti gli sforzi compiuti e nonostante i quattro PAA, nella maggior parte dei settori della politica ambientale la situazione era peggiorata o in via di peggioramento, ad esempio in termini di qualità dell'acqua e dell'aria, e di biodiversità.

2.5 In risposta fra l'altro alla conferenza di Rio e alla situazione abbastanza deludente che era stata descritta, all'inizio del 1993 veniva varato il **Quinto programma d'azione per l'ambiente**, riferito al periodo 1992-2000.

2.5.1 In linea con le discussioni svoltesi allora durante la conferenza di Rio, veniva formulato l'obiettivo di modificare il modello di crescita della Comunità in modo da imboccare la strada di uno sviluppo duraturo e rispettoso dell'ambiente, un proposito che, dopo tanto tempo, non ha perduto un gramma della propria attualità politica. Il quinto PAA può essere considerato una delle prime iniziative dell'UE nel settore dello sviluppo sostenibile, come indicato anche dal sottotitolo *Per uno sviluppo durevole e sostenibile*.

2.5.2 Il documento proponeva delle **strategie per sette settori**:

- riscaldamento globale,
- acidificazione,
- conservazione delle specie,
- gestione delle risorse idriche,
- ambiente urbano,
- zone costiere,
- gestione dei rifiuti.

Come si può vedere, alcuni di questi settori erano già trattati nei PAA precedenti.

2.5.3 La stessa Commissione europea, procedendo a una revisione del documento nel 1996, individuava i principali punti deboli del programma nella mancanza di obiettivi concreti e in una certa debolezza dell'impegno degli Stati membri. Anche il Comitato economico e sociale europeo, pur osservando nel suo parere del 24 maggio 2000 «che il programma ha prodotto alcuni risultati positivi», si diceva però «molto preoccupato per il continuo peggioramento della qualità dell'ambiente in Europa, che considera il più importante singolo criterio di valutazione dell'efficacia dei successivi programmi di azione europei a favore dell'ambiente e della politica ambientale europea in generale».

2.5.4 Il quinto PAA era il precursore politico-strategico della **strategia per la sostenibilità approvata** dai capi di Stato e di governo a **Göteborg nel 2001**.

2.6 La strategia avrebbe poi trovato realizzazione per la politica ambientale nel **Sesto programma d'azione per l'ambiente**, riferito al periodo compreso fra il 2002 e il 21 luglio 2012, e per la politica economica nella cosiddetta strategia di Lisbona.

2.6.1 Anche il sesto PAA aveva un sottotitolo, ossia *Il nostro futuro, la nostra scelta*. Il documento indicava quattro priorità tematiche per la politica europea dell'ambiente: 1) **lotta ai cambiamenti climatici**, 2) **tutela della natura e della biodiversità**, 3) **ambiente, salute e qualità della vita**, 4) **uso e gestione sostenibili delle risorse naturali e dei rifiuti**.

2.6.2 Inoltre, come già fatto nel quinto PAA, anche nel sesto venivano annunciate e poi varate sette **strategie tematiche**:

- aria,
- ambiente marino,
- prevenzione e riciclaggio dei rifiuti,
- uso sostenibile delle risorse naturali,
- ambiente urbano,
- difesa dei suoli,
- utilizzo sostenibile dei pesticidi.

2.6.3 Si può immediatamente constatare che anche il sesto PAA si occupa di argomenti «vecchi».

### 3. La situazione della politica ambientale e del dibattito sulla sostenibilità in Europa alla fine del sesto PAA

3.1 Va anzitutto osservato che, anche alla fine del periodo di riferimento del sesto PAA, molti settori iscritti da anni all'ordine del giorno dei piani d'azione per l'ambiente restano trattati in modo insufficiente o sono quasi completamente ancora da affrontare. Per citare solo due esempi:

- la difesa dei suoli figura da anni in diversi programmi d'azione per l'ambiente, ma non si è mai arrivati ad azioni reali intraprese a livello dell'UE, fra l'altro perché il Consiglio non è pervenuto a un accordo sulla proposta di direttiva presentata dalla Commissione;
- quanto alla conservazione delle specie/biodiversità, questo tema si dipana lungo tutta la storia dei programmi d'azione per l'ambiente. Nel 2001 il Consiglio europeo aveva promesso di arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010, ma neanche un programma d'azione per la biodiversità di 160 misure è riuscito a centrare l'obiettivo. Nel 2011 è stata quindi pubblicata una nuova strategia per la biodiversità, con la promessa di raggiungere il traguardo originario con 10 anni di ritardo.

3.2 Il CESE si è già occupato dei risultati parzialmente deludenti del sesto PAA nel parere NAT/528 – CESE 152/2011 del 18 gennaio 2012 (valutazione finale del sesto PAA), soffermandosi anche su una nuova relazione sullo stato dell'ambiente che in sostanza non presenta un bilancio particolarmente positivo della politica ambientale dell'UE.

3.3 L'UE finora non si è veramente interrogata sul perché tanti problemi ambientali siano ancora irrisolti nonostante la lunga serie di PAA. Per il CESE però è chiaro: non si tratta di mancata conoscenza dei problemi o di scarsità di approcci per affrontarli ma, piuttosto, di mancanza di volontà di agire in modo deciso. Manca l'applicazione delle conoscenze, e in parte anche delle decisioni politiche. Il motivo potrebbe essere l'emergere di conflitti d'interesse fra le misure ambientali sempre più necessarie e gli interessi economici di breve termine, risolti a beneficio di questi ultimi.

3.4 Per il Comitato, mentre il sesto PAA volge al termine, il punto principale è che la Commissione europea sembra aver abbandonato la strategia per la sostenibilità il cui pilastro ambientale era rappresentato proprio dal programma d'azione.

3.5 Mentre prima la Commissione e il Consiglio definivano la strategia per la sostenibilità come una politica sovraordinata alle altre, cui fra l'altro si doveva conformare anche la strategia di Lisbona, oggi c'è un preoccupante silenzio in proposito. Nei programmi di lavoro della Commissione non se ne parla più (nonostante non vi sia stata al riguardo alcuna decisione formale del Consiglio). Il CESE ha criticato più volte questo stato di cose e ripete la sua critica anche in questa sede, sottolineando ancora una volta che ritiene un errore far quasi confluire la strategia per la sostenibilità nella strategia Europa 2020. Esso ha più volte spiegato la propria posizione, finora senza reazioni da parte della Commissione, del Consiglio o del Parlamento.

3.6 La struttura fin qui seguita dalla programmazione politica dell'UE, consistente nel cercare di portare avanti insieme i tre pilastri economia, ecologia e questioni sociali all'insegna della strategia per la sostenibilità, è stata quindi scardinata. A questo punto c'è da chiedersi in quale quadro la Commissione, il Consiglio e il Parlamento intendano coordinare, in futuro, la politica di sostenibilità e quella ambientale.

### 4. La strategia Europa 2020 e un eventuale settimo PAA

4.1 La strategia Europa 2020, considerata dalla Commissione come l'elemento centrale della pianificazione e gestione politica, dà almeno una risposta più o meno chiara agli interrogativi su quale sia la posizione della Commissione in proposito.

4.2 Come noto, infatti, la strategia Europa 2020 presenta sette iniziative faro:

- Unione dell'innovazione
- Gioventù in movimento
- Agenda digitale europea
- Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse
- Una politica industriale per l'era della globalizzazione

— Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione

— Piattaforma europea contro la povertà.

4.3 Non c'è da dubitare che l'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» sia considerata dalla Commissione come il nuovo programma d'azione per l'ambiente, e il fatto che finora non sia stato presentato alcun progetto per un nuovo PAA, nonostante la scadenza del Sesto programma sia nel luglio 2012, è sicuramente dovuto a quest'idea.

4.4 Non è infatti un caso che la Commissione abbia iniziato a lavorare a un settimo PAA solo dopo che il Consiglio (Ambiente) e il PE hanno sollecitato notizie in proposito.

4.5 La Commissione, nel quadro della «nuova architettura» della sua pianificazione politica e programmatica, ha scelto di fare della strategia Europa 2020 una strategia sovraordinata, da realizzarsi mediante sette iniziative faro, in cui l'iniziativa «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» è il quadro in cui trattare la politica ambientale.

4.6 Diventa però sempre più evidente che:

— da una parte, alcuni settori sovraordinati finora coperti dalla strategia per la sostenibilità (ad es. l'equità a livello mondiale e fra le generazioni) non sono trattati in modo sufficiente dalla strategia Europa 2020;

— dall'altra, alcuni temi ambientali non si ritrovano nell'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse».

4.7 Ad esempio, fra le venti iniziative ambientali specifiche cui l'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» dovrebbe dar vita si trova un gran numero di vecchie conoscenze provenienti dai precedenti PAA, come la biodiversità e la politica contro l'inquinamento di acque e aria (compresa la politica dei trasporti), ma poi temi come il rapporto fra l'ambiente e la salute umana, oppure la politica in materia di sostanze chimiche o ancora le nanotecnologie sono trattati in modo insufficiente.

4.8 Il CESE si è espresso sia sull'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» sia sulla relativa tabella di marcia, attirando l'attenzione sui difetti che hanno finora contraddistinto i programmi d'azione per l'ambiente: tante promesse e belle parole, poche misure concrete, indicatori quasi assenti, mancanza di attuazione reale degli obiettivi.

4.9 Il Comitato aveva fra l'altro chiesto alla Commissione, riguardo alle 20 iniziative specifiche annunciate, di precisare attentamente i seguenti aspetti:

— cosa si intende esattamente con il concetto di «impiego efficiente delle risorse»,

— che risultati si possono già conseguire con le ottimizzazioni tecniche, e

— in quali settori occorrerà realizzare i cambiamenti di rilievo annunciati, quale forma assumeranno a seconda dei casi e con l'aiuto di quali strumenti s'intende procedere,

— quali modifiche del comportamento da parte di produttori e consumatori sono concretamente giudicate necessarie e com'è possibile accelerarle<sup>(1)</sup>,

ma la Commissione non ha dato seguito a questa richiesta, esprimendosi ancora una volta in termini astratti e non vincolanti.

4.10 Per il CESE si conferma quindi che la Commissione, con l'approccio finora seguito, non risponde in modo sufficiente a tutte le esigenze in campo ambientale, soprattutto non a quelle della sostenibilità. Quale può essere, allora, il contributo di un settimo PAA?

4.11 I tempi in cui i programmi d'azione per l'ambiente servivano a stabilire e illustrare cosa doveva essere fatto sono finiti: i responsabili decisionali in Europa sanno benissimo cosa bisogna fare. I settori in cui occorre ancora elaborare idee nuove sono ben pochi, ad esempio quello della nanotecnologia, ma per questo non c'è bisogno di un programma specifico di azione per l'ambiente.

4.12 Ciò che manca davvero in Europa è l'attuazione delle conclusioni teoriche: vi è un gigantesco deficit di applicazione, cui contribuiscono tutti i livelli (UE, Stati membri, regioni, comuni e cittadini). Il CESE vorrebbe che fosse chiara una cosa: la Commissione può continuare a elaborare dei bei programmi e ad emettere dichiarazioni, ma la responsabilità decisiva della loro attuazione risiede negli organismi degli Stati membri.

4.13 Per il CESE non è un'alternativa valida quella di limitarsi ad elaborare un settimo PAA per inquadrare i settori ambientali non coperti dall'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse»: infatti, non sarebbe chiara l'interazione fra tale strumento e a) l'iniziativa faro, b) la strategia Europa 2020.

4.14 Tuttavia, il Comitato è aperto nei confronti di un Settimo programma d'azione per l'ambiente, purché si chiarisca cosa si vuole ottenere con un nuovo programma, come gli si può garantire un maggiore successo rispetto a quelli che l'hanno preceduto e, soprattutto, a quale settore d'intervento sovraordinato dovrebbe servire.

4.15 Il CESE raccomanda alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento europeo di rivitalizzare la strategia dell'UE per la sostenibilità, di scegliere un settimo PAA ampio e volto all'attuazione come suo strumento di politica ambientale e di integrarvi l'iniziativa faro «Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse» con tutte le singole iniziative, nonché di garantire un rapporto stretto e coordinato fra le considerazioni di carattere ambientale e quelle di carattere economico. La strategia Europa 2020 aumenterebbe la sua importanza acquisendo il ruolo di realizzare le premesse economiche e finanziarie di breve e medio periodo necessarie per percorrere la strada di uno sviluppo sostenibile sul lungo periodo.

<sup>(1)</sup> Cfr. GU C 376 del 22.12.2011, pag. 97, punto 1.2.

4.16 Secondo il CESE, un settimo PAA dovrebbe anche concentrarsi sulla definizione di decisioni d'attuazione assolutamente vincolanti nei vari settori rimasti in sospeso per tanti anni.

4.17 Il problema è sapere se l'Europa sia disposta a fare ciò, e se ne sia capace: non si può ignorare che la politica continua a formulare obiettivi ambiziosi e ad annunciare iniziative ma, quando ad esempio la Commissione le presenta per davvero, sono gli stessi politici a trovare dei motivi per cui non sarebbe possibile vararle o porle in pratica. L'elenco di questi casi è assai lungo: che si tratti della direttiva sull'efficienza energetica, bloccata dal Consiglio, o della mancata attuazione di una vecchia promessa contenuta nella strategia per la sostenibilità, ossia quella di redigere una lista delle sovvenzioni dannose per l'ambiente ai fini della loro abolizione: l'enunciazione di propositi non sempre viene seguita dalla loro attuazione, e spetta alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento spiegare all'opinione pubblica cosa intendano fare per porre rimedio alla situazione.

Bruxelles, 25 aprile 2012

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Promozione di modelli sostenibili di produzione e di consumo nell'UE» (parere esplorativo)**

(2012/C 191/02)

Relatrice: **LE NOUAIL MARLIÈRE**

La presidenza danese dell'Unione europea, in data 11 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

*Promozione di modelli sostenibili di produzione e di consumo nell'UE*

(parere esplorativo).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 26 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 124 voti favorevoli, 8 voti contrari e 5 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Facendo seguito all'invito rivoltogli dalla presidenza danese del Consiglio dell'UE, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha esaminato gli strumenti e le misure necessari per una graduale adozione di modelli di produzione e di consumo sostenibili. Il CESE plaude agli sforzi profusi dalle istituzioni dell'UE e alla loro consapevolezza su questi temi; a questo scopo, e onde garantire una transizione equa, il Comitato raccomanda di elaborare una nuova visione condivisa del modello economico con il coinvolgimento di tutte le parti in causa della società civile organizzata nel quadro di un forum consultivo specializzato, allo scopo di definire obiettivi e traguardi e di avviare un processo di monitoraggio aggiornato.

1.2 Sarebbe opportuno:

- integrare strettamente le politiche a favore di una produzione e un consumo sostenibili e l'attuazione della *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*<sup>(1)</sup>; incoraggiare gli Stati membri a dare attuazione a tali politiche tramite la *Tabella di marcia* e il semestre europeo;
- ricorrere ad una gamma di strumenti trasversali comprendente un mix di misure attuative e di incentivi, tra cui la progressiva eliminazione dei prodotti non sostenibili, lo sviluppo di una politica fiscale più equa, la promozione di appalti pubblici verdi, l'eliminazione graduale di sovvenzioni che non tengono conto degli effetti negativi sull'ambiente, il sostegno alla ricerca e all'ecoinnovazione, l'internalizzazione dei costi ambientali, la definizione di incentivi innovativi basati sul mercato e, infine, lo stimolo della partecipazione attiva dei consumatori e dei lavoratori al processo di transizione.

1.3 È inoltre necessario sollecitare uno sforzo da parte del sistema finanziario<sup>(2)</sup> affinché torni ad essere al servizio di un'economia di produzione e consumo sostenibili, concentrando l'azione nei settori con una più forte impronta ecologica (ad esempio, l'industria agroalimentare, l'agricoltura, l'edilizia abitativa, le infrastrutture e i trasporti).

1.4 Inoltre, si dovrà superare il quadro ristretto dell'azione nei settori energetico e delle emissioni di gas a effetto serra estendendo gli interventi anche ad altre risorse e altri tipi di impatti ambientali, ad esempio in settori quali la gestione e la tutela delle risorse idriche, l'uso dei terreni e l'inquinamento atmosferico; si dovrà inoltre tener conto dell'impatto ambientale globale dei prodotti.

1.5 Il sostegno al miglioramento dei processi di produzione e dei prodotti ci consentirà di offrire ai consumatori e agli utenti i prodotti e i servizi che essi intendono adottare cambiando i loro comportamenti o la loro mentalità.

1.6 Per finire, per promuovere modelli di consumo e stili di vita sostenibili occorre, mediante il potenziamento del ruolo delle associazioni di consumatori e di produttori del commercio equo e solidale, incoraggiare e tutelare le iniziative alternative ad un modello di consumo «predatorio», nonché incentivare le buone pratiche.

<sup>(2)</sup> Parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e alla Banca centrale europea - Regolamentare i servizi finanziari per garantire una crescita sostenibile*, relatore: IOZIA, GU C 107 del 6.4.2011, pag. 21, e parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione - Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE*, relatore: PALMIERI, GU C 107 del 6.4.2011, pag. 7.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 571 final.

## 2. Introduzione

2.1 Nel dicembre 2011, con l'obiettivo di conciliare la strategia di uscita dalla crisi, gli sforzi per la ripresa e gli impegni assunti dall'UE in materia di lotta contro i cambiamenti climatici, il governo danese ha chiesto al CESE di elaborare un parere esplorativo sulla promozione di **una produzione e un consumo sostenibili nell'UE**. Nel fare riferimento alla comunicazione della Commissione sulla *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse* e alle tappe relative alla produzione e al consumo sostenibili<sup>(3)</sup>, il governo danese invita il CESE a valutare quali strumenti risultino necessari per ottenere la trasformazione dell'economia europea verso modelli sostenibili di produzione e di consumo.

2.2 Sino ad oggi lo sviluppo economico si è basato su energie e risorse di base non rinnovabili, conformemente a un modello fondamentale il cui assioma è che «l'uomo è signore e padrone della natura». La produzione di beni e servizi è ancora caratterizzata dall'esternalizzazione dei costi che dovrebbero essere associati al consumo di risorse naturali non rinnovabili e alle emissioni di gas a effetto serra e di sostanze inquinanti nell'ambiente. In un'economia di mercato l'internalizzazione dei costi dev'essere imposta agli operatori economici attraverso norme obbligatorie, applicate per quanto possibile in maniera universale.

2.3 Una produzione e un consumo sostenibili sotto forma di uno sfruttamento di servizi e prodotti che offra un valore più elevato con un minor uso delle risorse naturali costituiscono obiettivi essenziali delle strategie per rafforzare un impiego più efficiente delle risorse e promuovere l'economia verde. Nel 2008, la Commissione ha adottato il suo primo piano d'azione sulla produzione e il consumo sostenibili (PCS), che comprende un insieme di politiche a favore di questo obiettivo<sup>(4)</sup>. Tenendo conto di queste tappe, nel corso del 2012 la Commissione sta riesaminando le sue politiche in materia di produzione e consumo sostenibili.

## 3. Produzione e consumo sostenibili: quali sono le politiche e gli strumenti necessari

### 3.1 Elaborare una nuova visione condivisa del modello economico

3.1.1 Uno dei motivi per cui sino ad oggi le politiche in materia di PCS hanno avuto un impatto limitato è dovuto al fatto che, sebbene la strategia Europa 2020 abbia correttamente integrato il concetto di sostenibilità, nella realizzazione concreta delle politiche esso viene spesso trascurato. L'obiettivo principale dell'attuale modello economico rimane quello di promuovere la crescita e incentivare i consumi, mentre i risultati globali sono valutati in funzione del PIL. La transizione verso una produzione e un consumo sostenibili richiederebbe un dibattito aperto e trasparente, incentrato su un modello economico autosufficiente i cui risultati andrebbero valutati mediante indicatori che vadano «oltre il PIL», capaci cioè di misurare l'impronta ecologica, il benessere umano e sociale e la prosperità. In alcuni precedenti pareri il CESE ha proposto alla Commissione di collaborare alla creazione di un forum sul consumo sostenibile,

uno strumento che consentirebbe di esaminare quelli che potrebbero essere i valori fondativi di un'economia sostenibile, i fattori che dissuadono i cittadini dalla scelta di modelli di consumo sostenibili e le esperienze già maturate in materia di stili di vita a basso impatto ambientale<sup>(5)</sup>.

### 3.2 Definire obiettivi e traguardi ed avviare un processo di monitoraggio

3.2.1 Sono molti i settori politici interessati dalla PCS. Per monitorare i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi in materia di PCS e per tracciare un quadro della situazione attuale, sarebbe opportuno creare una banca dati affidabile relativa agli effetti della produzione e del consumo sull'ambiente, al fine di misurare l'efficacia degli strumenti politici, approfondire le strategie e gli obiettivi, ripensare le priorità ed avviare un processo di monitoraggio.

### 3.3 Associare la società civile

3.3.1 Il coinvolgimento della società civile su scala planetaria e a livello nazionale e locale è di primaria importanza per una transizione riuscita verso un'economia verde e sostenibile. Tale passaggio potrà compiersi con successo soltanto se tanto le imprese quanto i consumatori e i lavoratori considereranno la produzione e il consumo sostenibili al tempo stesso come un'opportunità e un obiettivo auspicabile. Occorrerebbe istituire a tutti i livelli sistemi adeguati per il dialogo e la partecipazione democratica<sup>(6)</sup>.

3.3.2 A tale proposito, è necessario evitare di contrapporre investimenti industriali, competitività delle imprese europee e potere d'acquisto dei consumatori. Rendere i consumatori più esigenti è il modo più sicuro per stimolare il mercato interno dell'Unione, valorizzando i risultati della ricerca europea e rispettando gli obiettivi di tutela dell'ambiente. Per far ciò, è necessario inoltre che gli investimenti continuino ad essere realizzati in Europa.

### 3.4 Rafforzare l'integrazione tra le politiche in materia di produzione e consumo sostenibili e la Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse

3.4.1 Con l'iniziativa *faro Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse* e la *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*<sup>(7)</sup> la Commissione ha inserito la promozione di un impiego efficiente delle risorse tra le priorità fondamentali delle economie dei paesi UE. L'attuazione della *Tabella di marcia* è integrata nella strategia Europa 2020 e nel semestre europeo.

<sup>(5)</sup> Parere del CESE sul tema *Costruire un'economia sostenibile trasformando il nostro modello di consumo*, relatrice: DARMANIN, (GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 57); e il parere CESE, non ancora pubblicato in GU, sul tema *Non solo PIL - Il coinvolgimento della società civile nella selezione di indicatori complementari* (parere d'iniziativa), relatore: PALMIERI.

<sup>(6)</sup> GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 57.

<sup>(7)</sup> COM(2011)571 final; e il parere sul tema *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, relatrice: EGAN (non ancora pubblicato in GU).

<sup>(3)</sup> COM(2011) 571 final, pagg. 6-7.

<sup>(4)</sup> COM(2008) 397 final

Il CESE raccomanda di associare strettamente la revisione del piano d'azione per una produzione e un consumo sostenibili presentato dalla Commissione all'attuazione della *Tabella di marcia* e al *Settimo programma d'azione per l'ambiente* <sup>(8)</sup>. affinché le politiche in materia di PCS possano trarre vantaggio dal maggiore rilievo politico assunto dal tema dell'impiego efficiente delle risorse, e avvalersi del monitoraggio previsto nel quadro del semestre europeo. Inserire taluni indicatori di PCS tra gli indicatori utilizzati per misurare l'impiego efficiente delle risorse servirebbe a rafforzare gli obiettivi e i sistemi di monitoraggio relativi alla produzione e al consumo sostenibili.

### 3.5 Incoraggiare gli Stati membri

3.5.1 Gli obiettivi riguardanti il PCS proposti in precedenza potrebbero contribuire a far avanzare le politiche condotte dagli Stati membri in questo campo. I paesi dell'Unione trarrebbero profitto dalla sinergia tra le politiche in materia di PCS e l'attuazione della *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, da un lato, e il processo di monitoraggio previsto nel quadro del semestre europeo, dall'altro.

### 3.6 Ricorrere ad un'ampia gamma di strumenti politici in materia di produzione e consumo sostenibili

3.6.1 Tenuto conto della natura trasversale delle politiche a favore di PCS e dei numerosi aspetti che occorre prendere in considerazione, è necessario introdurre o mobilitare un ampio ventaglio di strumenti politici a vari livelli al fine di rendere gradualmente sostenibili i modelli di produzione e di consumo. Gli Stati membri e gli enti locali devono sviluppare politiche attive a livello europeo. Saranno privilegiati gli strumenti che combinino misure normative e facoltative, in particolare delle misure normative volte alla progressiva eliminazione dei prodotti non sostenibili, degli strumenti finalizzati ad una politica fiscale più equa, la promozione di appalti pubblici verdi, l'eliminazione graduale di sovvenzioni che non tengono conto degli effetti negativi sull'ambiente, la ricerca e l'ecoinnovazione, l'internalizzazione dei costi ambientali e altri incentivi basati sul mercato e, infine, la partecipazione attiva dei consumatori e dei lavoratori al processo di transizione <sup>(9)</sup>.

3.6.2 Il piano d'azione per una produzione e un consumo sostenibili, presentato dalla Commissione nel 2008, si basava su un'impostazione analoga, ossia su un mix di politiche, un approccio che dovrebbe rimanere valido anche per la revisione del piano stesso. Tuttavia, oggi si potrebbero prendere in considerazione obiettivi più ambiziosi e si potrebbero ricalibrare gli strumenti, tenuto conto dei traguardi da raggiungere, degli scarsi progressi fin qui realizzati e del fatto che la transizione verso un'economia a basso tenore di carbonio e caratterizzata da un minore impiego di risorse non rinnovabili rappresenta una via di uscita dalla crisi.

3.6.3 Gli strumenti utilizzati nel quadro della PCS sono in larga misura facoltativi e basati sulla comunicazione di

informazioni (marchio di qualità ecologica, EMAS, campagne di sensibilizzazione dei consumatori, ecc.). Tuttavia, poiché imprese e consumatori fanno scarso uso di tali strumenti limitandolo a taluni settori e gruppi sociali, non sarà agevole proseguire lungo questa strada in modo da intensificare tale utilizzo. Il ricorso a strumenti normativi è indispensabile per eliminare progressivamente i prodotti e i modelli di consumo non sostenibili.

### 3.7 Concentrare l'azione nei settori con una più forte impronta ecologica

3.7.1 Poiché gli impatti negativi sull'ambiente sono dovuti per la maggior parte al consumo di prodotti alimentari e bevande, al settore dell'edilizia abitativa, alle infrastrutture e alla mobilità unitamente alla produzione energetica e industriale, le future politiche in materia di PCS dovrebbero concentrare la loro azione soprattutto in tutti questi ambiti. Dal momento che l'elevato impatto ambientale del consumo di prodotti alimentari e bevande è fortemente legato al settore agricolo, le politiche relative al PCS devono essere strettamente associate a quelle a favore di un'agricoltura sostenibile.

3.7.2 Un'agricoltura sostenibile è caratterizzata da un utilizzo ben ponderato di fattori di produzione naturali, dal sostegno alle aziende agricole biologiche e da un'industria agroalimentare che garantisca un'offerta di alimenti sani e non contaminati ai consumatori intermedi e finali. Il CESE ritiene che la chiave per un'agricoltura sostenibile stia in una produzione alimentare quantitativamente sufficiente, qualitativamente buona e regionalmente differenziata, che venga realizzata su tutto il territorio e sia rispettosa della natura, che salvaguardi e tuteli l'ambiente rurale, preservi la differenziazione e la specificità delle produzioni e promuova sia i paesaggi culturali, così vari e ricchi di specie diverse, che le aree rurali <sup>(10)</sup>.

### 3.8 Superare il quadro ristretto dell'azione nei settori energetico e delle emissioni di gas a effetto serra estendendo gli interventi anche ad altre risorse e altri tipi di impatti ambientali

3.8.1 Negli ultimi anni le politiche a favore di una produzione e un consumo sostenibili hanno riservato una particolare attenzione alle questioni del consumo energetico e delle emissioni di gas a effetto serra. Va osservato, tuttavia, che la produzione e il consumo sono anche all'origine di altri e non trascurabili effetti in settori quali la gestione e la tutela delle risorse idriche, l'uso dei terreni e l'inquinamento atmosferico. Le future politiche a favore della PCS dovrebbero quindi estendere l'applicazione degli strumenti politici in materia anche al consumo di altre risorse, oltre a quelle energetiche, e prendere in considerazione l'impatto ambientale globale.

### 3.9 Migliorare sia i processi produttivi che i prodotti

3.9.1 Per incoraggiare i produttori a migliorare le prestazioni ambientali lungo l'intero ciclo di vita dei loro prodotti, sarebbe opportuno che il principio della responsabilità estesa del produttore, introdotto da alcuni atti legislativi, venisse riconosciuto come principio generale e in quanto fondamento della responsabilità giuridica dell'impresa.

<sup>(8)</sup> Parere del CESE sul tema *Settimo programma d'azione per l'ambiente (PAA) e seguito del sesto PAA*, relatore: RIBBE, Cfr. (pagina 1 della presente Gazzetta ufficiale).

<sup>(9)</sup> Cfr. anche il supplemento di parere CESE sul tema *La posizione del CESE in merito alla preparazione della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (Rio+20)*, relatore: WILMS, GU C 143 del 22.05.2012, pag. 39.

<sup>(10)</sup> Parere del CESE sul tema *Rio+20: verso un'economia verde e una migliore governance*, GU C 376 del 22.12.2011, pagg. 102-109.

3.9.2 Per una transizione agevole verso prodotti sostenibili è necessario privilegiare un duplice approccio: da un lato, occorre promuovere la ricerca e sviluppo di prodotti ecologici mediante finanziamenti pubblici destinati alla ricerca e l'adozione di incentivi adeguati a favore dell'innovazione; dall'altro, si dovrebbe ricorrere a strumenti normativi volti all'eliminazione graduale dei prodotti non sostenibili, sul modello della direttiva sulla progettazione ecocompatibile. A tale scopo, del resto, la portata della direttiva va ampliata e la sua applicazione accelerata.

3.9.3 Se si vuole che tanto le imprese quanto i consumatori si orientino sempre più verso la sostenibilità, è essenziale esercitare un controllo sulla trasparenza delle prestazioni ambientali di prodotti e servizi. Il CESE ritiene adeguato l'approccio proposto dalla Commissione nella consultazione sulle politiche di PCS, vale a dire utilizzare, a tale scopo, il metodo che consente di misurare l'impronta ecologica dei prodotti. Tale approccio dovrà comunque essere integrato dal ricorso ad altri strumenti (ad esempio, criteri sociali che vadano oltre il PIL) onde migliorare la comunicazione delle informazioni sulla sostenibilità lungo l'intera catena di approvvigionamento.

3.9.4 È necessario promuovere nuovi modelli commerciali affinché i flussi di materiali, oggi considerati così importanti, vengano sostituiti dalla creazione di valore e di benessere, ad esempio preferendo il leasing di beni rispetto al loro acquisto nonché privilegiando i programmi di *car-pooling* (utilizzo in comune di autovetture) e le soluzioni logistiche che, grazie alla cooperazione tra aziende, cercano di ridurre i viaggi dei camion «a vuoto».

### 3.10 Promuovere modelli di consumo e stili di vita sostenibili

3.10.1 Il cambiamento dei modelli di consumo deve essere considerato con maggiore attenzione di quanto non sia avvenuto sino ad oggi. L'obiettivo è dissociare sempre più il consumo dalle conseguenze negative sull'ambiente. È necessario mettere in campo un mix di strumenti politici volti a promuovere comportamenti sostenibili da parte dei consumatori, che tengano conto della durata dei cicli di rinnovamento delle risorse e dei limiti di queste, nonché dell'impatto globale (sulle importazioni e le esportazioni) del mercato interno dell'UE.

3.10.2 Le politiche a favore della PCS devono tener presente che le scelte sostenibili dei consumatori richiedono la disponibilità sul mercato di prodotti e servizi sostenibili a prezzi ragionevoli, come pure informazioni chiare e attendibili a destinazione dei consumatori stessi e adeguati incentivi economici. Sarebbe opportuno, più in particolare, prendere provvedimenti per migliorare le informazioni a destinazione dei consumatori e per evitare quelle che ingenerano confusione nonché la comunicazione ingannevole sugli impatti ambientali dei prodotti (il cosiddetto «*greenwashing*»).

3.10.3 Le misure adottate dovrebbero **rafforzare il ruolo delle associazioni di consumatori in quanto protagonisti del cambiamento** e favorire il dialogo a livello di società civile sugli stili di vita sostenibili, tramite la creazione di *piattaforme di discussione* che consentano di scambiare i punti di vista, le esperienze e le buone pratiche su questo argomento.

3.10.4 La transizione verso stili di vita sostenibili necessita inoltre di investimenti nelle infrastrutture pubbliche appropriate. Ad esempio, promuovere i trasporti pubblici come alternativa alle autovetture private richiede un sistema di trasporti pubblici moderno, e i trasporti sostenibili necessitano di infrastrutture per l'elettricità e i biocarburanti; inoltre, in un'economia

circolare occorrono sistemi di ritiro efficienti e siti di raccolta dei rifiuti per i prodotti alla fine del ciclo di vita.

3.10.5 Il CESE ha ripetutamente sottolineato l'importanza dei programmi educativi per indurre a comportamenti realmente sostenibili. Il Comitato ribadisce che questi programmi dovrebbero essere rivolti non solo alle scuole e ai giovani (gruppi destinatari comunque importanti), ma a persone di ogni età e condizione sociale, con una particolare attenzione alle disuguaglianze accumulate in rapporto ai rischi e ai danni ecologici.

3.10.6 Gli spedizionieri, gli operatori del settore della distribuzione e altri soggetti della catena dell'approvvigionamento hanno una notevole influenza sulle scelte in materia di consumo sostenibile per effetto dei loro criteri in materia di produzione globale, logistica, ecc. In passato la Commissione ha collaborato con i principali dettaglianti europei nel quadro di un forum-tavola rotonda della distribuzione. Questa strategia potrebbe essere estesa ad altri spedizionieri, operatori della logistica, ecc.

3.10.7 Dal momento che gli appalti pubblici verdi danno un importante contributo allo sviluppo di appalti per prodotti sostenibili, occorre riflettere al modo per accrescere l'efficacia delle politiche relative a questa categoria di appalti pubblici.

### 3.11 Introdurre incentivi economici nelle politiche fiscali

3.11.1 Le misure di promozione di una produzione e un consumo sostenibili citate in precedenza possono essere potenziate se le imprese e i consumatori vengono incoraggiati ad adottare comportamenti sostenibili tramite incentivi economici, i cui effetti, com'è noto, non incidono soltanto sui prezzi di mercato. Le politiche in materia di PCS devono pertanto essere accompagnate dall'integrazione di considerazioni ecologiche nei regimi fiscali, sotto forma di adozione di incentivi economici volti a ripartire equamente gli sforzi necessari per il processo di transizione tra grandi aziende e PMI, da un lato, e tra cittadini, imprese e consumatori, dall'altro; inoltre, a tali politiche occorre affiancare anche l'eliminazione graduale di sovvenzioni pregiudizievoli per l'ambiente. Tuttavia, queste iniziative non porteranno alcun frutto se si pensa di sacrificare il finanziamento del modello sociale europeo sostituendolo con una nuova tassa sulle risorse non rinnovabili, senza avere in cambio la minima garanzia che il gettito corrispondente servirà in seguito a finanziare i sistemi di protezione sociale. Non solo: gli sforzi si rivelerebbero pericolosi, costosi e inutili. Considerando che, in ogni caso, la fiscalità è di competenza degli Stati membri, non è opportuno aumentare, in una prospettiva duratura e sostenibile, la concorrenza fiscale tra i paesi dell'UE.

### 3.1 Assicurare una transizione equa

3.1.1 La transizione verso un'economia verde sarà sostenibile se creerà nuovi posti di lavoro «verdi» e se renderà più ecologici quelli esistenti nel quadro di processi di produzione più rispettosi dell'ambiente, come avviene nei settori della produzione di energia rinnovabile, dei trasporti sostenibili e dell'edilizia abitativa efficiente sotto il profilo energetico. Per trarre vantaggio da una tale transizione, tuttavia, è necessario adottare misure

di politica attiva basate sul dialogo sociale, relative agli aspetti sociali e tese a creare posti di lavoro dignitosi e di elevata qualità per i lavoratori (salari, condizioni di lavoro e prospettive di carriera). Occorre da un lato incentivare risolutamente le attività economiche e gli appalti verdi, e dall'altro promuovere

le competenze professionali corrispondenti mediante un sostegno adeguato e l'adozione di misure nel campo della formazione e della riqualificazione professionali <sup>(11)</sup> atte a promuovere la parità uomo-donna e ad incentivare la partecipazione in pari misura di entrambi i sessi a tale processo di transizione.

Bruxelles, 26 aprile 2012

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

---

<sup>(11)</sup> Parere d'iniziativa del CESE sul tema *Promuovere posti di lavoro verdi e sostenibili per il pacchetto «Energia-clima» dell'UE*, relatore: IOZIA, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 110.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Educazione all'energia» (parere esplorativo)**

(2012/C 191/03)

Relatore: **IOZIA**

La presidenza danese del Consiglio dell'UE, in data 11 gennaio 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

*Educazione all'energia*

(parere esplorativo).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 aprile 2012.

Alla sua 480a sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere all'unanimità.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La commissaria all'Azione per il clima Connie Hedegaard ha dichiarato: «Le sfide dello sviluppo globale non si possono vincere se i poteri economici mondiali non ripensano il loro modello di sviluppo».

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è consapevole del ruolo strategico dell'educazione all'energia. È necessario un significativo cambiamento comportamentale per la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, prevista anche dalla Tabella di marcia al 2050 della Commissione europea. Il coinvolgimento della società civile è indispensabile per raggiungere gli obiettivi dell'UE ed in particolare quello a medio termine relativo alla riduzione di almeno il 20 % di consumo energetico entro il 2020.

1.3 I principali obiettivi dell'educazione all'energia riguardano la lotta al cambiamento climatico ed il recupero dell'armonia tra uomo e natura. Abbiamo la responsabilità di guardare avanti, capire ed anticipare i bisogni della società futura. Oggi è un momento estremamente importante e decisivo, nel quale Unione europea, governi nazionali, autorità locali, scuole, università, centri di ricerca, imprese, industrie, banche, organizzazioni sindacali, ONG e media sono coinvolti in un approccio integrato e a diversi livelli.

1.4 Le esperienze dirette maturate dalle ONG nell'approfondire modelli e strumenti di educazione all'energia sono di estrema importanza. Lo scambio tra le istanze professionali presenti all'interno del variegato mondo dell'associazionismo e i docenti dei diversi gradi di istruzione renderà l'educazione all'energia particolarmente incisiva. La combinazione delle migliori pratiche con l'esperienza didattica sono la chiave per ottenere risultati di qualità.

1.5 Il CESE ritiene necessario sviluppare metodi di educazione, istruzione e formazione innovativi da combinare con metodi

esistenti e validati. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione giocheranno un ruolo fondamentale in questo campo.

1.6 Il CESE appoggia la nuova iniziativa del SET-Plan «*Energy Education and Training Initiative*» che combina le istanze del mondo accademico, degli istituti di ricerca e dell'industria. La collaborazione pubblico-privato, in particolare nel settore della ricerca e dell'innovazione, ha dato ottimi risultati e va sostenuta anche in futuro. Il CESE raccomanda alla Commissione di non far mancare il proprio sostegno a queste iniziative.

1.7 L'educazione all'energia potrà aiutare a risolvere i problemi legati alla povertà ed alla precarietà energetica. Tutti i cittadini devono avere il diritto di poter usufruire di energia a prezzi accessibili.

1.8 L'Unione europea deve tenere nella necessaria considerazione la priorità dell'educazione all'energia, e dedicare appropriate risorse all'interno del prossimo quadro finanziario pluriennale.

1.9 Col presente parere il CESE ritiene sempre più necessario sostenere «EDEN», la Rete europea di forum nazionali per l'educazione all'energia e all'ambiente basata sulle iniziative esistenti a livello locale, nazionale, europeo ed internazionale in questo settore.

## 2. Introduzione

2.1 L'educazione è uno dei principali vettori di cambiamento comportamentale. Il presente parere mette in rilievo il suo ruolo vitale in questo processo e rafforza il concetto «*La migliore energia è quella risparmiata*»<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> GU C 77 del 31.3.2009, pagg. 54-59.

2.2 Nel 2009 il Comitato economico e sociale europeo ha già elaborato un parere esplorativo richiesto dal commissario all'Energia sul tema *Bisogni di istruzione e formazione per una società basata su un'energia senza emissioni di carbonio* <sup>(2)</sup>. Oggi il CESE ribadisce le raccomandazioni formulate in quella sede e propone ulteriori considerazioni alla luce degli sviluppi che si sono susseguiti.

2.3 Il cambiamento epocale che stiamo vivendo oggi e che vivranno le generazioni future a livello globale pone il tema dell'energia sostenibile in un contesto sempre più rilevante nelle scelte politiche, industriali, collettive ed individuali. Questo periodo di transizione, quasi una rivoluzione, porterà alla creazione di un sistema nel quale cambieranno completamente le nostre abitudini ed il nostro modo di pensare. Il tempo che abbiamo di fronte per gestire la transizione è limitato e pertanto occorre, prima possibile, avviare programmi ed iniziative di lungo periodo.

#### 2.4 Energia e ambiente

2.4.1 L'energia rappresenta da sempre un elemento fondamentale nella vita dell'uomo. In particolare, il cambiamento radicale dello stile di vita e dei consumi dei cittadini ha fortemente contribuito alla crescita della domanda di energia. Nei prossimi decenni l'Europa dovrà affrontare numerose sfide legate all'energia, quali:

- convivenza con gli effetti del cambiamento climatico,
- aumento ed invecchiamento della popolazione,
- migrazioni,
- sicurezza nell'approvvigionamento delle fonti,
- diminuzione della dipendenza dalle importazioni,
- efficienza energetica,
- lotta contro la povertà e precarietà energetica,
- garanzia di accesso all'energia da parte di tutti i consumatori (privati e industrie),
- mobilità sostenibile,
- calamità naturali (inondazioni, terremoti, maremoti, ecc.),
- scarsità delle risorse (energia, acqua, materie prime),
- aumento della domanda globale di energia,
- promozione delle fonti rinnovabili,
- TIC (reti intelligenti, ecc.),

<sup>(2)</sup> GU C 277 del 17.11.2009, pag. 15.

- fattore umano (educazione, comportamento/abitudini),
- globalizzazione,
- sicurezza,
- competitività.

#### 2.5 Le priorità dell'Unione europea e l'educazione all'energia

2.5.1 L'Unione europea per raggiungere i principali obiettivi della politica energetica europea, quali sicurezza nell'approvvigionamento, competitività e sostenibilità, dovrebbe tenere ben presenti questi fattori di sfide future e porre in essere tutti i cambiamenti opportuni.

2.5.2 È necessario pertanto dare un nuovo impulso a questo processo. Tutti i cittadini dovrebbero essere consapevoli delle questioni energetiche e dei rischi connessi al fallimento del raggiungimento degli obiettivi stabiliti. Un'educazione intelligente all'energia è la chiave del cambiamento comportamentale: ad esempio, nel campo delle radiazioni ionizzanti rilasciate dai residui radioattivi potenzialmente nocive per l'uomo e per l'ambiente <sup>(3)</sup>, è indispensabile sviluppare specifiche azioni di educazione all'energia.

### 3. L'educazione all'energia. Alcune considerazioni

3.1 L'educazione all'energia è uno degli strumenti importanti per la costruzione di un nuovo modello di sviluppo sostenibile e per la promozione di una nuova cultura. La trasversalità del tema richiede inoltre un approccio integrato che inglobi differenti aspetti della vita moderna e della società civile, coinvolgendo tutti i settori (agricoltura, servizi, industria, costruzioni) e tutti i cittadini.

3.2 Il bisogno di un'educazione permanente, quale processo di formazione dell'individuo che si sviluppa lungo tutta la vita, scolastica e post scolastica, è oggi più forte che mai. Il CESE sottolinea l'importanza di strutturare un percorso educativo intelligente all'energia che unisca i vari momenti della vita associata, quali famiglia, scuola, luogo di lavoro, istituzioni culturali e ricreative.

3.3 Un comportamento razionale e responsabile ha bisogno di interventi atti a facilitare, motivare e rafforzare un uso più efficiente dell'energia. Servono informazioni chiare, comprensibili, credibili e soprattutto accessibili sulle tecniche che richiedono uso di energia. L'educazione gioca un ruolo vitale in quanto elemento di base indispensabile affinché la legislazione sul risparmio energetico e le misure di efficienza energetica possano guadagnare il consenso pubblico sia a livello dell'Unione europea che degli Stati membri.

3.4 L'educazione all'energia deve partire dalla scuola materna e primaria. I bambini sono ben consapevoli dei temi legati all'energia e sono molto ricettivi a nuove idee e abitudini. Essi

<sup>(3)</sup> GU C 218 del 23.7.2011, pag. 136.

possono influenzare la visione e le azioni dei genitori e della gente che li circonda. Gli alunni di oggi saranno gli operai, gli impiegati, gli insegnanti, gli ingegneri, gli architetti, i politici e gli imprenditori di domani. Le decisioni che prenderanno nel corso della loro vita influenzeranno drasticamente l'utilizzo delle risorse della nostra società.

3.5 Temi riguardanti tutti gli aspetti legati all'energia ed al cambiamento climatico dovrebbero essere inclusi nei piani di studi di tutti gli Stati membri, partendo dalla scuola primaria e secondaria, passando all'Università fino ad arrivare alla specializzazione. È di fondamentale importanza formare i giovani di oggi alle nuove professioni. L'educazione all'energia può fornire competenze pratiche applicabili ai futuri requisiti del settore energetico, e quindi facilitare la creazione di posti di lavoro nel breve-medio e lungo periodo.

3.6 La liberalizzazione del mercato dell'energia e le nuove tecnologie di questo settore pongono nuove sfide ai consumatori che fino ad ora hanno acquistato l'energia da imprese monopolistiche. Educazione e formazione all'energia dovrebbero anche includere ad esempio: «*come poter utilizzare i contatori intelligenti in modo tale da risparmiare energia?*»; «*quali sono i diritti dei consumatori e le obbligazioni quando si firma un contratto con un fornitore di energia?*»; «*come si calcola la nostra impronta di CO<sub>2</sub> (carbon footprint)?*» e «*l'etichettatura verde*». I materiali contenuti nell'esperienza di «Dolceta» [www.dolceta.eu](http://www.dolceta.eu) sono stati di estrema importanza e il CESE raccomanda vivamente di non disperderli mantenendoli visibili al largo pubblico.

3.7 L'educazione all'energia continua anche al di fuori della scuola. I bambini ed i giovani sono in grado di influenzare la più ampia comunità sociale attraverso la famiglia e gli amici, sensibilizzando in questo modo gli adulti verso l'adozione di comportamenti virtuosi. Per raggiungere risultati significativi è importantissimo quindi dare continuità all'azione educativa e garantirla a tutti i cittadini. È opportuno estendere e potenziare fortemente la formazione ampliandola ad una pluralità di soggetti, adulti e professionisti (ad es. ingegneri, architetti, *opinion makers*). È altresì necessaria una politica mirata di formazione dei formatori.

3.8 Il processo di apprendimento è molto complesso. I soggetti attivi coinvolti nel processo sono molteplici, ciascuno con specifici ruoli chiave. Il CESE sottolinea l'importanza di esaminare, per ogni gruppo di riferimento, il metodo migliore di educazione e quindi la messa a punto di programmi didattici e formativi appropriati, tenendo conto dell'età, del sesso, delle differenze culturali e del livello di istruzione. Strumenti nuovi, quali i *social network* andrebbero cautamente esplorati e sviluppati.

#### 4. Il ruolo dell'Unione europea

4.1 L'Unione europea può contribuire allo sviluppo della qualità dell'istruzione e della formazione, incoraggiando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed

integrando le loro attività (artt. 149 e 150 del Trattato). Accanto alla necessità cronica di alzare gli standard educativi in tutte le aree, l'Unione europea dovrebbe porre particolare attenzione al fabbisogno di conoscenze e abilità nel settore dell'energia. La pagina web [www.energy.eu](http://www.energy.eu) offre già un contributo importante. L'Europa ha bisogno di chimici che lavorano alla cattura dell'energia solare e di ingegneri che disegnano e costruiscono reti intelligenti e non solo. Inoltre a livello europeo andrebbe evitato «*l'effetto bandwagons*» come l'esempio dei sussidi alla produzione di biocarburanti nei paesi in via di sviluppo che hanno portato ad effetti indesiderati, come nel caso delle coltivazioni di *jatropha*, pianta oleaginosa spontanea del deserto, in alcuni paesi africani.

4.1.1 Per il CESE è fondamentale che, nell'ambito dell'elaborazione del prossimo quadro finanziario pluriennale, la Commissione tenga in considerazione l'educazione all'energia quale parte integrante della strategia europea per il raggiungimento degli obiettivi in materia di energia e di clima che l'Unione si è prefissata per il 2020 e per il 2050.

#### 4.2 Il ruolo delle pubbliche amministrazioni

4.2.1 Sulla base del principio di sussidiarietà, l'educazione è un settore di esclusiva competenza dei singoli Stati membri che hanno la piena responsabilità dei contenuti e dell'organizzazione dei propri sistemi di educazione e formazione. I governi nazionali dovrebbero favorire il coinvolgimento di tutti gli attori della società nella definizione delle priorità e nella creazione di programmi dedicati all'energia. Inoltre dovrebbero predisporre il monitoraggio delle informazioni e rendere disponibili diversi strumenti ai consumatori, come siti web per comparare i prezzi e/o dove reperire informazioni aggiornate sui diversi aspetti dell'energia.

4.2.2 La pubblica amministrazione deve fornire un esempio virtuoso. Le regioni, insieme a province ed enti locali, devono assicurare un efficace coordinamento delle attività nell'intento di contribuire alla costruzione di una cultura diffusa del risparmio energetico. La consapevolezza del cambiamento necessario, le tecniche di efficienza energetica e l'uso delle fonti rinnovabili devono divenire patrimonio di tutti i cittadini. Per questo motivo, accanto agli interventi normativi e tecnici, le istituzioni devono prevedere azioni capillari di informazione e sensibilizzazione rivolte a tutti i cittadini, imprese e associazioni di categoria. In quest'ambito, il CESE dà l'esempio con il suo programma interno EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*) grazie a cui ha ottenuto il più alto livello della certificazione attribuita dall'agenzia per l'ambiente della regione di Bruxelles (IBGE «*Ecodynamic Enterprise label*»).

#### 4.3 Il ruolo delle scuole

4.3.1 Molte delle nostre idee e conoscenze sono assorbite durante il periodo scolastico. La scuola oggi è fondata su un sistema tradizionale di apprendimento che riserva alcune lacune a livello nazionale. Non esistono salvo poche eccezioni, programmi dedicati all'educazione all'energia e all'ambiente e spesso manca personale docente con formazione formale, adeguata su questi temi. Per questi ed altri motivi la scuola in futuro dovrà

offrire l'opportunità di approfondire la conoscenza sul risparmio energetico, sull'energia, la scienza, l'ambiente e il clima, contribuendo alla sensibilizzazione al tema dell'efficienza energetica e fornendo agli studenti competenze sociali ed analitiche per una valutazione razionale che determini una modifica degli atteggiamenti futuri. Le conoscenze nell'ambito dell'energia e dell'ambiente potrebbero essere incluse nelle competenze chiave del quadro di riferimento europeo per l'apprendimento permanente. Gli insegnanti ricoprono un ruolo decisamente importante e necessitano di materiale didattico-educativo appropriato rispetto al livello di insegnamento ed al tema insegnato. L'utilizzo di risorse aggiornate e la definizione di adeguate attività formative e di supporto per i docenti dovrebbero essere incluse in ogni programma didattico. Fondamentale il ruolo delle Università, così come previsto nel processo di Bologna che pone tra i suoi obiettivi la costruzione di un'organizzazione didattica sempre più in sintonia con il veloce mondo globale e con gli interessi della Comunità, tale da garantire, per controparte, una migliore spendibilità del titolo di studio nel mercato del lavoro all'interno di tutta l'area europea.

#### 4.4 Il ruolo delle imprese

4.4.1 Il partenariato tra istituti d'istruzione e imprese, già supportato dal CESE nel 2009<sup>(4)</sup>, riveste un ruolo di fondamentale importanza. Grazie alla flessibilità tipica dei settori professionali ed in particolare delle PMI, il partenariato può costituire una delle principali risorse per la creazione di posti di lavoro in tempi di crisi, e dare un notevole impulso allo sviluppo dello spirito imprenditoriale e della creatività. Ricerca ed innovazione dovrebbero essere parte integrante in questo partenariato, in modo da favorire il trasferimento veloce di nuove tecnologie. I professionisti (ingegneri, architetti, ecc.) dovrebbero essere permanentemente educati sui nuovi sviluppi del settore di pertinenza. Seminari dedicati dovrebbero inoltre essere condotti sul luogo di lavoro su come risparmiare energia.

#### 4.5 Il ruolo delle banche

4.5.1 Il settore bancario riveste un ruolo di notevole importanza per l'economia e la società. Le banche sono presenti in numerose fasi della vita quotidiana della gente e oltre ad essere un intermediario di denaro, dovrebbero essere un intermediario di fiducia. Attraverso finanziamenti agevolati dedicati, accompagnati da adeguate attività informative, potrebbero sostenere le attività di educazione all'energia ed all'ambiente, incentivando quindi investimenti verdi in svariati settori dell'economia (costruzioni, trasporti, ecc.)

#### 4.6 Il ruolo dei sindacati

4.6.1 Le organizzazioni dei lavoratori possono dare un grande contributo alla realizzazione di un processo nel quale educazione e formazione professionale siano strumenti di un unico disegno di civiltà e di sviluppo sostenibile. L'economia verde, ad esempio, necessita di personale qualificato, che sia in grado di adattarsi ai cambiamenti che lo sviluppo tecnologico, la ricerca e l'innovazione propongono. Anche sul piano dei

comportamenti individuali, la funzione del sindacato può essere strategica, attraverso azioni di sensibilizzazione dei propri aderenti, iniziative anche di natura contrattuale, che premiano i comportamenti virtuosi e i risparmi energetici acquisiti. La cooperazione tra imprese e organizzazioni dei lavoratori su questo terreno potrà dare risultati importanti.

#### 4.7 Il ruolo della società civile (ONG)

4.7.1 Le organizzazioni dei consumatori e le organizzazioni ambientaliste ricoprono un ruolo di fondamentale importanza vista la loro funzione straordinaria di trasferimento di competenze e conoscenze. Esse dovrebbero essere coinvolte nella sensibilizzazione ai temi del consumo e all'efficienza energetica a tutti i livelli: programmazione, disegno, decisione dei contenuti, distribuzione delle informazioni, suggerimenti, disseminazione, valutazione dei risultati.

4.7.2 Le ONG dovrebbero essere le interlocutrici naturali delle autorità nazionali e dovrebbero essere sostenute nella loro azione educatrice, i cui benefici si riverberano verso l'intera società. Programmi di educazione informale, rapporto con i docenti, organizzazione di visite educative sul campo, mini campus dedicati e pubblicazioni adatte per le diverse fasce di età sono le attività che dovrebbero essere devolute a organizzazioni attive ed esperte in materia di educazione all'energia.

#### 4.8 Il ruolo dei media e dei social network

4.8.1 Nella diffusione di una corretta informazione e di attività di educazione di massa per tutte le età, i media assumono un valore ed una funzione strategica. Nei programmi di diffusione di temi legati all'energia e all'ambiente, i messaggi dovrebbero sempre essere scientificamente approfonditi e culturalmente neutrali. Occorre evitare di usare gli strumenti mediatici, in particolare la TV, senza sottoporre ad un rigoroso esame i contenuti delle informazioni. Gli interessi che ruotano intorno all'ambiente ed all'energia sono enormi e capaci di influenzare, in un senso o nell'altro, le persone che non hanno strumenti cognitivi e critici idonei per valutare consapevolmente le informazioni ricevute.

4.8.2 I *social network* hanno una funzione altrettanto importante e delicata, tenendo conto che si rivolgono essenzialmente ad un pubblico giovane, facilmente emozionabile e disponibile ad appassionarsi per temi così importanti. Tutti coloro che utilizzano questi media dovrebbero conformarsi ad un codice di disciplina ed accettare di essere «scrutinati» ed eventualmente di modificare informazioni di dubbio significato o tendenziose.

4.8.3 È indubbio che in futuro questi strumenti saranno sempre più importanti (oggi ci sono più persone connesse ai *social network* di quante persone popolavano la terra all'inizio del 1900). La massa di informazioni disponibili cambierà il linguaggio e la tipologia dell'informazione. L'educazione risentirà di questi cambiamenti e occorrerà saper tradurre messaggi articolati e complessi in pillole semplici, adatte a tutti. [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_social\\_networking\\_websites](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_social_networking_websites).

<sup>(4)</sup> GU C 228 del 22.9.2009, pagg. 9-13.

## 5. Le priorità del Comitato

Il CESE ritiene che l'attenzione dovrebbe essere concentrata sulle seguenti priorità:

### 5.1 Convivenza con gli effetti del cambiamento climatico, adattamento e necessità di professionalità adeguate.

L'esistenza del cambiamento climatico è dimostrata da prove scientifiche ed ampiamente riconosciuta a livello globale. Alcuni eventi, come le inondazioni, avranno cadenza sempre maggiore. Adattarsi a questi fenomeni diventerà un aspetto cruciale per la nostra sopravvivenza. Inoltre, la mancanza di figure professionali adeguate potrebbe mettere a serio rischio il raggiungimento degli obiettivi a breve, medio e lungo termine dell'Unione europea.

### 5.2 Efficienza energetica.

L'efficienza energetica è al centro della strategia Europa 2020. Gli effetti congiunti della piena attuazione delle misure esistenti e di quelle nuove trasformeranno la nostra vita quotidiana e secondo la Commissione potranno generare un risparmio di 1 000 euro all'anno per famiglia, potenziare la competitività dell'industria europea, creare fino a 2 milioni di posti di lavoro e ridurre di 740 milioni di tonnellate le emissioni annue di gas a effetto serra<sup>(5)</sup>. Gli acquirenti di energia giocano un ruolo importante per sostenere questo processo. Tutti, inclusi gli adulti, devono cambiare i loro comportamenti quindi è necessario fornire informazioni adeguate e affidabili sull'energia.

### 5.3 Lotta contro la povertà e precarietà energetica.

La lotta contro la povertà e la precarietà energetica è una nuova priorità sociale che deve essere affrontata a tutti i livelli. I prezzi dei principali combustibili fossili continuano ad aumentare e sembra che tale tendenza si manterrà nei prossimi anni. Qualora non si agisca in modo rapido ed efficace, il numero dei consumatori di energia vulnerabili crescerà anch'esso in modo considerevole<sup>(6)</sup>.

### 5.4 Garanzia di accesso all'energia da parte di tutti i consumatori (privati e industrie).

L'energia è un bene comune e svolge un ruolo centrale nel garantire il benessere economico di uno Stato. È di fondamentale importanza garantire la disponibilità di energia a prezzi ragionevoli, che non varino eccessivamente e in modo imprevedibile negli anni a venire, garantendo l'accesso all'energia da parte di tutti i cittadini e consumatori.

### 5.5 Mobilità sostenibile.

La crescente necessità di trasportare persone e cose aggrava il rischio di inquinamento e congestione soprattutto negli ambienti urbani. È necessario sviluppare una forma di mobilità che sia sostenibile, rispettosa dell'ambiente ed efficiente in termini di energia utilizzata. L'aspetto della co-modalità è importantissimo in questo settore.

### 5.6 Scarsità delle risorse (energia, acqua, materie prime).

L'espansione della popolazione mondiale da 6 a 9 miliardi di persone accentuerà la concorrenza mondiale per le risorse naturali ed eserciterà pressioni sull'ambiente<sup>(7)</sup>. Salvaguardare

risorse fondamentali, come l'aria, l'acqua, la terra, le foreste e il cibo, è quindi fattore essenziale per la promozione di una crescita sostenibile e per la creazione di un'economia moderna.

5.7 **Le TIC.** Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono oggi parte integrante della società dell'informazione e della conoscenza. Ad esempio la distribuzione intelligente dell'energia, a prezzi economicamente sostenibili, contribuirà in modo significativo al cambiamento comportamentale delle generazioni future.

## 6. Alcune esperienze...

6.1 Numerose sono le iniziative e buone pratiche, in Europa e nel mondo, di attività educative per incentivare l'educazione all'energia e alla protezione dell'ambiente, molto spesso collegate alla riduzione dei gas inquinanti.

6.2 Il progetto Défi Énergie, coordinato da Bruxelles Environnement all'insegna della campagna *Sustainable Energy Europe*, ha coinvolto circa 4 000 persone in 1 400 famiglie, con riduzione di emissioni di CO<sub>2</sub> pari ad una tonnellata all'anno, o 380 euro in meno nella bolletta energetica [www.ibgebim.be](http://www.ibgebim.be)

6.3 La Fondazione nazionale Carlo Collodi con il progetto *Pinocchio ripensa il mondo* dedicato ai bambini della scuola primaria e articolato in tre fasi: la raccolta differenziata dei rifiuti, il risparmio dell'energia, le scelte etiche legate alla sostenibilità. <http://www.pinocchio.it/fondazionecollodi/>

6.4 La Fondazione internazionale Yehudi Menuhin, con il suo programma MUS-E® Arts at School attraverso l'utilizzo delle arti – musica, danza, canto, teatro ed arti visuali – sviluppa processi di apprendimento nuovi. Il progetto è attivo in 11 paesi, con 1 026 artisti che lavorano con 59 189 bambini in 623 scuole primarie. [www.menuhin-foundation.com/](http://www.menuhin-foundation.com/)

6.5 Il Forum spagnolo per il dialogo sociale sul mix energetico (Spanish Energy Mix Forum, SEMF), aperto a tutti gli attori nel campo dell'energia, si confronta sulle diverse fonti energetiche in Spagna. <http://www.semforum.org/>

6.6 L'Università Mediterranea d'estate (UMET) sull'energia sostenibile nel Mediterraneo coinvolge le università di Francia, Italia, Portogallo, Spagna, Grecia, ed anche Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto, Turchia, ecc. Nel corso dei prossimi anni l'università vorrebbe estendere la propria organizzazione in altre città. <http://www.ome.org/index.php>

6.7 Il pianeta verde (*La Belle Verte*) è un film del 1996 diretto da Coline Serreau che tratta i problemi del mondo occidentale quali, per citarne alcuni, la frenesia, l'abuso di potere, l'inquinamento e lo sfruttamento selvaggio delle risorse naturali e degli spazi. <http://www.youtube.com/watch?v=TTvoZkHugr0>

<sup>(5)</sup> COM(2011) 109 final.

<sup>(6)</sup> GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 53.

<sup>(7)</sup> COM(2010) 2020 final.

6.8 Il programma della Commissione Energia intelligente per l'Europa supporta dal 2004 progetti di educazione all'energia. Per citarne alcuni, il «KidsCorner», «U4energy», «Flick the Switch», «Kids4future», «Rainmakers», «Youngenergypeople», «My Friend Boo» ecc. Nel campo della formazione professionale per il settore delle costruzioni si segnala il progetto «Build Up skills». <http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>

6.9 *My Friend Boo*, una simpatica serie di cartoni animati, nell'ambito del programma IEE e prima nel suo genere in Europa, ha lo scopo di aiutare i giovani a capire temi come energia, cambiamento climatico, ambiente, conservazione e salute. <http://www.myfriendboo.com/>

6.10 Altre iniziative a livello europeo includono il *Patto dei sindaci* con oltre tremila città firmatarie. Il CESE fin dall'inizio ha sostenuto la diffusione di questo strumento nel maggior numero possibile di comuni europei<sup>(8)</sup>, ottenendo un cambiamento di strategia da parte della Commissione. Concerto, Civitas, e la nuova iniziativa *Città intelligenti e comunità intelligenti sono strumenti per condividere buone pratiche nel campo dei trasporti sostenibili, dell'uso appropriato ed intelligente dell'energia*. L'iniziativa *SET-PLAN Energy Education and Training Initiative che compendia e sviluppa un importante valore aggiunto all'intero progetto del SET-Plan*.

6.11 A livello internazionale sono già state attivate diverse iniziative, quali *NEED (National Energy Education Development Project)*, una rete di studenti, educatori, imprese, governo e comunità, iniziata ben 30 anni fa negli Stati Uniti <http://www.need.org/>; il programma *Energy Education and Workforce Development* del dipartimento di energia degli Stati Uniti <http://www1.eere.energy.gov/education/>; il sito web *EnergyQuest* dedicato all'educazione all'energia <http://www.energyquest.ca.gov/>.

## 7. Audizione pubblica sull'educazione all'energia

7.1 Nel corso dell'audizione pubblica organizzata dal CESE sono state presentate numerose ed ulteriori esperienze interessanti nel campo dell'educazione all'energia ed all'ambiente.

7.2 Rappresentanti dell'EACI, dell'EU-ASE (*European Alliance to save energy*), della Fondazione Carlo Collodi, della Fondazione Yehudi Menuhin, della Solvay, del CIRCE, di Business Solutions Europa, della rete Elisan, e il responsabile per la DG Energia del Patto dei sindaci, ognuno con uno specifico punto di vista, hanno messo in grande evidenza la centralità del tema.

7.3 Il ruolo dell'educazione e della formazione professionale, la preparazione di tecnici e laureati in discipline scientifiche, la necessità di rafforzare il rapporto tra l'università, la ricerca e l'industria, la priorità dell'impegno delle autorità pubbliche contro la povertà e la precarietà energetica, il coinvolgimento delle

realtà locali per sviluppare azioni e consapevolezza in un uso intelligente e sostenibile dell'energia, strumenti innovativi nella formazione extra-curricolare, informale e non, sono stati i temi portati al dibattito.

7.4 Uno specifico suggerimento è venuto dalla necessità di adottare un unico e comprensibile sistema di valutazione dell'energia, ad esempio utilizzando come unità di misura il rapporto EUR/MWh, per tutti i prodotti che consumano energia, al fine di misurarne in modo immediato l'efficienza e il costo.

7.5 Di estrema importanza la qualità dell'informazione e dei contenuti dell'educazione. Esiste un rischio concreto che possa essere manipolata per difendere interessi piuttosto che per creare scelte consapevoli. Particolare attenzione pertanto dovrà essere assicurata dai poteri pubblici per garantire l'indipendenza e la correttezza dei processi informativi ed educativi.

7.6 Uno dei punti più importanti che sono emersi riguarda il problema della difficoltà ad integrare in modo sistematico il materiale di educazione all'energia nei curricula scolastici a causa della mancanza di tempo, di programmi troppo intensi e priorità diverse.

## 8. EDEN: la rete europea dell'Educazione all'Energia ed all'Ambiente. Il Protocollo CESE- Fondazione nazionale Carlo Collodi

8.1 La rete europea di forum nazionali per l'educazione all'energia e all'ambiente, EDEN, come già proposto nel parere esplorativo *Bisogni di istruzione e formazione per una società basata su un'energia senza emissioni di carbonio*, potrebbe aiutare a colmare le lacune esistenti per raggiungere l'obiettivo UE di risparmio energetico di almeno il 20% e contribuire alla realizzazione della visione europea del 2050 di un'economia basata su un uso efficiente delle risorse e su basse emissioni di carbonio, e a rafforzare l'indipendenza energetica e la sicurezza dell'approvvigionamento.

8.2 Per dare concreta attuazione alle proposte contenute nel parere e per sostenere la costituzione di una rete europea, il CESE e la Fondazione Collodi hanno sottoscritto un protocollo di cooperazione il 26 marzo 2010, nel quale si impegnavano reciprocamente ad un lavoro comune. Pinocchio, il personaggio universalmente conosciuto del libro di Carlo Collodi, è stato scelto come mascotte e testimonial dell'iniziativa.

8.3 Questa rete europea, basata sulle organizzazioni attive nel campo dell'educazione all'efficienza energetica, alle energie rinnovabili e all'ambiente, agisce come canale di disseminazione nazionale, con idonei programmi e materiali, facilitando l'integrazione dell'energia pulita, l'uso più efficiente di tutte le risorse naturali, e la garanzia di norme elevate di protezione ambientale nei curricula scolastici nazionali.

<sup>(8)</sup> GU C 10 del 15.1.2008, pag. 22

8.4 Ad oggi diverse organizzazioni hanno già aderito alla rete. Oltre al CESE ed alla Fondazione nazionale Carlo Collodi (IT), soci fondatori, sono attualmente presenti: Foundation Terra Mileniul III (RO), Arene île-de-France (FR), Les Péniches du Val de Rhône (FR), Municipality of Greenland (Greenland), Climate Action Network (RO), Mosaic Art and Sound (UK), Art For Green Life (UK/BE), CECE (ES), Intercollege (CY), Business Solutions Europa (BE), EU-ASE (BE), CIRCE (ES), Fondazione Menuhin (BE).

Bruxelles, 25 aprile 2012

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'editoria libraria in movimento»  
(parere d'iniziativa)**

(2012/C 191/04)

Relatrice: **ATTARD**

Correlatrice: **VAN LAERE**

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:

*L'editoria libraria in movimento.*

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI), incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 156 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Nell'era del digitale, il settore dell'editoria libraria vive un costante processo di modernizzazione che porta con sé conseguenze rilevanti.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sottolinea che, a livello dell'UE, una delle priorità immediate dovrebbe essere quella di analizzare complessivamente il ruolo del settore dell'editoria libraria nello sviluppo sociale, economico, culturale, scientifico e artistico dell'Europa e al tempo stesso affrontare la questione dei diritti e delle esigenze di altri soggetti interessati: librai, scrittori, scienziati, illustratori, settore tipografico e industrie affini, biblioteche e organizzazioni per i diritti di riproduzione, consumatori. L'editoria deve inoltre essere inclusa dalla Commissione europea nel novero delle industrie, nel prendere in esame le strategie per l'Europa digitale.

1.3 Il CESE sottolinea l'importanza di rispondere all'esigenza di adeguate normative e politiche a livello dell'Unione aventi un'incidenza sul settore editoriale: sotto il profilo della proprietà intellettuale (in particolare del diritto d'autore) e della sua tutela, della tassazione, delle strategie per la cultura e la società dell'informazione.

1.4 Il CESE ribadisce la necessità di intervenire a livello UE per eliminare il regime discriminatorio oggi esistente sia in seno all'Unione - dove l'applicazione delle normali aliquote d'imposta alle versioni online dei prodotti culturali crea un'ingiustificata distorsione tra contenuti comparabili - sia in relazione agli USA, a causa dell'esenzione d'imposta di cui gode l'editoria online statunitense, che crea disparità di condizioni e una situazione di concorrenza sleale.

1.5 Il CESE ritiene che il settore della stampa debba essere incoraggiato a modificare i modelli economici e tecnologici che hanno caratterizzato il suo sviluppo, ponendosi al centro della gestione e della distribuzione dell'informazione, senza limitarsi a

svolgere un ruolo di fornitore di servizi, conformemente al piano europeo per l'industria della stampa.

1.6 Il Comitato rileva la necessità di creare un osservatorio europeo con il compito di misurare il fabbisogno di qualifiche attuale e futuro del settore tipografico, incoraggiare la formazione, la riconversione e la riqualificazione professionale attraverso i finanziamenti pubblici riservati al settore, in particolare quelli del Fondo sociale europeo (FSE), del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo europeo per la globalizzazione (FEG), e condurre ricerche, anche attraverso il Settimo programma quadro e *Orizzonte 2020*, per il mantenimento della competitività dell'industria tipografica.

1.7 Il CESE sottolinea che la gestione dei diritti di proprietà intellettuale, oltre a costituire un importante fattore di innovazione tecnologica e commerciale, è essenziale per l'affermazione della cultura, la scienza e le arti europee e per la qualità di vita di cui godono i cittadini dell'Unione.

1.8 Il CESE ritiene che offrire ai consumatori un ambiente digitale sicuro, ivi compreso un controllo efficace dei dati personali e della privacy, equivarrà a far funzionare i mercati digitali a vantaggio degli utenti stessi.

1.9 Il CESE pone l'accento sugli obblighi sociali ed economici da rispettare nell'affrontare il passaggio al digitale, in modo da garantire che dalla rivoluzione digitale possa trarre beneficio il massimo numero di persone di tutte le età in ogni Stato membro.

1.10 Il CESE ribadisce la necessità di garantire posti di lavoro dignitosi ai lavoratori, anche nell'ambito del lavoro autonomo e dell'esternalizzazione, attraverso il dialogo sociale e i contratti collettivi, a livello di Stati membri e di UE.

1.11 L'adozione di standard elettronici aperti e reciprocamente compatibili è essenziale per il miglioramento della competitività nonché per impedire l'ingabbiamento dei mercati e l'instaurarsi di posizioni dominanti.

1.12 Il CESE sottolinea l'importanza di un mercato unico dei servizi più integrato nell'ambito della strategia Europa 2020 <sup>(1)</sup>, per aiutare tutti gli attori e i soggetti interessati del settore dell'editoria libraria a crescere e a creare occupazione.

1.13 Il CESE auspica che la Commissione incoraggi gli sforzi delle professioni dell'editoria e del settore tipografico, affinché possano continuare a impegnarsi a favore di un modello più partecipativo e affinché possano organizzarsi in un quadro comune trasparente, permettendo in tal modo una migliore articolazione tra le dimensioni economiche, sociali, tecnologiche e ambientali.

1.14 Il CESE invita la Commissione ad avviare un dialogo strategico con il settore dell'editoria libraria europea per concordare delle strategie che consentano di affrontare concretamente le esigenze legate alla produzione di libri stampati ed elettronici (*e-book*) nell'era digitale, contribuendo in tal modo anche al rafforzamento della competitività globale di questo settore. Il CESE insiste nuovamente affinché la Commissione istituisca un gruppo di alto livello che comprenda in particolare rappresentanti dell'editoria, del settore della stampa e dell'industria della carta, per analizzare le prospettive di investimento e di occupazione per tali settori nel contesto della rivoluzione multimediale.

## 2. Introduzione e contesto

2.1 L'editoria libraria, in quanto maggiore industria culturale in Europa, è un attore essenziale dello sviluppo economico, sociale, politico, etico, educativo, artistico e scientifico europeo. La letteratura europea costituisce uno dei più importanti patrimoni artistici e culturali dell'Europa, è interprete della vasta diversità di ciascun paese - nei libri, infatti, ogni lingua, regione, minoranza europea è rappresentata e documentata a beneficio della posterità - e promuove il dialogo interculturale.

2.2 Nel 2010 gli editori europei (Stati membri dell'Unione più Norvegia e Islanda) hanno generato un fatturato di circa 23,5 miliardi di euro e pubblicato complessivamente circa 525 000 nuovi titoli, impiegando in totale circa 135 000 persone a tempo pieno. I titoli disponibili in commercio erano quasi 7,5 milioni. L'editoria libraria contribuisce anche a creare posti di lavoro in maniera indiretta: in Europa vi sono più di 100 000 tra scrittori, illustratori e traduttori letterari e oltre 25 000 librerie. Per avere un quadro più dettagliato del settore c'è tuttavia bisogno di raccogliere dati più specifici.

2.3 Nei secoli, le metodologie della produzione libraria - dalla commessa agli interventi redazionali, alla stampa e alla distribuzione - hanno subito notevoli trasformazioni, non già nel concetto ma nell'esecuzione, anche se l'essenza del libro in quanto artefatto creativo non è cambiata. Con l'odierna evoluzione dell'editoria digitale, queste metodologie vengono modificate in modo sostanziale.

2.4 Nel 2008, le industrie creative principali hanno contribuito alla formazione del PIL dell'Unione in misura del 4,5 %

con 8,5 milioni di posti di lavoro <sup>(2)</sup>, mentre le industrie creative nel loro insieme vi hanno contribuito nello stesso anno nella misura del 6,9 %. All'interno di queste industrie, il contributo dei settori editoriali alla formazione del PIL dell'UE è stato pari all'1,07 % (nel 2003), rispetto allo 0,41 % dei settori della radio/televisione, dei film/video e allo 0,06 % del settore musicale.

2.5 A livello internazionale il settore librario europeo vale più di quello statunitense, che negli ultimi anni ha generato un fatturato annuo di 24-25 miliardi di dollari (17-19 miliardi di euro). Inoltre, ogni anno tra i 10 maggiori gruppi editoriali del mondo vengono annoverate da 6 a 8 imprese di proprietà europea. Infine, le tre principali fiere librerie internazionali si tengono in tre città dell'Unione europea: Francoforte, Londra e Bologna.

2.6 L'impatto positivo della lettura sulla società è stato evidenziato da studi dell'OCSE, da cui risulta che la lettura è il migliore indicatore delle prospettive di vita di un bambino. L'editoria, inoltre, promuove il pluralismo di opinioni, gli scambi e il dialogo, e sostiene la libertà di espressione, che costituisce uno dei pilastri di una società democratica.

## 3. La transizione digitale

3.1 La transizione del settore editoriale verso le tecnologie digitali ridisegna la maggior parte delle dinamiche, dei rapporti e dei modelli economici e culturali dell'editoria libraria.

3.2 I mercati europei del libro elettronico presentano un quadro frammentato e diversificato. Sebbene i tassi di crescita nei mercati sviluppati siano alquanto elevati, la dimensione complessiva dell'editoria digitale è molto modesta rispetto al mercato del libro stampato, con percentuali che vanno da meno dell'1 % a un massimo del 5 % del mercato librario. Una concausa importante di questo lento sviluppo è stata, fino a qualche anno fa, la mancanza di adeguati dispositivi di lettura portatili.

3.3 Nondimeno, vi è un numero crescente di editori che propone i propri libri in formato elettronico all'interno di settori alternativi. Dopo alcuni anni di sperimentazione nel campo delle tecnologie e dell'innovazione, è emersa una molteplicità di sistemi commerciali diversi per fornire accesso ai contenuti dell'editoria digitale. Il lettore può visualizzare i libri sui PC, sui dispositivi elettronici dedicati, sui *tablet* e anche sugli *smartphone*, che diventano sempre più sofisticati e semplici da usare ma, soprattutto, sempre più accessibili dal punto di vista economico. È probabile che la prevista evoluzione discendente del prezzo dei lettori elettronici determinerà un ulteriore ampliamento del mercato.

3.4 Nuovi operatori accedono alla filiera, grazie all'importante ruolo svolto in altri settori presso l'utenza finale: si tratta di motori di ricerca/portali come Google, operatori di Internet tra cui figurano altre tipologie di negozi online, come ad esempio Amazon, peraltro produttore del Kindle; i produttori di dispositivi elettronici, come Apple, che approdano al mercato dei contenuti per vendere le proprie apparecchiature mettendo a disposizione anche una propria libreria elettronica; infine, gli operatori di telefonia mobile e i fornitori di accesso a Internet.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 2020 final.

<sup>(2)</sup> Parere CESE sul tema *Tutela dei diritti di proprietà intellettuale/UAMI*, GU C 376 del 22.12.2011, pag. 62.

3.5 I libri elettronici offrono facilità di accesso alla conoscenza, alla cultura e alle attività ricreative anche ai gruppi vulnerabili con difficoltà di lettura, come gli anziani, i disabili fisici e quanti non leggono nella propria lingua madre.

3.6 Altra caratteristica del libro digitale è quella di ridefinire l'impatto ecologico dell'industria editoriale. Mentre la carta è una materia prima rinnovabile e riciclabile, i dispositivi elettronici contenenti metalli grezzi comportano un impatto ambientale e un consumo di elettricità che devono ancora formare oggetto di una valutazione approfondita.

3.7 Nell'era digitale, l'editore continua a svolgere un ruolo determinante: l'operazione di selezione e vaglio dei manoscritti, che rimane una delle sue funzioni essenziali a prescindere dal formato di erogazione, è condizione necessaria per garantire la qualità. L'editing e il marketing rappresentano altre funzioni critiche che non possono essere espletate senza la competenza dell'editore.

3.8 Con l'editoria elettronica emerge tutta una serie di costi nuovi correlati alla lotta contro le violazioni del diritto d'autore online, agli investimenti nei sistemi di digitalizzazione, nel personale e nelle tecnologie e alla conversione dei file in formati specifici. Il mondo digitale consente di risparmiare sui costi di stampa, magazzinaggio fisico e distribuzione fisica, che storicamente costituiscono meno di un sesto del totale; permangono invece tutti i costi relativi a royalty, lavoro redazionale, marketing, distribuzione, salvataggio e archiviazione digitali.

#### 4. Le sfide per il settore dell'editoria libraria nell'era digitale

4.1 Nel 2009, il Consiglio<sup>(3)</sup> e la Commissione<sup>(4)</sup> hanno istituito un osservatorio europeo della contraffazione e della pirateria nell'ottica di migliorare la comprensione delle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale<sup>(5)</sup>.

4.2 Per un'industria culturale come quella dell'editoria, il diritto d'autore costituisce la base del riconoscimento giuridico del valore che essa genera; un regime equilibrato del diritto d'autore è pertanto fondamentale per la sostenibilità degli investimenti del settore, oltre a fungere da stimolo per gli autori a creare nuove opere.

4.3 Il CESE sottolinea che un'efficace tutela dei diritti di proprietà intellettuale è necessaria tanto online quanto offline - la pirateria mina la cultura e la creatività nonché l'emergere di nuovi modelli di impresa e inibisce lo sviluppo del mercato,

<sup>(3)</sup> Risoluzione del Consiglio del 25.9.2008 (GU C 253 del 4.10.2008).

<sup>(4)</sup> Comunicazione della Commissione dell'11 settembre 2009 *Migliorare la tutela dei diritti di proprietà intellettuale nel mercato interno* - COM(2009) 467 final.

<sup>(5)</sup> Parere CESE sul tema *Tutela dei diritti di proprietà intellettuale/UAMI*, GU C 376 del 22.12.2011, pag. 62.

indebolendo la fiducia degli editori e degli autori nella possibilità di recuperare i loro investimenti finanziari e intellettuali<sup>(6)</sup>.

4.4 La normativa sul diritto d'autore è stata definita prima della rivoluzione digitale, e le realtà del download, della condivisione di file *peer-to-peer* e della gestione dei diritti digitali non vi sono sempre tenute in debito conto, come è stato riconosciuto dall'agenda europea del digitale, che punta ad aggiornare le regole del mercato unico UE per l'era digitale<sup>(7)</sup>. La normativa europea globale, attualmente in discussione, è necessaria per porre rimedio all'eterogeneità delle prassi normative e di tutela del diritto d'autore, che cambiano da uno Stato membro all'altro.

4.5 Una risoluzione tempestiva e coerente delle controversie relative alle accuse di contraffazione o pirateria grazie ad una più incisiva applicazione delle norme rafforzerebbe la fiducia dei consumatori. La legislazione europea prevede l'applicazione tramite l'articolo 8, paragrafo 3 della direttiva sul diritto d'autore (2001/29/CE), che consente ai titolari dei diritti di chiedere un provvedimento inibitorio nei confronti degli intermediari i cui servizi siano utilizzati da terzi per violare un diritto d'autore, nonché l'articolo 8 della direttiva sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale (2004/48/CE), che autorizza i titolari dei diritti ad accedere a qualsiasi informazione relativa all'identità di chi ha violato un diritto d'autore.

#### 5. Le sfide della digitalizzazione e della globalizzazione per l'industria della stampa europea

5.1 All'industria europea della stampa si presentano grandi sfide legate al crescente e diffuso utilizzo di Internet e all'attrattiva dei nuovi media, che stanno gradualmente trasformando il volto del mercato in quanto fonti d'informazione e di pubblicità.

5.2 Altri fattori significativi che incidono sulla concorrenza sono, da un lato, le importazioni a basso costo da paesi terzi (Cina) di libri, che possono essere stampati senza precisi vincoli temporali e, dall'altro lato, l'elevata concentrazione dei produttori di carta e di inchiostro, che generano un'intensa concorrenza a livello mondiale, in particolare dal parte dell'India e della Cina, ove si ottengono i prezzi più economici. Il CESE insiste sulla necessità di adottare criteri sociali e ambientali simili in tutti i paesi di produzione.

5.3 Questi fattori e il difficile clima economico hanno determinato in alcuni casi un calo dei prezzi ed esercitano un'influenza negativa sull'occupazione all'interno del settore.

<sup>(6)</sup> Commissione europea, direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale, *Report on EU Customs Enforcement of Intellectual Property Rights* («Relazione sull'azione delle dogane UE per la tutela dei diritti di proprietà intellettuale») - 2009, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/customs/customs\\_controls/counterfeit\\_piracy/statistics/statistics\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2009.pdf). Technopolis (2007), *Gli effetti della contraffazione sulle PMI europee*, [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/industry/doc/Counterfeiting\\_Main%20Report\\_Final.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf). <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>. Parere CESE sul tema *Tutela dei diritti di proprietà intellettuale/UAMI*, GU C 376 del 22.12.2011, pag. 62.

<sup>(7)</sup> EUROPA 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, 3.3.2010.

5.4 Stando alle cifre pubblicate da Eurostat per il 2009, il settore della stampa europeo conta 119 000 imprese (in calo rispetto alle 132 571 del 2007), impiega più di 735 000 persone (numero inferiore a quello del 2007, che era pari a 853 672), e produce un fatturato di oltre 88 miliardi di euro (in diminuzione rispetto ai 110 miliardi del 2007).

5.5 L'introduzione della stampa digitale ha tuttavia permesso di innovare la cooperazione tra editore, stampatore e utente, grazie alla possibilità di stampare i libri su richiesta, persino in singola copia.

5.6 Le tipografie si stanno adoperando per integrare lungo la catena del valore servizi come il magazzino, la gestione di database, la grafica per il web o la stampa e i libri elettronici. Stanno inoltre sviluppando propri reparti di pre stampa.

5.7 Il CESE appoggia le proposte contenute nella relazione della Commissione europea sulla competitività dell'industria tipografica, pubblicata nel 2007; cionondimeno, invita la Commissione a istituire un comitato europeo di dialogo sociale per questo settore nel suo complesso; oggi, infatti, le sedi formali per il dialogo sociale tra datori di lavoro e sindacati sono esclusivamente di livello aziendale e nazionale.

5.8 Il Comitato condivide le raccomandazioni di Intergraf, in special modo quelle che invocano uno studio indipendente sullo sviluppo delle tecnologie (tecnologie di stampa, di Internet e mobili), gli influssi demografici e il comportamento dei consumatori.

## 6. Le sfide per i librai

6.1 Alcune difficoltà derivano dal fatto che i grandi rivenditori hanno imposto limiti territoriali alle proprie vendite online. È importante tenere a mente che con l'avvento della nuova egemonia dei librai digitali online, i sistemi di distribuzione consolidati vengono oggi scavalcati.

6.2 I librai tradizionali sono culturalmente importanti in quanto mantengono un contatto/rapporto personale con i consumatori, anche online, e offrono servizi che Internet non è in grado di fornire.

6.3 Oggi le librerie sono utilizzate come spazi espositivi dove vedere un libro prima di acquistarlo online - e dunque rendono un servizio di marketing e promozione gratuito ai loro concorrenti sul web. Alcuni librai tradizionali, tuttavia, necessitano di un aggiornamento formativo, in quanto hanno scarsa conoscenza dei social media presenti su Internet, e di strategie innovative in materia di marketing e di selezione dei prodotti. Nel mondo digitale, gli standard sono tuttora carenti: ad esempio, mentre la totalità o quasi dei libri stampati reca un ISBN, non tutti gli e-book ne sono provvisti.

6.4 Occorre ricercare e promuovere sinergie tra le associazioni bibliotecarie europee e i librai. La digitalizzazione sta generando un certo contrasto tra le preoccupazioni di librai ed editori per la pirateria legata ai libri elettronici da un lato e l'entusiasmo delle biblioteche per la promozione del prestito degli e-book dall'altro. È necessario che le distinzioni giuridiche tra prestito di libri cartacei e prestito elettronico siano sottolineate, messe in pratica e applicate da tutte le parti in causa. I

soggetti interessati dovrebbero studiare un sistema che preveda una combinazione di salvaguardie antipirateria integrate e di agevolazioni per il prestito elettronico legittimo da parte delle biblioteche.

6.5 Con la loro doppia posizione dominante nella piattaforma commerciale e nel campo dei lettori elettronici (Kindle e iPad), Amazon e Apple hanno assunto un vantaggio che consente loro di dettare prezzi e condizioni a tutti gli altri operatori del settore. Tale posizione dominante non europea, tra l'altro, si ripercuote negativamente sugli editori più piccoli, cui manca l'influenza necessaria per poter negoziare i termini imposti da Amazon e da Apple.

6.6 L'adozione di standard aperti e reciprocamente compatibili impedirà l'ingabbiamento dei mercati e l'instaurarsi di posizioni dominanti da parte di alcuni importanti operatori che utilizzano attualmente tecnologie proprietarie che subordinano l'uso di determinati dispositivi all'accesso ai propri cataloghi e viceversa, aumentando in tal modo la concorrenza.

## 7. Tassazione e prezzi

7.1 Un'ampia maggioranza di paesi, nell'UE e nel mondo, applica alla vendita dei libri cartacei un'aliquota IVA ridotta riconoscendo i benefici che la lettura apporta dal punto di vista culturale, educativo e scientifico, nonché per la società in senso lato.

7.2 Cionondimeno, esiste oggi nell'UE un regime discriminatorio caratterizzato da una ingiustificata distorsione tra contenuti comparabili, dovuta al fatto che le versioni online dei prodotti culturali sono soggette alle aliquote d'imposta standard.

## 8. La tutela delle opere orfane e delle opere fuori catalogo<sup>(8)</sup>

8.1 Il Comitato apprezza in linea generale la proposta di direttiva intesa a creare un quadro giuridico che garantisca legalmente l'accesso transfrontaliero alle opere orfane<sup>(9)</sup>.

8.2 Pochi sono gli Stati membri in cui viene è stata adottata una normativa sulla opere orfane e, anche laddove è presente, la legislazione nazionale in materia limita l'accesso ai soli cittadini residenti nel territorio nazionale.

8.3 L'articolo 5, paragrafo 2, lettera c) della direttiva sul diritto d'autore permette alle biblioteche accessibili al pubblico, agli istituti d'istruzione, ai musei e agli archivi di riprodurre opere protette dal diritto d'autore senza chiederne la previa autorizzazione, a condizione che tali istituti non tendano ad alcun vantaggio economico o commerciale, diretto o indiretto e che il processo rispetti il «test in tre fasi» della convenzione di Berna; ogni altra messa a disposizione del pubblico attraverso Internet richiede la previa remunerazione dei diritti.

<sup>(8)</sup> Parere CESE sul tema *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio su taluni usi consentiti di opere orfane*, GU C (376) del 22.12.2011, pag. 66.

<sup>(9)</sup> Parere CESE sul tema *Tutela dei diritti di proprietà intellettuale/UAMI*, GU C 376 del 22.12.2011, pag. 62.

8.4 In tema di opere fuori commercio, l'editoria libraria ha avviato un dialogo che è sfociato nella sottoscrizione, da parte di tutti i soggetti coinvolti, di un protocollo d'intesa dal titolo *Key Principles on Digitisation and Making Available of Out-of-Commerce Works* (principi essenziali della digitalizzazione e della messa a disposizione delle opere fuori commercio). Ad oggi, non esiste ancora una struttura giuridica per il riconoscimento transfrontaliero di accordi reciproci tra le diverse parti in causa sulle opere fuori commercio.

8.5 L'efficace completamento di questo dialogo darà un impulso allo sviluppo delle biblioteche digitali come *Europeana* e degli altri istituti pubblici che svolgono una missione d'interesse collettivo.

8.6 Il sistema ARROW, sviluppato da un consorzio di attori del settore librario con il sostegno della Commissione europea, fornisce una soluzione pratica attraverso uno strumento economicamente vantaggioso che consente agli utenti di reperire con rapidità ed efficacia informazioni riguardo ai diritti di un'opera e al loro titolare.

8.7 Il partenariato pubblico-privato tra biblioteche ed editori può incrementare l'accesso ai libri in commercio mediante le biblioteche digitali. Vi sono molti esempi di partenariati di questo genere già operanti.

8.8 Il deposito legale degli e-book è una questione che deve essere discussa tra tutti i soggetti coinvolti, affinché l'interesse delle biblioteche a raccogliere, conservare e mettere a disposizione i libri elettronici sia controbilanciato da garanzie contro la diffusione elettronica non autorizzata.

## 9. Lingua e mobilità

9.1 La lingua è parte intrinseca dell'editoria e per questo il settore dell'editoria libraria, soprattutto a livello delle PMI, presenta un problema congenito di mobilità.

9.2 Dal momento che le PMI dell'editoria sono per la maggior parte imprese di medie dimensioni che pubblicano in una sola lingua, per gli editori di libri e i loro dipendenti, eccezion fatta per le realtà anglofone, spostarsi da uno Stato membro a un altro è un notevole problema<sup>(10)</sup>.

9.3 Alcune delle piattaforme e-book di recente sviluppo agiscono da barriera alla mobilità linguistica. Il maggiore produttore di lettori per libri elettronici - Amazon, azienda statunitense - con il suo lettore Kindle, nega l'accesso a tutte le lingue minoritarie, comprese 18 delle 23 lingue ufficiali dell'UE, di fatto escludendo dalla più ampia piattaforma di e-book a livello mondiale la letteratura di 18 lingue dell'Unione.

## 10. Verso un consumo sicuro e informato

10.1 Il rapporto dei consumatori con il libro sta mutando: a differenza di un libro stampato, il libro digitale non lascia impronte fisiche a livello di magazzino e l'acquisto dell'opera è istantaneo.

10.2 A parere del CESE, tutte le iniziative in materia di politiche dei diritti di proprietà intellettuale (DPI) devono riconoscere i consumatori quale soggetto interessato ai fini del dibattito sui DPI.

10.3 La coesistenza di libri digitali e libri fisici deve evolversi in modo graduale e contribuire alla sostenibilità dell'editoria a stampa. Un numero consistente di cittadini europei ancora non si sente a proprio agio con le transazioni elettroniche e/o con l'accesso e il consumo di contenuti in forma digitale. Le iniziative per favorire l'acquisizione della sicurezza necessaria per eseguire tali operazioni e ridurre il divario digitale possono contribuire ad aumentare l'inclusione sociale.

10.4 Il CESE sostiene l'Ufficio europeo delle unioni dei consumatori (BEUC) ai fini del riconoscimento della neutralità della rete quale principio normativo. È opportuno che la Commissione europea continui il lavoro attualmente svolto dall'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e adotti uno strumento vincolante che garantisca una tutela coerente ed efficace della neutralità della rete in tutta Europa.

## 11. Accesso al mercato per le PMI

11.1 Il predominio in tutta l'UE delle catene di librerie ha penalizzato gli editori di dimensioni più piccole, limitandone in parte l'accesso al mercato. Le realtà che non sono abbastanza influenti sotto il profilo finanziario per negoziare la propria presenza nelle catene sono sottorappresentate sugli scaffali e vedono quindi in larga parte bloccato il proprio accesso ai consumatori.

11.2 Nel settore editoriale, gli editori più piccoli sono per tradizione focolai d'innovazione e di creatività e il restringimento del loro accesso al mercato può avere serie ripercussioni sulla vitalità di questa industria creativa.

11.3 In molti casi, la sussistenza finanziaria degli editori di libri di nicchia dipende dall'erogazione di finanziamenti e sovvenzioni.

11.4 È necessario che le imprese, e soprattutto le PMI, investano in ricerca, sviluppo e innovazione<sup>(11)</sup>, potendo contare su un adeguato regime giuridico, amministrativo, fiscale e finanziario.

11.5 Oggi, solo l'8 % delle PMI europee esercita attività in altri Stati membri. Il 92 % delle aziende è costituito da microimprese<sup>(12)</sup> che operano su una variegata gamma di mercati; per tale motivo, è opportuno che nello *Small Business Act* sia posta maggiore attenzione alle loro specifiche esigenze.

11.6 Il settore dell'editoria libraria ha la singolare prerogativa di fondare la propria indipendenza finanziaria sulla vendita di un ristretto numero di bestseller, i quali a loro volta finanziano i generi letterari meno commerciali, ma essenziali sotto il profilo culturale e sociale.

<sup>(10)</sup> Parere CESE sul tema *Come sostenere le PMI nell'adattamento ai cambiamenti del mercato globale*, GU C 255 del 22.9.2010, pag. 24-30.

<sup>(11)</sup> Parere CESE sul tema *Investire nella conoscenza e nell'innovazione*, GU C 256 del 27.10.2007, pag. 17.

<sup>(12)</sup> Parere CESE sul tema *Riesame dello «Small Business Act» per l'Europa*, GU C 376 del 22.12.2011, pag. 51.

11.7 Le PMI dell'editoria necessitano di assistenza finanziaria e organizzativa, dato che il modello di determinazione dei costi della letteratura non convenzionale è raramente valido sotto il profilo finanziario. Inoltre, la maggior parte dei piccoli e medi editori non dispone delle risorse necessarie per orchestrare proposte fattibili che consentano loro di accedere ai finanziamenti UE destinati alla ricerca e allo sviluppo.

11.8 Il CESE sottolinea l'importanza di un mercato unico dei servizi maggiormente integrato nell'ambito della strategia Europa 2020 <sup>(13)</sup>. Questa maggiore integrazione è necessaria per aiutare le imprese, comprese le PMI, del settore dell'editoria libraria a crescere e a creare occupazione.

Bruxelles, 25 aprile 2012

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

---

<sup>(13)</sup> Parere CESE sul tema *Verso un migliore funzionamento del mercato unico dei servizi*, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 109-112.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Cooperative e ristrutturazione» (parere d'iniziativa)**

(2012/C 191/05)

Relatrice: **ZVOLSKÁ**

Correlatore: **OLSSON**

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

*Cooperative e ristrutturazione.*

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 148 voti favorevoli, nessun voto contrario e 1 astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Per la loro stessa natura e grazie al loro modello aziendale, le cooperative contribuiscono alla strategia Europa 2020. Esse gestiscono attualmente il cambiamento in maniera socialmente responsabile ed economicamente efficiente, contribuiscono alla coesione sociale e territoriale e organizzano modelli aziendali innovativi per accrescere la competitività. Tutto ciò dovrebbe essere messo in evidenza nel corso del 2012, Anno internazionale delle cooperative.

1.2 A parte qualche rimarchevole eccezione in alcuni settori, le cooperative rappresentano una percentuale ridotta dell'economia europea. Tuttavia, i dati illustrati nel presente parere mostrano che, in tempi di crisi, le cooperative hanno maggiore capacità di resistenza e sono più stabili rispetto alle altre forme di impresa e che sviluppano inoltre nuove iniziative imprenditoriali. Questo può essere ricondotto alla specificità delle imprese cooperative, caratterizzate da un approccio a lungo termine, da un forte radicamento territoriale, dalla promozione degli interessi dei membri e dall'importanza che esse attribuiscono alla cooperazione reciproca. È essenziale diffondere e sviluppare l'evidente eccellenza del modello cooperativo all'interno delle politiche nazionali ed europee.

1.3 Il Trattato riconosce la diversità delle forme d'impresa, e la recente sentenza della Corte di giustizia europea (sentenza della Corte (Prima sezione) dell'8 settembre 2011 - Cause riunite da C-78/08 a C-80/08) riconosce le peculiarità delle cooperative, legittimando pertanto l'adozione di politiche specifiche.

### *Raccomandazioni per le politiche dell'UE*

1.4 Tutte le politiche UE che contribuiscono a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, così come le pertinenti iniziative faro della strategia Europa 2020, dovrebbero tener conto delle cooperative. Occorre garantire parità di condizioni tra quest'ultime e le altre forme di impresa e preservare allo stesso tempo gli obiettivi e i metodi di lavoro delle cooperative stesse.

1.5 Al fine di porre in evidenza la particolare esperienza delle cooperative nella ristrutturazione, esse dovrebbero essere coinvolte negli obiettivi perseguiti dalla politica industriale dell'UE e nelle azioni intraprese nell'ambito di quest'ultima, compresa l'iniziativa faro *Una politica industriale per l'era della globalizzazione*.

1.6 La Commissione europea e la BEI (Banca europea per gli investimenti)/il FEI (Fondo europeo per gli investimenti) devono assicurarsi che anche il settore delle cooperative possa avere accesso ai meccanismi finanziari a livello UE (incluso il piano d'azione per il finanziamento delle PMI proposto nell'Atto per il mercato unico), e impegnarsi in modo particolare affinché ciò avvenga, individuando anche strumenti specifici. Inoltre, il ruolo di intermediazione degli strumenti finanziari della BEI per le banche di credito cooperativo di dimensioni minori andrebbe agevolato, semplificando in particolare i requisiti amministrativi.

1.7 Le nuove norme in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato (pacchetto Almunia) dovrebbero entrare in vigore prima possibile. Tali norme e la loro attuazione negli Stati membri dovrebbero essere semplificate e includere misure specifiche volte a migliorare le opportunità per le cooperative sociali che impiegano persone disabili o altri gruppi svantaggiati. Esse dovrebbero inoltre contemplare i casi delle cooperative che gestiscono beni confiscati provenienti da attività illecite (cfr. l'esempio dei beni confiscati alla mafia in Italia).

1.8 Conformemente alla proposta del CESE relativa allo sviluppo di un quadro che agevoli la partecipazione finanziaria dei lavoratori, occorre introdurre dei provvedimenti volti a facilitare il trasferimento delle imprese ai dipendenti. In particolare, le cooperative di lavoro e le acquisizioni da parte dei lavoratori (*workers buy-out*) dovrebbero essere sostenute da una linea di bilancio specifica dell'UE, che includa anche gli strumenti finanziari.

1.9 I programmi e i fondi previsti per il prossimo periodo di programmazione finanziaria dell'UE 2014-2020 (in particolare i fondi strutturali) devono trasformarsi in importanti strumenti a

sostegno delle cooperative. Nella definizione dei programmi operativi occorre orientare le misure e le priorità verso il sostegno allo sviluppo sostenibile dell'impresa e la ristrutturazione responsabile, oltre a includere misure come i trasferimenti delle imprese ai dipendenti, le cooperative sociali, lo sviluppo locale e l'innovazione sociale tramite il ricorso a sovvenzioni globali e ad altri strumenti finanziari.

1.10 Il CESE chiede che nel 2012 venga adottato un regolamento semplificato relativo alla Società cooperativa europea, che andrebbe integrato da un aggiornamento sulle modalità di attuazione dei principi cooperativi nelle legislazioni nazionali.

1.11 Il CESE invita Eurofound (la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro) e, in particolare, il suo Centro europeo di monitoraggio del cambiamento, a collaborare con il settore delle cooperative per esaminare in dettaglio il ruolo svolto da queste ultime nella ristrutturazione.

1.12 Il prossimo programma di ricerca dell'UE Orizzonte 2020 dovrebbe contenere dei riferimenti specifici all'analisi dei fattori che sono alla base della resistenza delle cooperative nei periodi di crisi.

1.13 Con i loro obiettivi e il loro modello di *governance*, le cooperative sono parti interessate naturali dell'iniziativa per l'imprenditoria sociale recentemente lanciata dalla Commissione europea. Le azioni chiave proposte dovrebbero pertanto essere rivolte anche al settore delle cooperative. L'esperienza delle cooperative con gli strumenti finanziari su misura andrebbe tenuta in considerazione prima possibile anche nel quadro della recente proposta relativa ai fondi europei per l'imprenditoria sociale.

#### *Raccomandazioni per le politiche degli Stati membri*

1.14 Conformemente alla raccomandazione 193/2002 dell'OIL sulla promozione delle cooperative gli Stati membri dovrebbero creare un ambiente che favorisca il riconoscimento e lo sviluppo delle cooperative in tutti gli ambiti e i settori, e adottare una politica globale a sostegno del modello imprenditoriale cooperativo. In particolare, essi dovrebbero promuovere l'istruzione e la formazione in materia di cooperative sia per gli studenti che per i lavoratori, oltre a migliorare le statistiche per delimitare con precisione il settore delle cooperative e renderlo maggiormente visibile, ammodernare la legislazione sulle cooperative, introdurre gli strumenti finanziari adeguati e riconoscere il ruolo svolto dalle cooperative nel dialogo sociale a livello nazionale. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero esaminare la possibilità di introdurre nella loro normativa il regime delle riserve indivisibili o dell'*«asset lock»* (blocco degli attivi) per le cooperative, un regime già esistente in buona parte dei paesi UE e che si è dimostrato un importante strumento di sviluppo.

1.15 Il CESE raccomanda ai CES nazionali di adottare dei pareri nell'ambito dell'Anno internazionale delle cooperative.

#### *Raccomandazioni alle cooperative*

1.16 È necessario che le cooperative migliorino la propria visibilità e rafforzino l'apprendimento reciproco sia all'interno

che all'esterno del movimento cooperativo. All'interno di quest'ultimo, esse dovrebbero concentrarsi sulla «cooperazione tra cooperative»; dovrebbero inoltre elaborare degli orientamenti e diffondere attivamente le buone pratiche, ponendo un accento particolare sulla gestione dei cambiamenti; verso l'esterno, dovrebbero invece impegnarsi in partenariati con altre aziende private, autorità pubbliche e altri soggetti. Le relazioni sulla responsabilità sociale delle imprese (la RSI nella forma cooperativa) dovrebbero costituire uno strumento fondamentale ai fini della visibilità e della promozione.

1.17 Il settore delle cooperative dovrebbe inoltre stabilire delle norme per una buona gestione e per un severo audit interno, al fine di evitare l'abuso della forma cooperativa.

## 2. Introduzione

2.1 L'obiettivo del presente parere è sottolineare come le imprese cooperative, grazie al loro particolare modello aziendale, anticipano e gestiscono i cambiamenti nei settori dell'industria e dei servizi nel contesto della crisi attuale, che ha avuto ripercussioni particolarmente gravi sull'occupazione - come indicato nelle recenti relazioni dell'OIL. Il parere intende accrescere la consapevolezza circa il ruolo delle cooperative come forma d'impresa che apre nuove prospettive in materia di innovazione sociale e contribuisce alla generazione e alla ripartizione della ricchezza in maniera sostenibile.

2.2 Il modello imprenditoriale cooperativo è incentrato sul fattore umano. Le imprese cooperative sono state definite dall'Alleanza cooperativa internazionale (ICA) come «un'associazione autonoma di persone volontariamente riunite per soddisfare le loro aspirazioni e bisogni economici, sociali e culturali comuni mediante un'impresa di cui la proprietà è collettiva e dove il potere è esercitato democraticamente» - una definizione riconosciuta anche da diverse istituzioni internazionali quali l'ONU, l'OIL e la stessa UE.

2.2.1 Il parere dovrebbe inoltre contribuire ai lavori in corso della CCMI sul tema della ristrutturazione <sup>(1)</sup>.

2.3 L'identità delle cooperative è caratterizzata dai valori di democrazia, uguaglianza, solidarietà, trasparenza e responsabilità sociale. L'ICA ha definito sette principi che le cooperative sono tenute a osservare: «l'adesione volontaria e aperta a tutti, il potere democratico esercitato dai membri, la partecipazione economica dei membri, l'autonomia e l'indipendenza, l'educazione, la formazione e l'informazione, la cooperazione tra le cooperative e l'interesse per la collettività.»

2.4 Il modello imprenditoriale cooperativo è pienamente in linea con i valori del Trattato UE e con gli obiettivi della strategia Europa 2020. Le cooperative, che perseguono obiettivi sia di natura economica che sociale, sono un elemento indispensabile dell'«economia sociale di mercato».

<sup>(1)</sup> COM(2012) 7 - Ristrutturare e anticipare i mutamenti: quali insegnamenti trarre dall'esperienza recente?

2.5 Le cooperative perseguono l'obiettivo a lungo termine di sostenibilità economica e sociale mediante il rafforzamento delle capacità e l'autonomia degli individui, l'anticipo dei cambiamenti e l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse.

2.6 I loro profitti non vengono utilizzati per massimizzare la remunerazione del capitale, ma sono distribuiti a favore di investimenti sostenibili. Le cooperative, incentrate sul fattore umano e controllate dai membri, sono ben radicate a livello locale; ciò non è in contraddizione con la loro capacità di operare sui mercati nazionali e internazionali.

2.7 La flessibilità e la creatività del metodo cooperativo hanno permesso alle cooperative di essere presenti in tutti i settori dell'economia, sia tradizionali che innovativi.

2.8 In Europa si contano 160 000 cooperative, detenute da 123 milioni di membri, in cui lavorano 5,4 milioni di persone.

2.9 La forma cooperativa d'impresa non è ben nota né tra i cittadini in generale, né nel settore privato o dell'amministrazione pubblica. In alcuni paesi le «cooperative» hanno addirittura una connotazione negativa, specialmente nei paesi dell'Europa centro-orientale, e non sono riconosciute come imprese a pieno titolo al pari di quelle convenzionali. In alcuni Stati membri, gli ostacoli che si frappongono allo sviluppo delle cooperative sono aumentati nel corso degli ultimi anni (ad esempio in Polonia, dove il progetto di una nuova normativa sulle cooperative ha tentato di ridurne l'autonomia e l'indipendenza, e in Italia, dove i vantaggi fiscali volti a compensare il ruolo sociale delle cooperative sono stati ridotti in maniera sostanziale).

2.10 L'accesso al capitale di rischio e al credito sui mercati convenzionali dei capitali non è facile per le cooperative.

2.11 Inoltre, non sempre le cooperative si trovano a parità di condizioni con le altre aziende, poiché la normativa nazionale ed europea e i programmi a sostegno delle imprese non tengono conto delle loro caratteristiche specifiche.

### 3. Le sfide della ristrutturazione delle imprese in Europa

3.1 Stiamo assistendo a una ristrutturazione su larga scala come conseguenza della crisi dell'economia europea. L'attuazione di strategie di ristrutturazione socialmente responsabili è una condizione fondamentale per evitare ulteriori chiusure e fallimenti di imprese, preservare e creare occupazione, e organizzare il welfare sociale incentivando la competitività e lo sviluppo locale.

3.2 La Commissione europea ritiene che la ristrutturazione sia associata a una concezione più ampia di innovazione dell'impresa che dovrebbe «inserirsi in un'ottica a lungo termine dell'evoluzione e della guida dell'economia europea, affinché i cambiamenti siano effettivamente uno strumento per rafforzare la competitività». Per assicurare uno sviluppo territoriale sostenibile, ciò deve includere sia i modelli organizzativi che quelli sociali. A tal fine, la Commissione ritiene che l'innovazione «non nasca soltanto dalla ricerca e dalla tecnologia, ma anche da nuove soluzioni per il marketing e la gestione».

3.3 La Commissione europea osserva che «le imprese capaci di gestire la ristrutturazione in modo socialmente responsabile sono spesso quelle che ottengono i risultati migliori in termini di competitività e capacità di recupero» (2).

3.3.1 La Commissione ha inoltre espresso l'auspicio che una ristrutturazione responsabile preveda la partecipazione e il coinvolgimento dei lavoratori (3). Le parti sociali a livello dell'UE hanno stabilito i principi di una ristrutturazione «socialmente intelligente» in un testo congiunto che pone l'accento sull'importanza di creare e preservare l'occupazione.

3.4 La Commissione intende agevolare le condizioni per il trasferimento delle imprese ai dipendenti:

— «I dipendenti sono particolarmente interessati alla sopravvivenza della loro impresa e hanno spesso una buona conoscenza del settore in cui lavorano. Spesso, però, non dispongono di mezzi finanziari adeguati e dell'assistenza necessaria per riprendere e gestire un'impresa. Una preparazione attenta e graduale dei trasferimenti ai lavoratori, organizzati in forma di cooperativa, può migliorare i tassi di sopravvivenza» (4). «Se non è possibile trovare un successore nella famiglia, il trasferimento ai dipendenti può spesso garantire la continuità dell'impresa». Tuttavia, «solo alcuni Stati membri incoraggiano questo tipo di trasferimento mediante agevolazioni fiscali specifiche sul reddito (...)» (5).

3.5 La Commissione ha invitato gli Stati membri a sviluppare un quadro per i trasferimenti delle imprese ai dipendenti basato sulle migliori pratiche al fine di evitare la chiusura; ne sono un esempio il sistema di «pagamento unico» (*pago unico*) in Spagna e la legge Marcora in Italia, che consentono di finanziare la costituzione di nuove cooperative tramite le indennità di disoccupazione.

### 4. La specificità dell'economia cooperativa: capacità di resistenza e nuovi sviluppi anche in tempi di crisi

4.1 In tempi di crisi, le cooperative dimostrano una capacità di resistenza superiore rispetto a quella delle imprese convenzionali. Ciò è particolarmente vero per le banche di credito cooperativo, le cooperative di lavoro nell'industria e nei servizi, le cooperative sociali e le cooperative formate da PMI. Inoltre, il modello aziendale cooperativo si sta affermando anche in nuovi settori (energetico, delle libere professioni ecc.). Con la ristrutturazione si è aperto un ulteriore spazio per le cooperative, che possono così contribuire a un vero pluralismo dell'economia e in particolare delle imprese nella ricerca di modelli di produzione e consumo più sostenibili.

(2) COM(2005) 120. Anticipare e accompagnare le ristrutturazioni per ampliare l'occupazione: il ruolo dell'Unione europea.

(3) COM(2001) 366. Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese.

(4) COM(2004) 18. Sulla promozione delle società cooperative in Europa.

(5) COM(2006) 117. Attuazione del programma comunitario di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Il trasferimento di proprietà delle imprese – La continuità grazie a un nuovo avvio.

4.2 Secondo la relazione dell'OIL *Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis* (Resistenza del modello imprenditoriale cooperativo in tempi di crisi), le cooperative finanziarie continuano a essere solide da un punto di vista economico; le cooperative dei consumatori fanno registrare un aumento del fatturato e le cooperative di lavoro sono in crescita, laddove si opta sempre più per la forma di impresa cooperativa per far fronte alle nuove realtà economiche.

4.3 Ciò è particolarmente evidente nel settore bancario; non si è ancora registrato alcun fallimento tra le banche di credito cooperativo dell'UE, le quali, secondo i dati forniti dall'Associazione europea di banche cooperative, detengono una quota di mercato del 20 % dei depositi e finanziano circa il 29 % delle PMI in Europa. Negli scorsi anni, la loro quota di mercato è aumentata costantemente. Nel Regno Unito, le banche di credito cooperativo hanno quadruplicato la loro quota di mercato portandola dall'1,2 % del 2009 al 5 % del 2010. In Italia, negli ultimi 5 anni, il sistema delle banche di credito cooperativo (BCC) ha registrato un aumento del 49 % nei depositi, del 60 % nei prestiti e del 17 % nell'occupazione (mentre nel resto del settore bancario italiano l'occupazione subiva un calo del 5 %). A Cipro, secondo l'Amministrazione per la supervisione e lo sviluppo delle società cooperative, nel 2011 gli istituti di credito cooperativo hanno visto aumentare la propria quota di mercato (che è passata dal 35 al 38 % per i depositi e dal 27 al 29 % per i prestiti), a conferma del fatto che i ciprioti considerano tali istituti di credito cooperativo come un porto sicuro in tempi di crisi.

4.4 Nella sua nota del 16 agosto 2010 (*staff position note* SPN/10/10 *Redisigning the Contours of the Future Financial System - Ridefinire il quadro del futuro sistema finanziario*), il Fondo monetario internazionale sottolinea il ruolo essenziale delle banche di credito cooperativo: «Anche le banche di credito cooperativo più piccole o gli istituti a scopi mutualistici possono prosperare. Queste banche, che fanno minor affidamento sulle aspettative degli azionisti, in genere sono state capaci di evitare molti errori commessi dalle istituzioni di dimensioni maggiori del settore privato. Nonostante non siano sempre state considerate le istituzioni più efficienti, dinamiche o innovative, in molti paesi esse soddisfano in maniera affidabile e sicura le esigenze di credito delle piccole e medie imprese e di molte famiglie».

4.5 La CECOP (Confederazione europea delle cooperative sociali e di lavoro e delle altre imprese di proprietà dei lavoratori nei settori industriale e dei servizi) monitora dal 2009 gli effetti della crisi sulle imprese della sua rete. Le cooperative in paesi con un maggior livello di radicamento ed esperienza nel settore (Francia, Italia, Spagna) sembrano avere una maggiore capacità di resistenza alle «turbolenze» della crisi rispetto alle imprese convenzionali attive negli stessi settori e sugli stessi territori.

4.6 Le diverse tipologie di cooperative sociali svolgono un ruolo importante nel processo di ristrutturazione e sono state il principale volano dell'innovazione sociale. Le cooperative di inserimento lavorativo impiegano molte persone che hanno perso il lavoro e non sono potute tornare al normale mercato occupazionale. In alcuni paesi, le cooperative sociali costituiscono i principali datori di lavoro per le persone disabili (ad es. in Bulgaria, Repubblica ceca, Polonia, Italia ...). Le cooperative di fornitura di servizi sociali sono coinvolte attivamente nella ristrutturazione del settore pubblico. Un nuovo e specifico fenomeno è quello delle cooperative italiane che gestiscono beni confiscati provenienti da attività illecite.

4.7 In un settore colpito gravemente dalle varie crisi, prendendo come metro di misura l'attività di costruzione di nuovi edifici, le cooperative edilizie si sono dimostrate molto più resistenti rispetto al settore privato. Il loro impegno per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra tramite l'aumento dell'efficienza energetica è inoltre molto più elevato. Questo aspetto è particolarmente importante in alcuni paesi UE, dove le cooperative realizzano vasti progetti di rinnovamento finanziati spesso dal Fondo europeo di sviluppo regionale (ad esempio nella Repubblica ceca e in Polonia).

4.8 Una rapida panoramica su alcuni paesi europei mostra gli ottimi risultati ottenuti dalle imprese cooperative in termini di crescita, occupazione, tassi di sopravvivenza e avvio di nuove imprese (cfr. Zevi A., Zanotti A., Soulage F. and Zelaia A. (2011), *Beyond the crisis: Cooperatives, Work, Finance*, Cecop Publications, Bruxelles 2011).

4.8.1 Nel Regno Unito il fatturato delle cooperative è cresciuto del 10 % nel 2009, mentre l'economia britannica faceva registrare una contrazione del 4,9 %. Nel 2010 il settore delle cooperative ha continuato a crescere del 4,4 % a fronte di un tasso di crescita complessivo dell'economia britannica pari all'1,9 %. Il numero di cooperative nel Regno Unito aumenta in maniera costante, con un incremento del 9 % nel 2010; si registra inoltre una crescita delle cooperative in tutti i settori dell'economia.

4.8.2 In Germania il settore delle cooperative è in espansione, in particolare nei settori dell'energia, delle PMI e della sanità. Negli ultimi tre anni si è registrato un aumento straordinario nella costituzione di nuove cooperative: 370 nel 2011, 289 nel 2012 e 241 nel 2009 (*Genossenschaften in Deutschland - Cooperative in Germania - della DZ-Bank*). Secondo la relazione *DGRV Geschäftsbericht 2010*, basata sui dati forniti da *Creditreform-Datenbank*, nel 2010 solo lo 0,1 % delle insolvenze interessava le cooperative: si tratta della cifra più bassa tra tutte le forme di impresa. Tuttavia, si è altresì constatato che il fatto di unirsi a una cooperativa riduce di molto il rischio di fallimento delle singole imprese che ne fanno parte.

4.8.3 In Francia il tasso di sopravvivenza delle cooperative di lavoro dopo tre anni è del 74 %, a fronte di una media nazionale del 66 %. In questo paese, 329 imprese sono state convertite in cooperative di lavoro tra il 2000 e il 2009. Oltre 250 di esse sono sopravvissute. Le cifre relative al 2010 confermano la tendenza al rialzo registrata in particolare negli ultimi tre anni; hanno avuto luogo oltre 50 nuove conversioni (relazione annuale della CG SCOP 2010).

4.8.4 In Italia, l'occupazione nel settore delle cooperative ha registrato un aumento del 3 % nel 2010, a fronte di un calo dell'occupazione privata totale pari all'1 %. La crisi nel welfare ha portato a un rapido incremento del numero di cooperative sociali. La maggior parte delle nuove cooperative sono di nuova costituzione, mentre circa una su quattro sono scorpori (*spin off*) promossi da altre cooperative. Le cooperative hanno una «aspettativa di vita» più lunga: un terzo di quelle create tra il 1970 e il 1989 esiste ancora, mentre per gli altri tipi di impresa la proporzione è di una su quattro. Anche il «tasso di mortalità» è inferiore: tra il 2006 e il 2009 ha cessato l'attività il 4 % delle cooperative, rispetto a oltre il 6 % per gli altri tipi di società. Il fallimento, la causa più drammatica che determina la chiusura, ha interessato il 2 % delle cooperative nel 2009 rispetto a una percentuale del 6 % per le altre imprese. L'occupazione all'interno delle cooperative è meno precaria in termini di

tipologia di contratti di lavoro: sono stati offerti contratti a tempo determinato al 6 % dei neoassunti, rispetto all'11 % nelle altre imprese. Il 40 % del personale delle cooperative ha seguito delle formazioni, a fronte di una media nazionale del 26 %.

4.8.5 In Spagna, paese colpito in modo particolare dalla crisi, la contrazione dell'occupazione nel 2008 e nel 2009 è stata del 4,5 % nel settore delle cooperative, a fronte dell'8 % in quello delle imprese convenzionali. Tuttavia, nel 2010, le cooperative di lavoro hanno registrato un aumento del numero dei posti di lavoro pari allo 0,2 %, mentre l'occupazione totale diminuiva del 3,2 % nelle imprese convenzionali.

4.8.6 In alcuni paesi esistono situazioni simili a quelle descritte sopra. Ad esempio in Svezia il numero di cooperative di recente costituzione è proporzionalmente superiore a quello di altre nuove imprese, mentre il «tasso di mortalità» delle cooperative è inferiore rispetto alle imprese convenzionali. Anche a Cipro le cooperative registrano una crescita e, come sottolinea il governo cipriota, il loro contributo al miglioramento economico e sociale della società è di vitale importanza.

## 5. Le cooperative e la gestione dei cambiamenti

5.1 Il particolare modello di *governance* basato sulla proprietà congiunta, sulla partecipazione democratica e sul controllo dei membri, così come la possibilità di fare affidamento sulle proprie risorse finanziarie e su reti di sostegno, spiegano la maggiore flessibilità e innovazione delle cooperative in termini di gestione del processo di ristrutturazione nell'arco della sua durata e di creazione di nuove opportunità imprenditoriali.

5.2 Una caratteristica fondamentale delle imprese cooperative è la loro prospettiva di lungo periodo. La crisi ha rafforzato l'adozione di un approccio a lungo termine per conseguire la sostenibilità economica e sociale per i membri delle cooperative; queste ultime sacrificheranno la remunerazione del capitale pur di mantenere l'occupazione e gli investimenti.

5.3 Un'altra caratteristica essenziale della *governance* delle cooperative è il loro radicamento nel territorio in cui operano. A differenza del settore privato, esse non attuano delocalizzazioni (un aspetto, questo, che non è incompatibile con la globalizzazione).

5.4 Visto il loro radicamento territoriale, il ruolo delle cooperative sta assumendo un'importanza sempre maggiore grazie al fatto che esse promuovono lo sviluppo sostenibile a livello locale, creano nuovi posti di lavoro e perseguono in questo modo obiettivi di interesse generale. Poiché la ristrutturazione avviene a livello locale, l'esperienza delle cooperative è una fonte importante da cui attingere nella ricerca di soluzioni. Nelle zone rurali, esse permettono di mantenere le attività economiche e sociali, riducendo in questo modo la migrazione.

5.5 Il radicamento territoriale e l'attenzione che rivolgono agli interessi dei membri (famiglie o piccole imprese) sono i fattori che hanno consentito alle banche cooperative di tenere così bene durante la crisi finanziaria. Inoltre, le banche cooperative accordano particolare importanza al finanziamento sostenibile e socialmente responsabile. Gli effetti di questi loro

comportamenti sono stati ulteriormente consolidati dalle scelte dei clienti che hanno trasferito i propri depositi e prestiti dalle banche private a quelle cooperative.

5.6 Le cooperative preservano l'occupazione tramite un modello di mobilità interna associato alla sicurezza del posto di lavoro: le cooperative sociali e di lavoro preferiscono adeguare i loro livelli salariali o il numero delle ore di lavoro piuttosto che tagliare posti di lavoro. Non appena è stato possibile, hanno internalizzato le attività che in precedenza venivano esternalizzate. La sicurezza dei posti di lavoro è stata rafforzata ripartendo le occupazioni disponibili tra le imprese all'interno della stessa rete o gruppo di cooperative. Il modello che consente di creare sicurezza per i lavoratori durante il processo di transizione è accompagnato dalla formazione professionale, dato che le cooperative accordano particolare importanza allo sviluppo delle risorse umane.

5.7 Per lungo tempo, le cooperative hanno sviluppato varie modalità che consentono loro di cooperare le une con le altre in maniera permanente, sia tramite associazioni di rappresentanza a tutti i livelli, sia tramite forme imprenditoriali quali gruppi, consorzi e cooperative di secondo grado. Negli scorsi anni e decenni si è osservato un forte consolidamento di tale tendenza, con una comprovata correlazione positiva tra la crescita delle cooperative e lo sviluppo degli enti che le collegano le une alle altre.

5.8 Il potenziale delle associazioni di rappresentanza è ben esemplificato dal caso dell'Italia, dove esistono diverse associazioni intersettoriali di cooperative. Tutti i tipi di cooperative (di lavoro, di consumatori, agricole, ecc.) appartengono a una di tali associazioni. Questo modello ha agevolato l'istituzione di strutture economiche comuni tra i vari settori, che si sono rivelate fattori di grande importanza: grazie alla possibilità di trasferire le risorse, sia umane che finanziarie, e l'esperienza da un ambito all'altro, molte imprese e settori cooperativi sono in grado di superare anche i periodi più difficili.

5.9 I gruppi, i consorzi e le cooperative di secondo grado consentono alle singole imprese di rimanere di piccole dimensioni, beneficiando al contempo dei vantaggi offerti dalle economie di scala. L'Italia offre un buon esempio di consorzi nei settori edilizio e dei servizi, nonché in quello delle cooperative sociali, che forniscono un importante contributo allo sviluppo di piccole e nuove cooperative. Piccoli consorzi di cooperative sociali sono presenti anche in altri paesi, come la Svezia, mentre in diversi Stati dell'UE come Francia, Germania, Spagna e Paesi Bassi (per citarne alcuni) esistono importanti gruppi cooperativi in altri settori come quello agricolo, manifatturiero, bancario e della distribuzione.

5.10 Il gruppo spagnolo Mondragon è un ottimo esempio del modo in cui le singole cooperative possono costituirsi su base volontaria in grandi gruppi imprenditoriali che coprono settori come l'industria, l'agricoltura, la distribuzione, la finanza, l'R&S e l'istruzione di alto livello. Dell'esperienza di Mondragon colpisce la capacità di preservare l'occupazione nei settori industriali globalizzati, e di impegnarsi in una costante ristrutturazione dei prodotti, dei processi e dei servizi post vendita tramite le piattaforme industriali presenti in tutto il mondo e il triangolo innovativo formato dalle imprese industriali del gruppo, dalle università e dai centri di R&S.

5.11 Anche le PMI possono organizzarsi in cooperative, seguendo la stessa logica tesa ad incrementare il volume commerciale. Questa esperienza ha riscosso un grande successo ad esempio in Germania, dove le cooperative di piccole imprese in settori come quelli dei prodotti da forno e della macelleria rivestono un'importanza particolare.

5.12 Per rispondere alle esigenze di determinati gruppi stanno emergendo nuovi fenomeni; ne sono un esempio. Le cooperative costituite dai medici in Germania, alle quali si è accennato in precedenza,. Specialmente in Italia, la generazione più giovane di professionisti altamente specializzati sta iniziando ad avvalersi del modello dell'impresa cooperativa per sfruttare le opportunità del mercato, unendo così il lavoro autonomo a una forma di imprenditoria collettiva. Una legge italiana approvata di recente per il settore delle professioni (come parte di un pacchetto globale di riforme economiche) sostiene tali iniziative.

5.13 In Francia e, in misura minore, in Belgio e Svezia, sono state create le cosiddette «cooperative di occupazione e attività». Esse consentono ai disoccupati di divenire lavoratori autonomi, organizzando non solo le loro attività commerciali ma anche la loro formazione professionale e la sicurezza sociale all'interno di un'impresa cooperativa.

5.14 Solitamente, le cooperative non ottengono grandi quantità di capitale dai loro membri, e non hanno nemmeno un

accesso agevole al mercato dei capitali. Esse hanno sviluppato dei meccanismi di finanziamento propri; le quote delle cooperative, di solito, non sono trasferibili e i profitti non vengono utilizzati per remunerare il capitale, ma vengono in genere reinvestiti nell'impresa sotto forma di riserve, cosa che rispetta la strategia a lungo termine delle cooperative: è nell'interesse dei loro membri evitare un rischio eccessivo e investire in attività che soddisfino direttamente le loro esigenze.

5.15 In alcuni paesi dell'UE, come Francia, Spagna e Italia, queste riserve sono indivisibili; esse cioè non possono essere distribuite tra i membri nemmeno in caso di liquidazione, ma devono essere utilizzate per lo sviluppo del movimento cooperativo. L'indivisibilità delle riserve ha dimostrato di avere un forte effetto deterrente contro la «demutualizzazione» delle cooperative.

5.16 In alcuni paesi sono state introdotte delle disposizioni giuridiche per consentire a soggetti terzi di apportare capitali di rischio, con o senza diritto di voto, alle cooperative (è il caso del socio sovventore nella legge italiana 59/1992). A tal fine, sono state create istituzioni specifiche, come ad esempio i fondi mutualistici e la Cooperazione Finanza Impresa (CFI) in Italia, l'IDES in Francia, e la struttura di investimento della Mondragon Corporation in Spagna. Ciò ha consentito inoltre alle cooperative di migliorare il dialogo con le altre istituzioni finanziarie.

Bruxelles, 25 aprile 2012

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

---

## III

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

480<sup>a</sup> SESSIONE PLENARIA DEL 25 E 26 APRILE 2012

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006**

COM(2011) 615 definitivo — 2011/0276 (COD)

(2012/C 191/06)

Relatore: VARDAKASTANIS

Il Parlamento europeo, in data 25 ottobre 2011, e il Consiglio, in data 27 ottobre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 177 e 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 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006*

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (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 3 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 162 voti favorevoli, 9 voti contrari e 9 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che le politiche economiche in atto nell'UE (austerità, restrizioni di bilancio negli Stati membri, limiti del bilancio UE, patto di bilancio, limiti della BCE, ecc.) stiano innescando un processo di recessione dagli effetti imprevedibili, quando invece sarebbe necessario il contrario, bisognerebbe cioè sostenere, almeno temporaneamente, se non prima, **la crescita e l'occupazione** con una proposta più coraggiosa ed incisiva. Un contributo importante in tal senso può venire proprio dai fondi strutturali

(e in parte, temporaneamente, da quelli della PAC), come ha indicato anche il vertice del 30 gennaio 2012, sebbene in una forma limitata.

1.2 Occorre lanciare un Piano europeo per la crescita, un «New Deal» con grandi progetti mirati, coinvolgendo alcuni settori chiave in grado di rimettere in moto l'economia dell'UE. Tale piano potrebbe essere finanziato utilizzando, da subito, i fondi residui 2007-2013 a cui aggiungere, appena possibile e per un tempo limitato, una parte di quelli previsti per il 2014-2020. Questo fondo dovrebbe essere sostenuto e rafforzato, grazie a un intervento della BEI, attraverso l'emissione di

obbligazioni<sup>(1)</sup> (articolo 87 del nuovo regolamento). Ciò avrebbe un effetto moltiplicatore sugli investimenti, perché attirerebbe capitali dall'esterno e produrrebbe un effetto positivo sul debito pubblico e sull'euro, che risulterebbe rafforzato.

1.3 Il CESE è fermamente convinto che il **partenariato**, che coinvolge tutti i partner, come definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, nella preparazione, esecuzione e valutazione ex post dei progetti avviati nel quadro della politica di coesione dell'UE, contribuisca direttamente al successo di quest'ultima. Si compiace del progresso rappresentato dall'articolo 5 della proposta della Commissione, che fa del partenariato orizzontale una caratteristica obbligatoria, e ricorda che la partecipazione dovrebbe essere reale in tutte le fasi dell'applicazione dei fondi, compresi questi partner con diritto di voto nei comitati di sorveglianza. In considerazione di quanto precede, il CESE ritiene che l'articolo 5 del regolamento recante le disposizioni comuni dovrebbe essere riveduto e riformulato in modo che le disposizioni sul partenariato in esso contenute, e più in particolare il suo paragrafo 2, vengano effettivamente applicate a tutti i livelli amministrativi: nazionale, regionale e locale.

1.3.1 Il CESE ambisce a contribuire al codice di condotta menzionato all'articolo 5, ed è profondamente preoccupato per i segnali provenienti dal Consiglio, dove gli Stati membri vogliono restringere l'applicazione del principio del partenariato. Chiede alla Commissione e al Parlamento europeo di invertire questo orientamento. Il codice di condotta dovrebbe comprendere una definizione chiara e inclusiva delle organizzazioni non governative, comprese le organizzazioni rappresentative dei gruppi vulnerabili in base agli articoli 10 e 19 del TFUE, come donne, anziani, giovani, o i gruppi vulnerabili in funzione dell'orientamento sessuale, della disabilità o dell'appartenenza a minoranze religiose o etniche. Il codice di condotta dovrebbe inoltre stabilire regole chiare per l'attuazione di progetti e programmi, insistere su un'esecuzione tempestiva e prevedere una procedura di reclamo, permettendo così un'applicazione e un utilizzo efficaci e non burocratici dei programmi della politica di coesione. Il CESE ritiene che i criteri di approvazione aggiuntivi utilizzati dagli Stati membri dovrebbero essere assoggettati a una valutazione pubblica preliminare, per evitare un aggravio degli oneri burocratici e la sovraregolamentazione nazionale (o «gold plating»).

1.4 Il CESE approva un maggiore ricorso alla **condizionalità ex ante** ed **ex post** nei fondi strutturali dell'UE, allo scopo di realizzare risultati più mirati, concreti e sostenibili. Esso respinge tuttavia la condizionalità macroeconomica, che penalizza regioni e cittadini che non hanno colpa delle decisioni macroeconomiche adottate a livello nazionale o europeo.

1.5 Il CESE prende atto degli sforzi compiuti dalla Commissione per **semplificare le procedure**, ma li reputa insufficienti. La complessità permane comunque eccessiva. A causa dell'eccessivo rilievo dato alla revisione contabile e alle procedure, le

autorità sia nazionali che europee continuano a limitare il semplice accesso delle PMI e delle ONG ai finanziamenti dell'UE. Occorre limitare gli oneri burocratici, specie nei paesi in cui i sistemi territoriali federali creano livelli amministrativi differenti.

1.6 Il CESE propone di valutare l'adozione di un approccio basato sullo «sportello unico» per i beneficiari, in modo da rendere la politica di coesione maggiormente orientata ai beneficiari stessi (un approccio incentrato sul cliente). Il CESE ritiene inoltre necessario innalzare dagli attuali 100 000 euro a 250 000 euro la soglia al di sotto della quale i progetti sono assoggettati a un solo audit, a norma dell'articolo 140. Questa somma dovrebbe riguardare la componente di finanziamento dell'UE di questi progetti, nell'ottica di semplificare ulteriormente le disposizioni.

1.7 Il CESE si compiace delle proposte della Commissione in materia di **concentrazione tematica**, come mezzo per limitare la frammentazione degli sforzi, e auspica un forte coordinamento degli sforzi dei vari fondi strutturali, nell'ottica di creare una singola politica di coesione unificata, in grado di contribuire pienamente alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020. Il CESE ritiene che (i) il miglioramento dell'accessibilità e (ii) la costruzione di capacità delle parti in causa nella politica di coesione (i partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni) dovrebbero divenire due specifiche aree tematiche.

1.8 Ribadisce l'importanza di modificare l'articolo 7 del regolamento recante disposizioni comuni per includervi l'accesso ai fondi e **l'accessibilità per i disabili** conformemente alla Convenzione dell'ONU sui diritti dei disabili.

1.9 Il CESE sottolinea l'importanza della **costruzione di capacità** per i partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, e chiede che venga inserita nell'articolo 2 una definizione della costruzione di capacità. La definizione di costruzione di capacità andrebbe intesa come un aumento della partecipazione dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni alla preparazione, all'applicazione e al monitoraggio dei fondi strutturali in tutte le fasi.

1.10 Il CESE chiede che la Commissione presenti il **quadro strategico comune** consentendo alle istituzioni e agli organi politici dell'UE di partecipare alla sua negoziazione e adozione.

1.11 Il CESE raccomanda di chiarire la partecipazione dei soggetti dell'**economia sociale** al perseguimento dei vari obiettivi dei fondi.

1.12 Il CESE ritiene che la condizionalità non dovrebbe limitare la **flessibilità** degli interventi strutturali, dato che, sia pure mantenendo obiettivi comuni di accrescere la coesione attraverso regole comuni, nessuna soluzione si adatta a tutte le regioni.

<sup>(1)</sup> Per ulteriori dettagli consultare i pareri del CESE *Rilanciare la crescita* (GU C 143 del 22.05.2012, p. 10) e *Fondo di coesione* (Cfr. pagina 38 della presente Gazzetta ufficiale).

1.13 Il CESE sostiene fortemente la proposta di destinare almeno il 20 % degli stanziamenti nazionali complessivi nel quadro dell'FSE all'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà.

1.14 Si compiace dello sforzo rivolto a elaborare un regolamento recante disposizioni comuni maggiormente orientato ai risultati, e crede che gli **indicatori** basati solo su dati macroeconomici, come il PIL, siano palesemente inefficaci per individuare il livello di coesione.

1.15 Il CESE chiede che nell'articolo 51 della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni venga rafforzata la capacità dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1 del medesimo testo. L'inclusione di tali partner in questo processo di sostegno, studio, valutazione, consulenza di esperti, insieme ad altre azioni sostenute grazie all'**assistenza tecnica**, comporterà una partecipazione più significativa e la capacità di intervenire per tutti i partner dei fondi strutturali, e sarà in ultima analisi utile all'attuazione efficace della politica di coesione. Il CESE si rammarica della proposta di escludere, nei programmi operativi, l'assistenza tecnica dalle azioni ambientali, dalle pari opportunità e dalla parità di genere. Tale esclusione dovrebbe essere soppressa all'articolo 87.

1.16 Il CESE è fermamente convinto che attraverso un'**ingegneria finanziaria** intelligente si debba fare l'uso migliore possibile dei limitati fondi disponibili e che occorra perseguire il massimo impatto di ciascun euro destinato al finanziamento della coesione. Sottolinea l'importanza di coordinare attentamente le attività dei vari fondi strutturali e la necessità di adeguare i tassi di cofinanziamento per riflettere meglio le esigenze dei beneficiari nell'attuale crisi.

1.17 L'articolo 174 del TFUE pone la politica di coesione al centro dell'azione dell'Unione europea, di cui mira a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. Per gli Stati membri che nel periodo 2007-2009 hanno registrato una crescita media del PIL di segno negativo e che nell'attuale periodo di programmazione presentano un buon tasso di assorbimento, il massimale verrà fissato ad un livello almeno pari all'attuale. Il massimale della politica di coesione non si applicherà ai fondi per la pesca e per lo sviluppo rurale.

## 2. I rischi della crisi per l'Europa: nuovi fondi strutturali per un'era di sfide

2.1 Il tasso di disoccupazione è salito al 10,3 % nell'UE a causa della crisi economica (più di cinque milioni di disoccupati sono giovani – la «generazione perduta»), la percentuale di persone a rischio di esclusione sociale è aumentata di oltre il 4 % in alcuni paesi dell'UE e del 3 % per le persone in condizioni di grave deprivazione materiale.

2.2 Malgrado gli sforzi compiuti sinora dalle politiche dell'UE in materia di coesione, sviluppo rurale e pesca, le disuguaglianze tra le regioni si acuiscono di nuovo. Stando alla Quinta relazione sulla coesione, le disuguaglianze sono in genere aumentate, specialmente quelle interne agli Stati (le capitali diventano più ricche, le regioni meno sviluppate diventano più povere), in

alcuni casi in modo piuttosto drammatico. La relazione mostra anche le importanti disparità tra città e campagna in termini di livello di sviluppo <sup>(2)</sup>.

2.3 Sulla base di quanto è stato convenuto durante il vertice del 30 gennaio 2012, il CESE invita la Commissione e il Consiglio ad adottare una procedura speciale, che sospenda per cinque anni la regolamentazione in vigore, allo scopo di consentire un impiego immediato ed accelerato dei fondi e di eliminare le barriere inutili e la discrezionalità amministrativa. Ciò risulterebbe particolarmente vantaggioso per le PMI impegnate nell'innovazione, nel miglioramento della produzione e in progetti che coinvolgono giovani.

2.4 La politica di coesione è al centro dell'azione dell'UE; in base all'articolo 174 del TFUE, l'Unione sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite.

2.5 Conformemente al suddetto obiettivo, il Comitato sottolinea che per gli Stati membri che nel periodo 2007-2009 hanno registrato una crescita media del PIL di segno negativo e che nell'attuale periodo di programmazione presentano un buon tasso di assorbimento, il massimale verrà fissato ad un livello almeno pari all'attuale. Il massimale della politica di coesione non si applicherà ai fondi per la pesca e per lo sviluppo rurale.

2.6 Il CESE ha sottolineato vigorosamente l'importanza di integrare i fondi strutturali con la strategia Europa 2020, pertanto gli obiettivi e le finalità di quest'ultima dovrebbero allinearsi strettamente alla politica di coesione <sup>(3)</sup> e includere un riferimento più chiaro e visibile a come i futuri fondi strutturali contribuiranno agli obiettivi indicati nelle iniziative faro della strategia. Queste ultime dovranno essere riviste nel prossimo futuro, affinché l'UE possa attuarle in un periodo di profonda crisi.

2.7 In vari pareri <sup>(4)</sup>, il CESE ha sottolineato che gli obiettivi dei fondi strutturali sono più ampi della strategia Europa 2020. I fondi strutturali dovrebbero pertanto essere un meccanismo rivolto a garantire che l'economia dell'UE rafforzi le sue politiche in materia di occupazione e di istruzione, al fine di preservare e di rafforzare il capitale umano e gli investimenti necessari per garantire la crescita, l'occupazione e l'inclusione sociale. I fondi strutturali dovrebbero contribuire a realizzare altre strategie e politiche nell'UE, tra cui la strategia per la parità di genere 2010-2015, lo *Small Business Act*, la strategia energetica per

<sup>(2)</sup> Vedere i pareri del CESE sul tema *Le aree metropolitane e le città-regioni nella strategia Europa 2020*, GU C 376 del 22.12.2011, pag. 7 e *Agricoltura e artigianato*, GU C 143 del 22.05.2012, p. 35.

<sup>(3)</sup> Vedere i pareri del CESE *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68, *Il ruolo e le priorità della politica di coesione nel quadro della strategia Europa 2020*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 1, e *Le aree metropolitane e le città-regioni nella strategia Europa 2020*, GU C 376 del 22.12.2011, pag. 7.

<sup>(4)</sup> Pareri del CESE *Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente*, GU C 318 del 29.10.2011, pag. 82 e *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68.

l'Europa, la strategia europea sulla disabilità 2010-2020, il quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom e la strategia di sviluppo sostenibile.

2.8 Il CESE è profondamente preoccupato per l'impatto della crisi e crede che i fondi strutturali possano contribuire a uscirne, a condizione che la revisione della *governance* economica dell'UE, che al momento non sta generando crescita, occupazione e inclusione sociale, sottolinei che le misure di austerità adottate ai fini della stabilità macroeconomica non devono compromettere gli sforzi rivolti a creare una maggiore coesione nell'UE. Gli interventi strutturali dovrebbero produrre risultati in termini di crescita, inclusione sociale e livelli di occupazione migliori.

2.9 La gravità della crisi economica mette in risalto il fatto che l'ammontare attualmente proposto dalla Commissione per i fondi strutturali nel periodo 2014-2020 (376 miliardi di euro) non sarà sufficiente ad accrescere la coesione economica, sociale e territoriale nell'UE. Il CESE chiede pertanto alla Commissione e al Parlamento europeo di riconsiderare l'attuale proposta per i fondi strutturali nel quadro finanziario pluriennale; invita inoltre le istituzioni a concentrare l'erogazione dei fondi UE sulle regioni meno sviluppate e a non aumentare ulteriormente gli oneri burocratici e la frammentazione.

2.10 La crisi non dovrebbe impedire all'UE di rispettare gli impegni e le convenzioni che ha stipulato sul piano internazionale, come la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei disabili.

### 3. Per dei fondi strutturali efficienti occorrono sani principi

#### 3.1 Programmazione strategica

3.1.1 Il CESE ritiene che il quadro strategico comune costituisca uno sviluppo essenziale, che garantirà un'azione meglio coordinata per l'attuazione della politica di coesione attraverso i vari fondi strutturali.

3.1.2 Si compiace pertanto dell'adozione del quadro strategico comune, ma chiede un approccio orientato ai beneficiari. Attualmente i potenziali beneficiari devono seguire procedure differenti per ottenere i sussidi (vi sono per esempio differenze tra il FESR e il FEASR), cosa che comporta un onere amministrativo per essi. Il quadro strategico comune, nella forma in cui viene proposto attualmente, costituisce solo una serie amministrativa di criteri, ma manca l'idea di uno sportello unico per i beneficiari. Il quadro strategico comune dovrebbe anche fornire una documentazione chiara e un'interpretazione univoca delle norme che devono essere applicate in tutti gli Stati membri. Un simile sportello unico garantirebbe che il quadro strategico comune divenisse uno strumento per accrescere l'efficacia nell'uso dei fondi e non aggiungesse un livello di oneri amministrativi in più.

3.1.3 Il CESE ritiene che il quadro strategico comune dovrebbe fornire i dettagli delle priorità di investimento che derivano dagli obiettivi della strategia Europa 2020, e in particolare che esso non dovrebbe omettere di individuare i canali attraverso cui si potrebbe realizzare l'inclusione sociale delle persone più distanti dal mercato del lavoro, come le donne, i giovani, gli immigranti, gli anziani e i disabili.

3.1.4 Il CESE ritiene inoltre che il quadro strategico comune dovrebbe essere concordato con la partecipazione di tutte le istituzioni e gli organi consultivi dell'UE, al fine di garantire il massimo livello di titolarità da parte di tutti.

3.1.5 Si apprezza l'inclusione di contratti di partenariato, per garantire la realizzazione di obiettivi comuni europei, nazionali e regionali.

3.1.6 Il CESE chiede che tutti i contratti di partenariato e i relativi programmi siano legati ai programmi nazionali di riforma. I programmi nazionali di riforma dovrebbero riflettere tutti gli obiettivi indicati nella strategia Europa 2020, nonché altri obblighi derivanti da altri impegni e convenzioni internazionali, come la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei disabili.

3.1.7 Il coinvolgimento dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni nella preparazione e nell'adozione dei contratti di partenariato costituirà un elemento essenziale del successo dei fondi strutturali, anche per quanto concerne le proposte di emendamenti da apportare ai contratti di partenariato (articolo 15). Pertanto occorrerebbe modificare di conseguenza la proposta di regolamento recante le disposizioni comuni.

3.1.8 Il CESE chiede che l'articolo 14 della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni venga modificato alla luce degli articoli 10 e 19 del TFUE, includendo nella lettera c) riferimenti adeguati ai gruppi vulnerabili come le donne, gli anziani, i giovani, e ai gruppi vulnerabili in funzione dell'orientamento sessuale, della disabilità e dell'appartenenza a minoranze etniche o religiose.

#### 3.2 Concentrazione tematica e semplificazione

3.2.1 Il CESE accoglie con favore la proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, che definisce una serie di regole comuni applicabili ai fondi strutturali. Ritiene che tale atto legislativo apporterà alla politica di coesione nell'UE una prospettiva univoca comune e un aumento della coerenza e dell'efficacia.

3.2.2 Il CESE si compiace delle 11 aree tematiche individuate, ma ritiene che occorra aggiungere le due seguenti aree tematiche: (1) miglioramento dell'accessibilità e (2) costruzione di capacità dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni. Il CESE chiede che vengano inserite nell'articolo 9 della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni.

3.2.3 Il CESE sottolinea che tutti i paesi dovrebbero concentrarsi sui settori definiti nella proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, al fine di garantire delle sinergie e una crescita più coesiva ed inclusiva.

3.2.4 Il CESE ricorda di avere chiesto una semplificazione delle procedure amministrative, contabili e di revisione contabile, affermando che «la semplificazione deve diventare il

principale obiettivo della politica di coesione»<sup>(5)</sup> e si compiace pertanto degli sforzi fatti nel quadro della proposta in esame per tenere conto di questo principio. Occorre evitare un eccesso di burocrazia, e fare di più per garantire che i beneficiari finali traggano vantaggio dalle azioni. La semplificazione dovrebbe comportare maggiore chiarezza per quanto riguarda l'ammissibilità, la verifica, i pagamenti e l'uso delle TIC. Occorre tra l'altro semplificare il testo del regolamento e ridurre il numero di articoli.

3.2.5 La soglia di 100 000 euro, al di sotto della quale vigono regole semplificate, dovrebbe essere elevata a 250 000 euro, per la parte relativa al finanziamento dell'UE, per i progetti assoggettati a un solo audit a norma dell'articolo 140 della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni. La maggior parte dei progetti ha dei costi di bilancio superiori all'importo proposto nel regolamento, proprio a causa dell'eccessivo onere amministrativo. Questa semplificazione, con la nuova soglia proposta, potrebbe avere un impatto positivo sull'applicazione della regola in questione ai meccanismi per le sovvenzioni globali.

3.2.6 Il CESE propone di valutare l'adozione di un approccio basato sullo «sportello unico» per i beneficiari, in modo da rendere la politica di coesione maggiormente orientata ai beneficiari stessi (un approccio incentrato sul cliente).

3.2.7 Suscita compiacimento anche il ricorso a una vasta gamma di rimborsi e all'*e-governance*. Il CESE sottolinea che è importante garantire che l'uso dell'*e-governance* comprenda l'accessibilità per tutti, compresi gli anziani, gli appartenenti a minoranze etniche e i disabili.

### 3.3 Quadro di riferimento dei risultati e condizionalità

3.3.1 Il CESE ritiene che l'inclusione della condizionalità nella proposta di regolamento recante le disposizioni comuni costituisca un meccanismo adeguato per garantire l'effettiva realizzazione di obiettivi comuni dell'UE.

3.3.2 Come ha affermato in precedenti pareri<sup>(6)</sup>, il CESE accoglie con favore la condizionalità *ex-ante*, che considera un approccio in grado di migliorare la qualità della spesa per la politica di coesione. Tale condizionalità non dovrebbe tuttavia creare ulteriori oneri amministrativi, bensì garantire un impiego più coerente ed efficiente dei fondi strutturali.

3.3.3 Tuttavia il CESE è contrario al ricorso alla condizionalità macroeconomica<sup>(7)</sup> come metodo, perché penalizza i soggetti sbagliati. Il CESE non sostiene l'applicazione di alcuna misura coercitiva nel quadro della politica di coesione (compresa la sospensione dei pagamenti) per il prossimo, sesto pacchetto sulla *governance* economica. Le misure adottate in materia di condizionalità macroeconomica non dovrebbero avere effetti sui beneficiari dei fondi strutturali.

<sup>(5)</sup> Pareri del CESE *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68, e *Come favorire partenariati efficaci nella gestione dei programmi della politica di coesione*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 1.

<sup>(6)</sup> Parere in merito alla *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68.

<sup>(7)</sup> Parere del CESE sul tema *Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020*, GU C 318, del 29.10.2011, pag. 82.

3.3.4 È essenziale che la verifica dei risultati comprenda la partecipazione e il riconoscimento dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, in quanto soggetti a pieno titolo dell'attuazione della politica di coesione.

### 3.4 Flessibilità

3.4.1 Il CESE ritiene che i principi di condizionalità non dovrebbero compromettere la flessibilità delle azioni strutturali, dal momento che nessuna soluzione è adatta a tutte le regioni.

3.4.2 La flessibilità non dovrebbe compromettere gli obiettivi comuni della coesione attraverso regole comuni applicate a tutti i beneficiari.

### 3.5 Governance multilivello

3.5.1 Il CESE accoglie con favore l'approccio della *governance* multilivello come modo per garantire la titolarità dei fondi e gli obiettivi della coesione sociale. I partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni dovrebbero partecipare pienamente, conformemente all'articolo 5, a tutte le fasi di applicazione dei fondi, anche a livello locale e regionale. Il CESE ribadisce l'importanza che veniva assegnata in passato ai patti territoriali in quanto strumenti per la partecipazione della società civile.

3.5.2 Sottolinea che occorre garantire delle sinergie tra tutti gli strumenti istituiti dai fondi strutturali.

## 4. I principi della politica di coesione dell'UE richiedono strumenti adeguati per creare la coesione

### 4.1 Partenariato: con la società civile – il contratto di partenariato

4.1.1 Il CESE ha sostenuto l'applicazione del principio del partenariato alla politica di coesione<sup>(8)</sup>. Tutte le pertinenti parti interessate dovrebbero essere rappresentate nei lavori preparatori dei contratti di partenariato e dell'assistenza tecnica.

4.1.2 Il CESE accoglie pertanto con grande favore l'articolo 5 della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni e la proposta di elaborare un codice di condotta sul partenariato a livello dell'UE, che specifichi le differenti responsabilità e diritti di partecipazione dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, di detta proposta di regolamento. Nella preparazione del codice di condotta si dovrebbe garantire la piena partecipazione di tali partner.

4.1.3 Il CESE sottolinea che la partecipazione della società civile andrebbe inoltre garantita sulla base di un accesso paritario ai finanziamenti e di una definizione inclusiva chiara. L'accesso della società civile ai fondi è spesso precluso da barriere create da regole relative al cofinanziamento, da oneri amministrativi, da obiettivi inadeguati dei programmi operativi nazionali e dalla mancanza di partecipazione al monitoraggio dei fondi.

<sup>(8)</sup> Pareri del CESE *Come favorire partenariati efficaci nella gestione dei programmi della politica di coesione*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 1 e *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68.

4.1.4 Il codice di condotta dovrebbe stabilire regole chiare per l'applicazione, insistere su un'esecuzione tempestiva e prevedere una procedura di reclamo, permettendo così un'applicazione e un utilizzo efficaci e non burocratici dei programmi della politica di coesione. Il CESE ritiene che i criteri di approvazione aggiuntivi utilizzati dagli Stati membri dovrebbero essere assoggettati a una valutazione pubblica preliminare, per evitare un aggravio degli oneri burocratici e la sovraregolamentazione nazionale (o «gold plating»).

4.1.5 Il codice di condotta dovrebbe stabilire chiaramente le differenti responsabilità e diritti di partecipazione tra i vari partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni.

4.1.6 A questo scopo il CESE ha anche segnalato l'utilità di un contratto di partenariato tra ciascuno Stato membro, le sue regioni e la sua società civile<sup>(9)</sup>.

4.1.7 Il CESE segnala l'esigenza di creare un ampio partenariato che dovrebbe rappresentare una grande varietà di interessi differenti. Bisognerebbe inoltre stabilire modalità chiare per determinare le responsabilità e le funzioni dei vari partner.

4.1.8 Il CESE si rammarica del fatto che la proposta di regolamento recante le disposizioni comuni non predisponga un meccanismo europeo di partenariato con i partner europei definiti nel suo articolo 5, paragrafo 1. Chiede pertanto che tale meccanismo venga incluso nel regolamento proposto.

4.1.9 Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione di rafforzare le iniziative di tipo partecipativo avvalendosi dell'esperienza maturata con l'approccio dell'iniziativa «Leader». Chiede che nei gruppi di azione locale dell'iniziativa Leader siano rappresentate le pertinenti parti in causa della società civile.

#### 4.2 Comitati di sorveglianza

4.2.1 Il CESE è decisamente favorevole alla concessione dei diritti di voto nei comitati di sorveglianza a tutti i partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, conformemente all'articolo 42 di detta proposta di regolamento, e sottolinea ancora una volta l'importanza di garantire che tutti i partner abbiano uguali diritti in tali comitati. Sottolinea che è urgente far sì che tutte le parti del meccanismo di monitoraggio operino in condizioni di parità, e chiede che vengano inseriti orientamenti concreti nel quadro strategico comune.

4.2.2 Il CESE ribadisce l'importanza di una valutazione e di un'analisi concrete dell'uso dei fondi e sottolinea che questo è un punto chiave per comprendere i differenti impatti dei fondi tenuto conto delle diverse situazioni delle regioni europee.

#### 4.3 Assistenza tecnica

4.3.1 Il CESE chiede che nell'articolo 51 del regolamento generale venga rafforzata la capacità dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni. L'inclusione di tali partner in questo processo di sostegno, studio, valutazione, consulenza di esperti, insieme ad altre azioni sostenute grazie all'assistenza tecnica, comporterà una partecipazione più significativa e la capacità

di intervenire per tutti i partner dei fondi strutturali. Il CESE ritiene che questa dovrebbe essere una condizione preliminare della partecipazione.

4.3.2 Il CESE si rammarica della proposta di escludere i programmi operativi per l'assistenza tecnica dalle azioni ambientali, dalle pari opportunità e dalla parità di genere. Tale esclusione dovrebbe essere soppressa all'articolo 87

4.3.3 Il CESE ricorda che il Fondo sociale europeo è più avanzato in termini di uso dell'assistenza tecnica per la partecipazione dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni. Segnala l'esigenza di applicare il principio del partenariato in maniera equa in tutti i fondi strutturali.

#### 4.4 Costruzione di capacità

4.4.1 Il CESE chiede che venga inserita nell'articolo 2 una definizione della costruzione di capacità. Tale definizione andrebbe intesa come il rafforzamento della partecipazione dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni alla preparazione, all'attuazione e al monitoraggio dei fondi strutturali in tutte le fasi, compresa tra l'altro la formazione, la partecipazione all'assistenza tecnica, l'inclusione di organizzazioni rappresentative di gruppi vulnerabili, il sostegno nell'applicazione dei fondi. Essa andrebbe anche inclusa nel quadro strategico comune.

4.4.2 La costruzione di capacità per i partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni dovrebbe comprendere l'accesso ai fondi, come previsto dall'articolo 87 di tale proposta di regolamento. Il CESE si rammarica del fatto che la non discriminazione nell'accesso ai fondi non sia compresa nel suo articolo 7.

#### 4.5 Non discriminazione e accesso ai fondi

4.5.1 Il CESE accoglie con favore l'inclusione della non discriminazione nell'attuale proposta di regolamento recante le disposizioni comuni. Si rammarica tuttavia del fatto che il principio di accessibilità per i disabili, presente nell'articolo 16 dell'attuale regolamento generale, non sia stato mantenuto nella proposta di futuro regolamento recante le disposizioni comuni.

4.5.2 I richiedenti, i beneficiari e i partner dovrebbero avere diritti vincolanti nei confronti delle autorità degli Stati membri, come pure il diritto di avvalersi di un meccanismo di reclamo per presentare obiezioni.

4.5.3 Il CESE ricorda che l'accesso ai fondi richiederà sforzi di costruzione di capacità dei partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, come pure un ampio ricorso ai meccanismi di sovvenzioni globali. Ribadisce che azioni di formazione coordinate dalla Commissione possono rendere molto più agevole tale accesso.

#### 4.6 Sostegno per l'economia sociale

4.6.1 Il CESE accoglie con favore le disposizioni proposte per quanto riguarda i soggetti dell'economia sociale, e raccomanda di chiarire la loro partecipazione agli obiettivi dei fondi strutturali. Questi non dovrebbero limitare il coinvolgimento dei soggetti dell'economia sociale ai soli programmi di inclusione

<sup>(9)</sup> Parere del CESE sul tema *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68, punti 2.1.6, 6.1 e 6.2.

sociale, bensì estenderlo anche alle altre importanti priorità dei fondi, come la promozione dell'occupazione, la lotta alla povertà, il miglioramento dei livelli di educazione, la creazione di imprese, l'imprenditorialità, la competitività e il sostegno delle imprese, lo sviluppo locale, la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, la formazione e l'istruzione

#### 4.7 Multifondo – Ingegneria finanziaria

4.7.1 Il CESE si compiace della possibilità di combinare i fondi per ottenere risultati migliori nella loro applicazione.

4.7.2 Il CESE crede nell'effetto leva che i fondi strutturali dovrebbero avere e, allo scopo di promuovere tale effetto a livello locale, raccomanda di riservare una quota appropriata delle risorse ai fondi misti in grado di mobilitare risorse locali endogene per creare differenti strutture permanenti di finanziamento locale, garantendo anche la sostenibilità dell'intervento dell'UE.

4.7.3 Il CESE è fermamente convinto che attraverso l'ingegneria finanziaria si dovrebbe fare l'uso migliore possibile dei limitati fondi disponibili e che bisognerebbe perseguire il massimo impatto di ciascun euro destinato al finanziamento della coesione. Bisognerebbe fare un uso maggiore di obbligazioni di progetto (*project bond*) nel quadro di Europa 2020. Al fine di rilanciare fin d'ora l'economia europea, il CESE raccomanda di esaminare attentamente la possibilità di utilizzare fondi strutturali già impegnati per il prossimo periodo e di mettere a disposizione delle PMI e delle imprese le risorse inutilizzate del periodo di programmazione 2007-2013, a titolo di «garanzia-cuscinetto» per continuare ad ottenere prestiti rimborsabili dalla BEI. In tale contesto si dovrebbero esaminare anche i fondi di rotazione e i microcrediti.

#### 4.8 Ripartizione

4.8.1 Il CESE sostiene la proposta di destinare almeno il 20 % degli stanziamenti nazionali complessivi nel quadro dell'FSE all'inclusione sociale e alla lotta contro la povertà. Esso è contrario alla riduzione di tale obiettivo. In considerazione della crisi economica in corso è necessario che un'Europa sociale rimanga visibile per i suoi cittadini. In particolare le imprese sociali sono utili per attuare tale obiettivo e dare un significativo contributo all'inclusione di gruppi particolarmente colpiti nella società e nel mercato del lavoro.

4.8.2 Il Comitato propone di mantenere la prassi attuale secondo la quale i progetti di trasporto sono finanziati tramite linee di bilancio che vengono mantenute distinte. L'accantonamento nel Fondo di coesione, come suggerito dalla Commissione europea, significherebbe una diminuzione dell'importo disponibile per la coesione.

#### 4.9 Tassi di cofinanziamento

4.9.1 Le disposizioni in materia di cofinanziamento dovrebbero essere modulate in funzione delle circostanze<sup>(10)</sup>. Nel far ciò si deve tenere conto della capacità di assorbimento dei vari beneficiari.

4.9.2 Il CESE è favorevole alla proposta avanzata dalla Commissione già nel 2011 e recepita nella proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, di aumentare fino a un massimo

del 95 % i tassi di cofinanziamento per gli Stati membri in difficoltà finanziarie<sup>(11)</sup>. Il CESE ritiene che il cofinanziamento dovrebbe figurare tra le possibilità offerte anche agli organismi locali che, non disponendo di un bilancio autonomo, non possono ottenere prestiti e non sono quindi in condizioni di offrire un contributo proprio.

4.9.3 Il CESE sostiene l'idea che i progetti mirati alle esigenze dei gruppi vulnerabili e dei gruppi a rischio di esclusione dovrebbero avere tassi di cofinanziamento più elevati. In considerazione del rischio crescente di tagli ai bilanci delle politiche sociali nazionali a causa delle misure di austerità, tale tasso dovrebbe giungere al 100 % per gli Stati membri più duramente colpiti dalla crisi economica.

#### 4.10 Sensibilizzazione

4.10.1 Il CESE sottolinea l'esigenza di inserire strategie di sensibilizzazione riguardanti i requisiti della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, e il significato dei più importanti principi e meccanismi che sono stati istituiti.

4.10.2 Bisognerebbe ricorrere all'assistenza tecnica e ad altri strumenti per garantire che tutti i soggetti che partecipano al processo (compresi in particolare i partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni), dalle autorità di gestione ai soggetti incaricati di realizzare i progetti, abbiano una conoscenza sufficiente degli elementi principali che il regolamento in oggetto persegue.

#### 4.11 Edilizia sociale

4.11.1 Il CESE ribadisce l'importanza di includere l'edilizia sociale nella proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, e segnala che questo settore potrebbe trarre vantaggio da una definizione più chiara nel quadro strategico comune allegato al regolamento.

#### 4.12 Politiche macroregionali – politica urbana

4.12.1 Il CESE sostiene l'approccio che consiste nel dare maggiore spazio alle strategie di cooperazione macroregionale nella politica di coesione. La cooperazione tra macroregioni ha un elevato potenziale al fine di garantire un maggior rendimento dei fondi investiti in queste regioni.

4.12.2 Il CESE è decisamente favorevole a una maggiore considerazione delle esigenze delle aree urbane; in effetti il 5 % dei finanziamenti del FESR viene riservato allo sviluppo urbano e alla costruzione di una piattaforma urbana<sup>(12)</sup>.

4.12.3 Le politiche urbane dovrebbero concentrarsi su ambienti sostenibili più ampi, che garantiscano una migliore mobilità a tutti i cittadini, nonché su ambienti a misura di cittadino e su politiche urbane più attente all'ambiente, in particolare per gli anziani, le persone a mobilità ridotta e i disabili.

4.12.4 Il CESE sottolinea l'importanza delle attività di ricerca e sviluppo eseguite dall'Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ORATE) nel campo dello sviluppo territoriale europeo.

<sup>(10)</sup> Parere del CESE sul tema *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68, punti 2.2.1 e 6.10.

<sup>(11)</sup> Nei pareri del CESE GU C 24 del 28.1.2012 da 2012/C/24/17 a 2012/C/24/19.

<sup>(12)</sup> In linea con precedenti pareri, tra cui quello sul tema *Le aree metropolitane e le città-regioni nella strategia Europa 2020*, GU C 376 del 22.12.2011, pag. 7, e quello sul tema *Il ruolo e le priorità della politica di coesione nel quadro della strategia Europa 2020*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 1.

#### 4.13 Indicatori

4.13.1 Il CESE si compiace degli sforzi rivolti a creare una regolamentazione maggiormente orientata ai risultati; una tale regolamentazione richiede indicatori efficaci.

4.13.2 Il CESE è fermamente convinto che degli indicatori basati esclusivamente su dati macroeconomici, come il PIL, siano manifestamente inadeguati per individuare il livello di coesione. Nella politica di coesione si dovrebbero utilizzare altri indicatori<sup>(13)</sup>. L'impiego di siffatti indicatori dovrebbe essere soggetto a una valutazione a metà del periodo di programmazione.

4.13.3 Il CESE chiede alla Commissione di tenere adeguatamente conto degli indicatori di prestazioni definiti a livello locale e di comunità, e di migliorare l'utilizzazione degli indicatori qualitativi accanto a quelli quantitativi, vale a dire di migliorare il rilevamento del valore aggiunto sociale generato a livello locale dai programmi e dalle operazioni.

4.13.4 Gli indicatori dovrebbero misurare l'impatto a lungo termine; dovrebbero basarsi non solo sull'approccio costi/benefici, bensì tenere conto anche di altre considerazioni sociali. È importante che tutti i soggetti della politica di coesione vengano formati all'applicazione di nuovi indicatori.

#### 4.14 Ambito geografico (articolo 89)

4.14.1 Il CESE ribadisce che gli interventi in materia di inclusione sociale, istruzione e occupazione eseguiti attraverso i fondi strutturali dovrebbero includere tutti i gruppi vulnerabili, come le donne, gli immigranti e i disabili, ed essere organizzati e realizzati indipendentemente dall'ambito geografico.

#### 4.15 Progresso strategico

4.15.1 Il CESE ricorda che le relazioni sull'avanzamento dovrebbero includere una valutazione dello stato di avanzamento delle azioni nel campo dell'inclusione dei gruppi vulnerabili nelle regioni coinvolte dagli interventi.

4.15.2 Il CESE ritiene che gli articoli 49 e 101 della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni dovrebbero comprendere anche una valutazione delle priorità orizzontali e delle priorità tematiche.

4.15.3 Le funzioni dell'autorità di gestione, specificate nell'articolo 114, dovrebbero comprendere le informazioni suddivise in base ai vari gruppi a rischio di esclusione.

#### 4.16 Piani d'azione comuni

4.16.1 Il CESE ritiene che i piani d'azione comuni dovrebbero definire chiaramente la partecipazione di tutti i partner indicati nell'articolo 5, paragrafo 1.

4.16.2 Tali piani dovrebbero comprendere anche i partner definiti nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, come potenziali beneficiari di tale tipo di azioni.

### 5. Cooperazione transnazionale

5.1 Il CESE sottolinea l'esigenza di sostenere ulteriormente dei programmi operativi che promuovano la cooperazione transnazionale in tutti i fondi, come mezzo per rafforzare il ruolo della Commissione nella promozione dello scambio di esperienze e nel coordinamento dell'attuazione di iniziative pertinenti.

Bruxelles, 25 aprile 2012

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(13)</sup> Cfr. il coefficiente di Gini, menzionato nel parere in merito alla *Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, GU C 120 del 16.5.2008, pag. 73, e il parere in merito alla *Quinta relazione sulla coesione*, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68.

Parere del CESE sul tema *Non solo PIL - Il coinvolgimento della società civile nella selezione di indicatori complementari* (non ancora pubblicato nella GU): «1.5.1 In tal senso, appare indispensabile sostituire al concetto di crescita economica quello di progresso, promuovendo un dibattito sul significato stesso di progresso che, oltre a ridefinire il concetto di sviluppo, introduca anche elementi di responsabilità politica. Questo nuovo approccio richiede l'individuazione delle differenti dimensioni che compongono il progresso attraverso: i) l'estensione dei conti nazionali ai fenomeni sociali ed ambientali; ii) l'utilizzo di indicatori compositi; iii) la creazione di indicatori chiave».

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio**

COM(2011) 612 definitivo — 2011/0274 (COD)

(2012/C 191/07)

Relatore: **CEDRONE**

Il Parlamento europeo, in data 25 ottobre 2012, e il Consiglio, in data 27 ottobre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 177 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 relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio*

COM(2011) 612 final — 2011/0274 (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 3 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 180 voti favorevoli, 9 voti contrari e 7 astensioni.

## 1. Conclusioni e proposte

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE), in linea di massima, condivide l'approccio della Commissione riguardo alla nuova proposta di regolamento inerente il Fondo di coesione (FC), in particolare condivide lo sforzo di armonizzare le procedure riguardanti i vari fondi con quelle previste dal regolamento generale, anche se ne rileva diversi punti critici (so-pra-indicati) che andrebbero approfonditi e migliorati, in particolare alla luce del periodo che la UE sta vivendo, a causa della crisi finanziaria e del debito sovrano.

1.2 Ritiene positivo comunque che il fondo possa essere utilizzato per la promozione della produzione e la diffusione di fonti di energia rinnovabili, per promuovere l'efficienza energetica, per proteggere l'ambiente e promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, ripristinare la biodiversità e rinnovare l'ambiente urbano. Ciò potrebbe avere un impatto positivo su altri settori come, ad esempio, il turismo. Tutti elementi che favoriscono uno sviluppo sostenibile.

1.3 Il CESE ritiene importante che la Commissione sia orientata a una riduzione degli interventi attraverso una concentrazione delle aree tematiche, in questo periodo di crisi - una via importante per ridurre gli sprechi, concentrare le risorse su attività specifiche ed aumentare l'effetto moltiplicativo e trainante a favore della crescita e dell'occupazione.

1.4 Il CESE condivide la proposta di finanziare il progetto «Meccanismo per collegare l'Europa» ma evitando che possa diventare uno specifico fondo a sé, perché ciò potrebbe portare a sovrapposizioni di cui non si vede la necessità.

1.5 Grande preoccupazione e riserve vengono espresse dal CESE anche per le proposte attuali riguardante il principio di condizionalità (in particolare quella macroeconomica) che non può essere ispirato all'etica della punizione, come strumento di penalizzazione, ma a quella della responsabilità e del «premio», evitando così di minare e di compromettere l'obiettivo della «convergenza».

1.6 Il CESE ritiene che sia indispensabile migliorare il coordinamento dei diversi tipi di fondi ed il coordinamento tra l'insieme della politica di coesione e le altre politiche economiche della UE, compresa la PAC, dentro il quadro rafforzato di una politica di bilancio comune. Ciò provocherebbe un effetto moltiplicatore e darebbe una maggiore incisività agli investimenti. Si dovrebbe arrivare, opportunamente, a una cooperazione rafforzata in materia di politica economica, compresa la politica di coesione, per una «governance economica comune», almeno nella zona euro, come più volte richiesto dal CESE - questione che il vertice di dicembre 2011, erroneamente, non ha risolto.

1.7 È indispensabile inoltre migliorare il «partenariato istituzionale», cioè tra Commissione, Stati e regioni, oggi sbilanciato, in cui la Commissione dovrebbe «riacquistare» un ruolo di sostegno e di guida. Un partenariato che va accompagnato in ogni fase da quello definito nell'articolo 5, paragrafo 1, della proposta di regolamento recante le disposizioni comuni, spesso ancora oggi relegato ad un ruolo consultivo o informativo, definendo un codice di condotta per tutta la UE e dei parametri di valutazione sul valore aggiunto del partenariato.

1.8 Per il CESE un valore assolutamente prioritario assume la questione della semplificazione a monte ed a valle sia per il Fondo di coesione che per tutti i fondi strutturali, in particolare

per quanto riguarda la riduzione degli oneri amministrativi prevedendo possibilmente un forfait per alcune tipologie di progetti. Andrebbe comunque applicato il principio «una sola volta».

1.9 Per gli Stati membri più colpiti dalla crisi, la politica di coesione costituisce uno degli strumenti più importanti a loro disposizione per ridurre le disparità sociali, economiche e territoriali, nonché per rilanciare la crescita e garantirne la sostenibilità.

1.10 **Cofinanziamento:** occorre valutare più attentamente e rivedere i criteri del cofinanziamento, che dovrebbero essere legati alle condizioni reali di bilancio degli enti territoriali per evitare che i più deboli non abbiano accesso ad alcun finanziamento.

1.11 Il CESE ritiene, che stante l'attuale situazione legata alle riforme e al risanamento del debito, ispirata alla politica dei «due tempi» (prima l'«austerità», come minaccia, poi la crescita), non ci siano margini per una politica degli investimenti e della crescita. Ritiene inoltre che crescita e austerità dovrebbero procedere in parallelo. Perciò sarebbe opportuno orientare la politica di coesione in questa direzione, ad esempio sostenendo quelle imprese che hanno una maggiore componente tecnologica e un forte impatto sull'occupazione giovanile.

1.12 Il CESE ritiene che le politiche economiche in atto nell'UE (austerità, ristrettezze finanziarie dei paesi, limiti del bilancio UE, patto fiscale, limiti della BCE, ecc.) stiano innescando un processo di recessione, dagli effetti imprevedibili, quando invece sarebbe necessario il contrario, cioè bisognerebbe sostenere, almeno contemporaneamente, se non prima, la crescita e l'occupazione con una proposta più coraggiosa e incisiva. Un contributo importante in tal senso può venire proprio dai fondi strutturali (ed in parte, temporaneamente, da quelli della PAC), come ha indicato anche il vertice del 30 gennaio 2012, sebbene in una forma limitata.

1.12.1 Occorre, cioè, lanciare, un «Piano europeo per la crescita», (*New Deal*)<sup>(1)</sup> con grandi progetti mirati, coinvolgendo alcuni settori chiave in grado di rimettere in moto l'economia della UE in tempi relativamente brevi. Tale piano, da intendersi come complementare alla Strategia Europa 2020, che è invece orientata piuttosto verso risultati a medio termine, può essere:

- finanziato utilizzando, da subito, i fondi residui 2007-2013 a cui aggiungere, appena possibile, una parte di quelli previsti per il 2014-2020, per un tempo limitato;
- realizzato attraverso progetti cantierabili nell'immediato, attraverso una procedura accelerata basata sul principio di sussidiarietà o attraverso una radicale modifica «temporanea» degli attuali regolamenti, che ne consentano una rapida applicazione;

(<sup>1</sup>) Vedi parere del CESE sul tema *Crescita e debito pubblico nell'UE: due proposte innovative*, GU C 143 del 22.05.2012, pag. 10.

— sostenuto e potenziato dall'intervento della BEI, attraverso l'emissione di obbligazioni (articolo 87 del nuovo regolamento). Ciò avrebbe un effetto moltiplicativo sugli investimenti perché attrarrebbe capitali dall'esterno e produrrebbe un effetto positivo sul debito sovrano e sull'euro, rafforzandolo.

1.12.2 Questo piano per la crescita dovrebbe essere applicato con gli stessi criteri almeno per il primo triennio della prossima programmazione.

## 2. Introduzione

2.1 Il CESE ha richiamato più volte nei suoi precedenti pareri i principi e l'importanza della politica di coesione economica e sociale e della solidarietà così come inseriti nel Trattato e più volte richiamati anche nei documenti della Commissione.

2.1.1 Mai tali principi sono stati di grande attualità come oggi e forse mai hanno corso rischi così grandi come quelli attuali; nemmeno con la politica di allargamento, quando i vecchi Stati della UE temevano di perdere fondi, mentre i nuovi si preoccupavano di non averne a sufficienza per far fronte alle esigenze della coesione.

2.2 Ciò nonostante è positivo lo sforzo della Commissione di tener conto dei diversi parametri contestuali alla modifica dei regolamenti, come la proposta sul futuro bilancio dell'UE, la Strategia Europa 2020 e la crisi del debito sovrano, dopo quella finanziaria, che sta mettendo a dura prova la stessa sopravvivenza del mercato interno e, quindi, della stessa Unione.

## 3. La nuova politica di coesione: contesto, interrogativi, osservazioni e punti strategici

3.1 Com'è noto la Commissione, sin dal giugno 2011, ha adottato un pacchetto di proposte sul quadro finanziario pluriennale che saranno alla base dei futuri finanziamenti della UE dal 2014 al 2020: un quadro inteso a sostenere principalmente la Strategia Europa 2020, che dovrebbe prevedere finanziamenti aggiuntivi al bilancio, eventualmente anche attraverso la BEI (project bond e/o euro-obbligazioni).

3.2 Inoltre bisogna tener conto che, con la crisi economica in atto, molti Stati membri sono costretti ad adottare misure di risanamento draconiane e quindi, a bloccare gli investimenti pubblici e privati per le infrastrutture, con gravi ripercussioni sulla crescita e l'occupazione. In più, al momento della pianificazione, gli Stati membri finiscono col dare priorità a «progetti nazionali» e non a quelli transfrontalieri, con valenza europea.

3.3 Il contesto della discussione sui nuovi regolamenti della politica di coesione, quindi, è molto particolare, eccezionale, e come tale andrebbe affrontato. Ad esempio bisognerebbe valutare se mantenere così frammentata la politica di coesione e se sia sufficiente ed utile porre la questione della condizionalità per migliorare la coesione ed aiutare gli Stati membri più in crisi.

3.4 Forse sarebbe meglio, invece, di fronte alle difficoltà estreme in cui si trova oggi l'Unione, con poche risorse da destinare alla crescita, evitare di rincorrere regolamenti e controlli, che andrebbero dimezzati per lasciar completare i progetti avviati. Valorizzare e razionalizzare le risorse attraverso un nuovo piano straordinario europeo per la crescita, un «New Deal europeo»<sup>(2)</sup>.

3.5 Se non ci saranno cambiamenti radicali nell'attuale strategia dell'UE, che il vertice dell'8 e 9 dicembre 2011 non ha affrontato, anche la politica di coesione è destinata a subire cambiamenti profondi; ma la cosa più preoccupante è che non sarà più in grado di adempiere alla sua funzione prioritaria, di ridurre cioè la forbice economica e sociale tra le aree e le regioni della UE, destinata invece ad allargarsi per gli effetti recessivi indotti dalle politiche di contenimento dei disavanzi pubblici. L'UE avrebbe bisogno perciò di un radicale cambiamento e di un «governo economico» unico.

3.6 In merito alla metodologia suggerita dalla Commissione nella sua proposta di riforma dei regolamenti relativi alla gestione della politica di coesione per il periodo 2014-2020, in particolare, per quanto riguarda le disposizioni comuni che disciplinano tutti i fondi QSC, le principali osservazioni del CESE concernono:

**3.6.1 La definizione del quadro strategico comune (QSC):** il CESE è in attesa di esaminare la nuova proposta di QSC che sarà presentata dalla Commissione nel 2012. Resta tuttavia da definire, anche in base alle considerazioni svolte in tema di politica di coesione dal Consiglio europeo del 7 dicembre scorso<sup>(3)</sup>, in che modo la Commissione intende collegare «gli obiettivi generali e specifici della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in azioni chiave per il FESR, il FC, l'FSE, il FEASR e il FEAMP».

3.6.1.1 In pareri precedenti del CESE si era fatta presente la necessità che la politica di coesione, ancorché allineata e necessariamente coerente con gli obiettivi della Strategia Europa 2020, mantenesse intatte le sue caratteristiche di politica rivolta al rafforzamento della coesione sociale, economica e territoriale negli Stati membri dell'UE.

3.6.1.2 Il raccordo tra questi obiettivi è un fattore essenziale per il successo della Strategia Europa 2020; ma «come» assicurare in modo funzionale, coordinato e finanziariamente sostenibile, tale raccordo tra le strategie definite nel QSC ed i programmi di riforma perseguiti a livello nazionale, non è stato ancora esplicitato dalla Commissione.

**3.6.2 Il contratto di partenariato (CP):** il CESE condivide l'opinione espressa dal Parlamento europeo e dal Comitato delle regioni secondo cui il contratto deve essere prima negoziato tra gli Stati membri e le regioni e successivamente discusso dagli Stati con la Commissione.

3.6.2.1 Il CESE sottolinea l'importanza, nell'ambito dei negoziati che si apriranno con gli Stati membri, dell'approccio di *governance* multilivello suggerito dalla Commissione, ma al tempo stesso chiede una migliore definizione dei soggetti istituzionali (a livello nazionale e locale) chiamati a definire e firmare con la Commissione i contratti di partenariato ed un'ampia partecipazione dei rappresentanti della società civile nell'elaborazione di questi documenti.

**3.6.3 La concentrazione tematica:** il CESE condivide la proposta della Commissione di ridurre il numero degli interventi finanziati dalla politica di coesione attraverso la concentrazione delle risorse finanziarie su progetti strategici, considerati vitali per la sostenibilità della coesione e dei processi di sviluppo economico da attivare nelle regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate.

3.6.3.1 La scelta delle aree tematiche sulle quali investire nel prossimo settennio di programmazione deve essere lasciata all'autonomia decisionale degli Stati membri, anche se va decisa congiuntamente con la Commissione dopo un'attenta valutazione della coerenza di tali proposte con la Strategia Europa 2020.

**3.7 La condizionalità:** il CESE, nel riconoscere che questo è uno dei temi sui quali più ampio è il disaccordo delle istituzioni europee (Parlamento, Consiglio, Comitato delle regioni, ecc.) con la proposta avanzata dalla Commissione, ritiene che non sia stata fatta sufficientemente chiarezza sul significato, le finalità e le modalità di applicazione del concetto di condizionalità. Mentre possono essere considerate opportune alcune proposte ex ante, alle quali andrebbe aggiunta la condizionalità sociale, il CESE ritiene non condivisibile invece la condizionalità macroeconomica così come formulata.

3.7.1 Ferma restando la necessità di garantire alla Commissione che l'utilizzo delle risorse dei fondi strutturali avvenga nel rispetto dei principi, degli obiettivi e dei tempi definiti dai regolamenti comunitari, il CESE è dell'avviso che la Commissione debba rivedere la sua proposta alla luce delle seguenti considerazioni:

- la condizionalità è uno strumento che deve essere concepito e costruito metodologicamente per aiutare gli Stati membri ad utilizzare le risorse nelle modalità previste dalla Commissione più di quanto non venga utilizzata come strumento di «penalizzazione» degli Stati membri;
- per quanto riguarda principi di condizionalità (ex ante, macroeconomica), l'attenzione va posta, dunque, prioritariamente sulle misure che possono stimolare gli Stati membri a spendere meglio (in termini di efficacia ed efficienza) e più velocemente le risorse attribuite alle regioni più divergenti rispetto alla media dell'UE;

<sup>(2)</sup> Ibidem.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 615 final - 2011/0276 (COD).

— una maggiore attenzione da parte della Commissione deve essere rivolta soprattutto alla fase di preparazione dei programmi, nella fase cioè di programmazione strategica nella quale vengono definiti le priorità e le responsabilità delle istituzioni nazionali e regionali nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo territoriale. La Commissione dovrebbe esercitare un ruolo più attivo per assistere i paesi e le regioni nell'utilizzo dei fondi;

— altrettanta attenzione deve essere dedicata alla fase di verifica delle condizionalità *ex ante* nella quale occorrerà accertare l'esistenza negli Stati membri dei requisiti necessari ad assicurare, nell'implementazione della politica di coesione, il rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà. Anche in questo caso, il CESE intende riaffermare l'utilizzo del principio di condizionalità come strumento valido per stimolare gli Stati membri ad una corretta applicazione delle normative relative ai fondi strutturali. Solo in casi del tutto eccezionali e per una manifesta e reiterata volontà dello Stato membro a ritardare le riforme richieste dalla Commissione è possibile applicare politiche punitive.

3.7.2 Relativamente alla condizionalità macroeconomica, il CESE condivide i timori espressi dal PE e da alcuni Stati membri circa la possibilità che le regioni ed i beneficiari dei programmi comunitari possano essere penalizzati a causa di inadempienze/inefficienze dei governi centrali in merito alle politiche di rientro del debito pubblico. Soluzioni alternative devono essere trovate per evitare di attribuire responsabilità per le politiche nazionali di bilancio ad istituzioni regionali ed operatori privi di influenza su tali decisioni. A questo fine sarebbe opportuno un maggior coordinamento tra e dentro gli Stati membri.

3.8 La politica di coesione quindi, oltre alla condizionalità, ha perciò bisogno di affrontare alcuni nodi fondamentali, che interessano tutti i fondi. In particolare:

- il coordinamento e la complementarità dei fondi e il coordinamento tra questi e le altre politiche economiche europee;
- il coordinamento istituzionale delle politiche di coesione, anche attraverso la cooperazione rafforzata;
- la semplificazione radicale delle procedure e dei regolamenti a monte e a valle, che oggi si sono complicate;
- un partenariato economico-sociale (oltre a quello istituzionale) reale ed incisivo;
- la modulazione del cofinanziamento sulla base delle condizioni degli enti territoriali;
- il rilancio del ruolo della Commissione e una priorità ai progetti a valenza europea o macroregionale;

— i possibili oneri amministrativi che potrebbe generare la riserva di efficacia ed efficienza («premieria») e i ritardi che ne potrebbero derivare nell'immissione di risorse in progetti indispensabili ai fini della coesione;

— l'applicabilità dell'imposta sul valore aggiunto.

#### 4. Obiettivi essenziali del Fondo di coesione

4.1 Il Fondo di coesione, istituito nel 1993, per quegli Stati che hanno un reddito nazionale lordo (RNL) inferiore al 90 % della media europea, è destinato principalmente alle infrastrutture dei trasporti e dell'ambiente, all'efficienza energetica e alle energie rinnovabili. Gli investimenti sono rivolti perciò alla realizzazione di reti transeuropee dei trasporti e dell'energia, a sostenere l'efficienza energetica, l'utilizzo delle energie rinnovabili ed il rafforzamento del trasporto pubblico.

4.2 Esso rappresenta circa il 18 % di tutta la spesa per la politica di coesione e concorre alla realizzazione di quest'ultima nello spirito del Trattato. Occorre rilevare però che i risultati sono andati anche al di là, in quanto il Fondo di coesione ha rappresentato un valore aggiunto rispetto agli investimenti, favorendo la crescita e l'occupazione nelle regioni in cui è intervenuto, anche se molti sono stati gli effetti dispersivi dovuti ad una quantità eccessiva di progetti finanziati (1 192 per il periodo 2000-2006).

4.3 Il nuovo regolamento rappresenta ben poco: con l'art. 2 si limita ad indicare l'ambito di intervento del Fondo facendo due liste: una positiva ed una negativa, indicando, cosa strana, quello che non si può fare, come lo smantellamento delle centrali nucleari e gli interventi di edilizia abitativa; con l'art. 3 indica le priorità di investimento: quattro aree di intervento, con ulteriori specificazioni, senza chiarire se vengono fatte solo a titolo indicativo o sono invece prescrittive, anche se questo tipo di indicazioni rende più flessibile e facilita l'uso dei fondi; con l'art. 4 e relativo allegato parla degli indicatori.

4.4 Per gli Stati membri più colpiti dalla crisi, la politica di coesione costituisce uno degli strumenti più importanti a loro disposizione per ridurre le disparità sociali, economiche e territoriali, nonché per rilanciare la crescita e garantirne la sostenibilità.

#### 5. La nuova proposta di regolamento: osservazioni

5.1 Le nostre osservazioni, oltre a quelle del punto 3.3, riguardano principalmente i criteri di selezione dei progetti, le risorse attribuite al fondo «Collegare l'Europa» per il finanziamento delle principali reti di trasporto e gli indicatori.

5.2 Relativamente alla selezione dei progetti da finanziare, ferma restando la loro coerenza e conformità agli orientamenti adottati dal Parlamento e dal Consiglio in tale area (reti transeuropee di trasporto, progetti ambientali e progetti in campo

energetico), il CESE ritiene che la Commissione debba sia indicare le tipologie specifiche delle attività finanziabili con le risorse del FC, sia stabilire criteri che aiutino gli Stati destinatari a selezionare i progetti ritenuti più idonei a realizzare gli obiettivi del FC, che sono comunque troppi (undici!).

5.3 Il CESE ritiene, in particolare, che le risorse utilizzate dal FC nelle precedenti fasi di programmazione dei fondi siano state distribuite su un numero troppo elevato di progetti, riducendo così l'impatto complessivo auspicato sul rafforzamento delle infrastrutture di trasporto. Sarebbe opportuno tener conto della situazione specifica degli Stati membri per una selezione più attenta e più concentrata di progetti di maggiore dimensione e impatto, sia nel settore dei trasporti che dell'ambiente e dell'energia. Ciò potrebbe contribuire più efficacemente alla riduzione dei divari infrastrutturali ancora esistenti tra le regioni dell'Unione.

5.4 Relativamente alle risorse attribuite al fondo «Collegare l'Europa» (*Connecting Europe Facility*) per il finanziamento di progetti nel campo dei trasporti, energia e comunicazioni, complessivamente 50 miliardi di euro, di cui 10 provenienti dal Fondo di coesione che già persegue questi obiettivi (principio di proporzionalità), il CESE ritiene che questa decisione debba essere ulteriormente approfondita perché non si comprendono i motivi che hanno indotto la Commissione a:

- creare un ulteriore fondo gestito centralmente da un'agenzia esecutiva che dovrà necessariamente coordinarsi con tutti gli

altri programmi strategici di settore, sia europei che nazionali, oltre che con il quadro strategico comune della politica di coesione ed i contratti di partenariato con gli Stati membri. Dunque una sovrapposizione di attività e di competenze di cui non si sente il bisogno;

- destinare a tale fondo risorse comunque elevate, anche se modeste se confrontate con quelle stimate dalla stessa Commissione, e necessarie a soddisfare i bisogni futuri di trasporto di merci e passeggeri (500 miliardi di euro al 2020), energetici (1,5 trilioni di euro nel periodo 2010-2030) e di comunicazione (250 miliardi di euro), sottraendole sia ai fondi strutturali sia, seppure in quota ridotta, al FC. Ciò ridurrebbe l'importo a disposizione per le infrastrutture dei trasporti e dell'ambiente con complicazioni inutili. L'impatto di queste risorse, considerando che sono molte le regioni che possono avere accesso a questi finanziamenti, non sembra poter avere l'effetto moltiplicatore (nuovi progetti e nuovi finanziamenti, anche da parte di privati) auspicato dalla Commissione e finirebbe col creare una ulteriore frammentazione dei fondi stessi. In proposito, il CESE è favorevole a che, per realizzare l'effetto desiderato, si attinga a risorse provenienti dal settore privato e si eviti la frammentazione.

5.5 Il CESE valuta positivamente l'introduzione degli indicatori da parte della Commissione, anche se ritiene che siano alquanto generici ed insufficienti; ad esempio non viene detto nulla sull'impatto ambientale, ci si riferisce solo a valori («indicatori») quantitativi: vale per i rifiuti, come per i km di strade realizzate, ecc.

Bruxelles, 25 aprile 2012

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

## ALLEGATO

**al Parere del Comitato economico e sociale europeo**

Pur avendo ottenuto il sostegno di almeno un quarto dei voti espressi, il seguente emendamento è stato respinto in sessione plenaria:

**Emendamento 1 - presentato da TEDER****Punto 1.11**

Modificare come segue:

- ~~Il CESE ritiene che le politiche economiche in atto nell'UE (austerità, ristrettezze finanziarie dei paesi, limiti del bilancio UE, patto fiscale, limiti della BCE, ecc.) stiano innescando un processo di recessione, dagli effetti imprevedibili, quando invece sarebbe necessario il contrario, cioè bisognerebbe sostenere, almeno contemporaneamente, se non prima, in primo luogo la crescita e l'occupazione con una proposta più coraggiosa e incisiva. Un contributo importante in tal senso può venire proprio dai fondi strutturali (e in parte, temporaneamente, da quelli della PAC), come ha indicato anche il vertice del 30 gennaio 2012, sebbene in una forma limitata.~~

**Motivazione**

Non si può condividere l'opinione secondo cui negli Stati membri l'esigenza di una sana e corretta gestione finanziaria innescerebbe un processo di recessione economica. Nel suo parere il Comitato non dovrebbe esprimersi in termini negativi riguardo alle misure con cui gli Stati membri si sforzano di risanare i loro conti pubblici.

**Esito della votazione**

Voti favorevoli: 78

Voti contrari: 98

Astensioni: 18

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006**

COM(2011) 614 definitivo — 2011/0275 (COD)

(2012/C 191/08)

Relatore: **BARÁTH**

Il Parlamento europeo, in data 25 ottobre 2011, e il Consiglio, in data 27 ottobre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 178 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'UE, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a disposizioni specifiche concernenti il Fondo europeo di sviluppo regionale e l'obiettivo «Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione» e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006*

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (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 3 aprile 2012.

Alla sua 480a sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 178 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

## 1. Conclusioni del parere e riflessioni previste

1.1 Le proposte legislative in materia di politica di coesione per il periodo 2014 - 2020, adottate dalla Commissione il 6 ottobre 2011 («pacchetto coesione»), apportano dei cambiamenti importanti al modo in cui viene delineata e attuata la politica di coesione. L'obiettivo principale di tale politica, nonché di uno dei suoi strumenti fondamentali, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), è utilizzare gli investimenti per realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020. Gli investimenti del FESR devono quindi apportare vantaggi a tutti i cittadini dell'UE.

1.2 È importante tuttavia non perdere di vista le norme contenute nella proposta di regolamento recante disposizioni comuni relative ai fondi (il «regolamento sulle disposizioni comuni»), perché alcune di esse riguardano direttamente il FESR. Tali disposizioni generali hanno un importante impatto sull'uso dei finanziamenti del FESR:

- la concentrazione dei finanziamenti su un numero minore di priorità,
- il migliore collegamento delle priorità di finanziamento alla strategia Europa 2020,
- la concentrazione sui risultati,
- il monitoraggio dei progressi verso gli obiettivi fissati,
- il maggiore ricorso a condizionalità,

— la semplificazione dell'attuazione.

Ma ciò vale anche per disposizioni più specifiche, ad esempio quelle che promuovono un approccio più integrato e quelle che regolano più esplicitamente l'impiego degli strumenti finanziari.

1.3 Va poi ricordato che il 29 giugno 2011 la Commissione ha presentato una proposta concernente il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, vale a dire il bilancio dell'Unione europea per il prossimo periodo di programmazione. Anche il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha formulato numerosi pareri sul tema delle risorse proprie dell'UE.

1.4 Nel parere sul tema *Fondi strutturali - disposizioni generali* (<sup>1</sup>), il CESE ha formulato una serie di importanti messaggi riguardanti il pacchetto coesione nel suo insieme. Il presente parere si associa pienamente a tali messaggi e si basa su di essi prendendo in esame specificamente il FESR.

### 1.4.1 Partenariato

1.4.1.1 Il CESE è fortemente convinto che un autentico partenariato, che coinvolga tutti i partner definiti all'articolo 5, par. 1, del regolamento recante le disposizioni comuni nella preparazione, esecuzione e valutazione ex post dei progetti intrapresi nel quadro della politica di coesione dell'UE, contribuisca direttamente al successo di tali progetti. Accoglie pertanto con favore la menzione dei diversi partner contenuta nell'articolo 5, par. 1, della proposta nonché la scelta di fare del partenariato una caratteristica obbligatoria della politica di coesione dell'UE.

<sup>(1)</sup> *Fondi strutturali - disposizioni generali* (Cfr. pagina 30 della presente Gazzetta ufficiale).

1.4.1.2 Il CESE constata con soddisfazione che l'attuazione del Trattato di Lisbona può essere rafforzata non solo accentuando l'identità europea, ma anche coinvolgendo i partner definiti all'articolo 5, par. 1, del regolamento recante le disposizioni comuni nei diversi progetti: ciò contribuisce ad accrescerne l'efficacia.

1.4.1.3 Il CESE è fortemente preoccupato per i segnali provenienti dal Consiglio, nel cui ambito sembra che alcuni Stati membri vogliano limitare il principio del partenariato. Invita la Commissione e il Parlamento europeo ad adoperarsi per cercare di invertire questa tendenza.

1.4.1.4 Il CESE ritiene che, in caso di adozione della proposta di regolamento, il principio di sussidiarietà sarebbe rispettato perché i compiti del FESR sono fissati nel Trattato e la politica è attuata in conformità al principio della gestione concorrente e nel rispetto delle competenze istituzionali degli Stati membri e delle regioni.

#### 1.4.2 Condizionalità

1.4.2.1 Il CESE ritiene che un maggiore ricorso alla condizionalità nella politica di coesione dell'UE permetterà di ottenere risultati più mirati, sostenibili e reali. In molte occasioni il CESE ha esaminato le questioni relative alla condizionalità dell'attuazione, la quale deve andare di pari passo con una maggiore efficacia, con un miglioramento della qualità e con un'indispensabile semplificazione.

1.4.2.2 La condizionalità ex ante dovrebbe essere legata a una corretta attuazione del principio di partenariato.

1.4.2.3 Il CESE non condivide il concetto di condizionalità macroeconomica nella sua attuale formulazione, perché trasmette segnali sbagliati e, in ultima analisi, penalizza le regioni e i cittadini che non hanno colpa degli eccessi macroeconomici commessi a livello nazionale.

#### 1.4.3 Semplificazione

1.4.3.1 Il CESE prende atto degli sforzi compiuti dalla Commissione per semplificare le procedure della politica di coesione dell'UE e intorno a essa. Permane tuttavia una complessità eccessiva.

1.4.3.2 L'eccessiva attenzione alle verifiche e alle procedure da parte delle autorità nazionali ed europee limita l'accesso delle PMI e delle ONG ai finanziamenti dell'UE. Troppa energia viene sprecata a causa dei vincoli amministrativi. Va respinta in maniera assoluta la sovraregolamentazione a tutti i livelli.

1.4.3.3 Il CESE approva risolutamente gli sforzi intrapresi per coordinare la strategia Europa 2020 e la politica di coesione, come pure per aumentare la concentrazione tematica e rafforzare l'orientamento ai risultati.

1.4.3.4 Il CESE condivide pienamente anche l'esigenza di semplificare le disposizioni finanziarie, amministrative, di controllo e procedurali concernenti l'impiego dei fondi strutturali.

#### 1.4.4 Coordinamento delle politiche

1.4.4.1 Il CESE accoglie inoltre con favore la proposta della Commissione di ricorrere alla concentrazione tematica come mezzo per limitare la frammentazione degli sforzi.

1.4.4.2 Il CESE raccomanda tuttavia una maggiore flessibilità in materia di concentrazione tematica, soprattutto per agevolare l'applicazione dell'approccio territoriale e, di conseguenza, rendere più efficace la politica in questione.

1.4.4.3 Il CESE ritiene che il quadro strategico comune (QSC) costituisca uno strumento importante per coordinare gli interventi dei fondi strutturali; si rammarica di non potersi pronunciare su tale strumento per via della sua attuale formulazione.

#### 1.4.5 Finanziamento, ingegneria finanziaria

1.4.5.1 Il CESE è fortemente convinto che occorra trarre il massimo risultato da ogni euro messo a disposizione per il finanziamento della coesione.

1.4.5.2 I risultati della consultazione pubblica sulla Quinta relazione sulla coesione evidenziano che esiste un accordo generale sull'idea di concentrare i finanziamenti. Il CESE ritiene che tutta una serie di preoccupazioni espresse in merito a determinati temi siano fondate e richiedano una risposta prima dell'entrata in vigore del prossimo regolamento generale.

1.4.5.3 Occorre fornire delle garanzie per assicurare che una concentrazione esagerata, e in particolare un'interpretazione rigida degli 11 obiettivi tematici e della percentuale minima di risorse da utilizzare per il finanziamento di alcuni obiettivi tematici prioritari (ad es. l'efficienza energetica, le energie rinnovabili, la ricerca e l'innovazione, il sostegno alle PMI), non impediscano di sostenere progetti di sviluppo derivanti da specificità locali e regionali.

1.4.5.4 Il CESE ha sottolineato ripetutamente che la strategia Europa 2020 e la politica di coesione si integrano a vicenda. Tuttavia, per coordinare la politica di stabilità (che richiede riforme strutturali), la politica di coesione (che è diretta verso la convergenza) e le strategie di crescita, è necessario che l'UE disponga di maggiori risorse.

1.4.5.5 A questo fine, come il CESE ha affermato in recenti pareri, bisognerebbe ricorrere in misura maggiore alle obbligazioni europee di progetto (*Europe 2020 project bond*).

1.4.5.6 Il CESE raccomanda inoltre di esaminare attentamente la possibilità di utilizzare i fondi destinati al finanziamento futuro della coesione e i finanziamenti non spesi del periodo di programmazione in corso per rilanciare IMMEDIATAMENTE la crescita economica europea.

## 2. Osservazioni generali e raccomandazioni

2.1 Il CESE constata che la Commissione ha effettuato una preparazione estremamente approfondita e minuziosa per quanto riguarda le modalità di applicazione della politica di coesione e della strategia Europa 2020 per il periodo 2014-2020.

2.2 In vari studi e pareri il CESE ha formulato una serie di osservazioni riguardanti il contenuto della quarta e della quinta relazione sulla coesione, l'uso dei fondi strutturali nello scorso decennio, la loro efficacia e la loro capacità di realizzare gli obiettivi. Molte di queste osservazioni sono state tenute in considerazione nella concezione della politica di coesione per il periodo 2014-2020.

2.3 Le proposte della Commissione relative alle disposizioni generali che disciplinano l'uso dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020 sono state pubblicate in un periodo in cui vengono proposte diagnosi fortemente divergenti in merito alla natura della crisi europea, che si aggrava sempre più, e alle cause che l'hanno prodotta.

2.4 Il CESE ritiene che le radici storiche da cui trae origine la crisi economica e finanziaria in atto in Europa impongano di attuare delle riforme strutturali del sistema istituzionale, sociale e politico. Il FESR può svolgere un ruolo essenziale nel trasformare i sistemi di protezione sociale, rendendoli più efficienti rispetto ai costi e più sostenibili. Tuttavia, per modificare questi sistemi occorre mettere a disposizione, in via temporanea, delle risorse finanziarie aggiuntive. Il CESE riconosce che la limitata disponibilità di risorse e l'applicazione del principio della concentrazione hanno comportato una riduzione dell'importanza attribuita alle priorità di investimento concernenti i mutamenti strutturali dell'infrastruttura dei sistemi di protezione sociale. Fa inoltre presente che, in assenza di tali investimenti, l'impatto della politica di coesione su questi sistemi rimane limitato.

2.5 Come conseguenza della crisi, la scarsità di risorse pubbliche e private può comportare delle difficoltà nell'erogazione del cofinanziamento necessario per tutta una serie di interventi essenziali per realizzare i cambiamenti auspicati. Il CESE ritiene che un approccio flessibile e responsabile in materia di tassi di cofinanziamento e clausole di condizionalità aumenterebbe le possibilità che gli interventi finanziati dai fondi abbiano un impatto duraturo.

2.6 La strategia Europa 2020 e il progetto di regolamento del FESR che da essa trae ispirazione riflettono un approccio economico concentrato sulle attitudini e sulle necessità delle economie sviluppate, caratterizzate da una crescita lenta e dotate di considerevoli capacità di ricerca e sviluppo. Nei paesi sviluppati le attività di ricerca, sviluppo e innovazione svolgono indubbiamente un ruolo importante per la crescita economica. La competitività, pur non essendo in contraddizione con la politica di coesione in quanto tale, le riconosce un'importanza minore.

2.7 La politica di coesione è intesa come il principale strumento di investimento a sostegno delle grandi priorità dell'Unione definite dalla strategia Europa 2020. I suoi interventi sono indirizzati in modo particolare ai paesi e alle regioni in cui i bisogni sono più forti. Il CESE concorda in linea generale con questo approccio, ma al tempo stesso segnala alcuni punti del regolamento proposto che potrebbero ostacolare la realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020.

2.7.1 Il FESR può esercitare un impatto considerevole sia sulla realizzazione degli obiettivi di convergenza che sull'attuazione degli obiettivi di livello europeo in materia di competitività. Il CESE fa osservare che, poiché il livello delle risorse non

può essere accresciuto in misura significativa, un ulteriore potenziale risiede nel definire obiettivi più chiari e nel fare in modo che le priorità di investimento proposte siano legate più precisamente agli obiettivi. Poiché l'approccio territoriale si presta alla definizione di obiettivi più precisi, occorre insistere maggiormente su strategie paneuropee basate sul territorio, come le strategie macroregionali attuali e future, in quanto riferimento per obiettivi specificamente legati alle varie aree.

2.7.2 La condizionalità macroeconomica può costituire un ostacolo alla crescita economica e ridurre quindi gli strumenti disponibili, il che può condurre al ritiro degli aiuti e alla redistribuzione degli strumenti ritirati in favore di regioni più sviluppate. Vi è il rischio che insorga un conflitto grave tra la realizzazione della competitività da un lato e della coesione dall'altro. Tuttavia, delle condizionalità ex ante tematiche e istituzionali, come quelle elencate nell'allegato IV del regolamento sulle disposizioni comuni, possono servire ad aumentare l'efficacia del FESR.

2.7.3 In alcuni Stati membri o regioni con un grado di sviluppo minore, la quota del 50 % del finanziamento del FESR riservata a finalità specifiche potrebbe causare una perdita di efficacia. Tale effetto può essere dovuto al fatto che gli obiettivi di investimento «obbligatori» non costituiscono forse il modo migliore di realizzare in maniera ottimale lo sviluppo della regione o dello Stato membro in questione. In tali casi l'utilizzazione delle risorse perde efficacia. Vi è persino il rischio che si verifichino problemi di assorbimento, mentre non si può raggiungere la massa critica necessaria per affrontare efficacemente i veri ostacoli allo sviluppo. Inoltre, gli interventi che non rispondono a reali problemi di sviluppo possono dare luogo a una crescente sfiducia da parte dei cittadini. Tutti questi punti evidenziano che gli obiettivi e le esigenze di sviluppo specifiche delle regioni vanno gestite in modo flessibile nel quadro delle priorità di investimento del FESR.

### 3. Osservazioni particolari e raccomandazioni

#### 3.1 *Caratteristiche territoriali specifiche (sviluppo urbano, regioni ultraperiferiche)*

3.1.1 Il CESE si compiace della speciale attenzione che è stata dedicata ai problemi specifici riguardanti lo sviluppo urbano sostenibile e le regioni ultraperiferiche.

3.1.2 Accoglie con favore l'obbligo, espressamente formulato, di adottare un approccio integrato nel settore dello sviluppo urbano. Ritiene tuttavia che il contratto di partenariato dovrebbe menzionare solo in maniera indicativa l'elenco delle città beneficiarie degli aiuti e la destinazione annuale delle risorse assegnate a tale obiettivo, in modo da consentire a ciascuno Stato membro di gestire i progetti con maggiore flessibilità, cosa che può anche influire positivamente sui risultati ottenuti dalle città beneficiarie.

3.1.3 Per quanto riguarda la gestione degli interventi integrati, il CESE sottolinea che, per tali interventi complessi, sussiste il rischio di applicare procedure troppo burocratiche e rigide per la selezione dei progetti e l'amministrazione. Ciò può limitare la possibilità degli Stati membri e dei beneficiari di sfruttare appieno le opportunità offerte. Il CESE raccomanda pertanto alla

Commissione di fare in modo che gli Stati membri siano in grado di attuare tali interventi integrati e siano gravati dal minimo possibile di adempimenti burocratici.

3.1.4 Il CESE è favorevole alla creazione di una piattaforma europea di sviluppo urbano nel quadro dello sviluppo urbano sostenibile. Il CESE non considera necessario che sia la Commissione a decidere quali città prendono parte alla piattaforma: dovrebbe essere sufficiente stabilire una serie di criteri.

3.1.5 Per quanto riguarda la creazione della piattaforma di sviluppo urbano, il CESE non ritiene necessario costituire un nuovo organismo: i compiti previsti possono essere svolti facendo ricorso alle federazioni di città europee esistenti. Il CESE invita la Commissione a valutare la possibilità di coinvolgere il più possibile le organizzazioni del settore nella gestione della piattaforma.

3.1.6 La piattaforma costituirebbe inoltre la base di una serie di reti tra tutte le città che intraprendono misure innovative su iniziativa della Commissione. Il CESE ritiene che, oltre alla Commissione, anche gruppi di Stati membri debbano poter prendere l'iniziativa di adottare misure innovative o di costituire reti nel quadro della piattaforma.

3.1.7 Il CESE accoglie con favore la proposta di destinare almeno il 5 % dei finanziamenti del FESR allo sviluppo urbano integrato. In tal modo l'UE invia agli Stati membri e alle loro regioni un messaggio importante e incoraggiante. Tuttavia, l'assegnazione di tale importo e il legame con l'utilizzazione di altre risorse non sono ancora chiari.

3.1.8 Il CESE reputa opportuno che, sulla base di una strategia paneuropea di sviluppo territoriale, venga data una definizione dei sistemi urbani delle città piccole, medie e grandi a livello europeo. È inoltre importante elaborare degli orientamenti per lo sviluppo di una rete policentrica di agglomerati, conformemente agli obiettivi della strategia Europa 2020.

## 3.2 Sviluppo territoriale

3.2.1 Come il Comitato ha indicato anche in precedenti pareri, lo strumento più efficace per aiutare le regioni a recuperare terreno consiste nel rafforzare i collegamenti territoriali e sostenere tutte le forme di mobilità. La competitività cresce se si consente lo sviluppo di reti spaziali di agglomerazione e di produzione. Tuttavia, i collegamenti auspicati non si limitano ai trasporti e alle comunicazioni, e gli obiettivi correlati variano da una regione all'altra.

3.2.2 Il CESE raccomanda di individuare un nuovo quadro europeo per la concezione di progetti integrati di speciale interesse europeo, dotato di specifici obiettivi territoriali. Il QSC va considerato il documento di riferimento appropriato per questo nuovo quadro europeo. Il CESE raccomanda di valutare se sussista l'esigenza di una strategia europea di sviluppo territoriale

formalizzata. In aggiunta alle priorità delle strategie macroregionali occorre dedicare speciale attenzione agli obiettivi relativi alla rete urbana europea.

3.2.3 È opportuno valutare se, nel caso dello sviluppo urbano integrato o delle strategie macroregionali, non sia necessario formulare e sostenere nuovi obiettivi, senza i quali si rischierebbe di non poter realizzare pienamente i progetti su vasta scala. Per definire tali obiettivi, che dovrebbero preferibilmente articolarsi su base territoriale, sono disponibili documenti ben strutturati, risultanti da lavori preparatori ed elaborati, per esempio, nel quadro della preparazione dell'agenda territoriale dell'UE o del progetto Orate (Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo).

3.2.4 La strategia di sviluppo territoriale potrebbe definire obiettivi che incoraggino la cooperazione economica e sociale macroregionale in settori quali:

- il potenziamento delle infrastrutture di ricerca e di innovazione (settori di ricerca): collegare i centri di eccellenza europei privilegiando i centri di competenza, allo scopo di rendere più dinamici i poli di sviluppo europei;
- gli investimenti in materia di ricerca e di innovazione delle imprese, sviluppo di prodotti e servizi, ecc., internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali (*cluster*), sostegno alla formazione di reti europee;
- i sistemi di trasporto al di là delle reti di infrastrutture TEN-T (gestione delle risorse idriche, protezione dell'ambiente, energia, sistemi di informazione e di comunicazione, ecc.);
- la rete istituzionale, per uno sviluppo dal basso verso l'alto dei livelli macroregionali e transnazionali dell'amministrazione pubblica, ecc.

3.2.5 In tale contesto il CESE nutre grandi aspettative nei confronti delle proposte della Commissione in merito al QSC. Tali proposte non sono ancora disponibili, ma il CESE si aspetta di essere informato e consultato in materia.

## 3.3 Collegare l'Europa

3.3.1 Il CESE ha affermato spesso che, tenendo conto della concentrazione delle risorse, sarebbe opportuno, al fine di potenziare i collegamenti in Europa, prevedere risorse e quadri giuridici a parte per il rafforzamento della cooperazione transnazionale. Tuttavia, il CESE propone che la Commissione prenda in considerazione l'ipotesi di estendere l'ambito dei possibili interventi intrapresi nel quadro del meccanismo per collegare l'Europa, facendo sì che sia possibile finanziare progetti di speciale interesse europeo anche al di là dei trasporti e delle comunicazioni. Inoltre il CESE raccomanda di adottare meccanismi atti a garantire che i progetti finanziati contribuiscano a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale in Europa.

3.3.2 Il CESE ritiene che sarebbe in linea con il TFUE se il meccanismo per collegare l'Europa si sviluppasse diventando uno strumento finanziario adibito, come specificato nel punto 3.2.2 del presente parere, a finanziare l'attuazione di progetti di speciale interesse europeo. Il meccanismo dovrebbe comprendere le iniziative nel settore dei trasporti, dell'energia e delle TIC.

### 3.4 Attività economiche

3.4.1 Il CESE auspica che sia data la priorità a quattro settori particolarmente importanti sotto il profilo del contributo del FESR al bene pubblico:

- il contributo a occupazione, R&S e innovazione mediante il sostegno alle imprese;
- gli investimenti nelle infrastrutture di base (per es. trasporti, energia, ambiente, infrastrutture sociali e sanitarie);
- la creazione e, allo stesso livello di importanza, il trasferimento di proprietà delle imprese; e
- lo sviluppo della competitività delle PMI, con un sostegno particolare per le microimprese e quelle legate ad attività artigianali.

3.4.2 Il CESE ritiene inoltre che settori quali l'istruzione o lo sviluppo del turismo siano importanti e rimangano al centro degli interventi del FESR in linea con le specifiche esigenze di sviluppo di determinati Stati membri o regioni.

3.4.3 Il CESE condivide il giudizio secondo cui il sostegno alle imprese può essere considerato necessario, in particolare sotto forma di sovvenzioni, soprattutto per le piccole imprese, le attività innovative e i settori interessati dal declino industriale o da cambiamenti strutturali. Il CESE ritiene che la nozione di «impresa» non si debba riferire solo alle PMI di regioni in ritardo di sviluppo.

3.4.4 Nel caso delle catene dell'innovazione, altrimenti note come *cluster*, e dei sistemi produttivi locali, il cui funzionamento è del tutto soddisfacente, ci si può chiedere se non sarebbe opportuno garantire una maggiore flessibilità per le imprese solidamente insediate in un determinato territorio e per i fornitori, e accrescere la quota delle risorse rimborsabili sotto forma di aiuti (per esempio sussidi relativi ai tassi di interesse) in caso di finanziamento multiplo e combinato.

3.4.5 Ciò induce anche a chiedersi se, nel caso delle infrastrutture di base, non sia necessario un sostegno per le regioni sviluppate. Occorre considerare la possibilità di prevedere eccezioni e quella di adottare un approccio flessibile, ad esempio nei casi in cui è necessario che si affermi una regione centrale, più avanzata, ai fini dello sviluppo delle regioni circostanti.

3.4.6 Per quanto riguarda le priorità proposte in merito al sostegno alle imprese e alla competitività delle attività produttive, il CESE sottolinea nuovamente l'importante contributo delle imprese dell'economia sociale allo sviluppo territoriale e regionale, riconosciuto dalle istituzioni europee in vari documenti ufficiali. Il CESE raccomanda di includere l'economia sociale nel quadro delle misure per la competitività del settore produttivo, l'imprenditorialità, i nuovi modelli aziendali, la formazione, l'istruzione, la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione, l'occupazione, la promozione dell'efficienza energetica e delle energie rinnovabili e l'inclusione sociale.

### 3.5 Quadro finanziario

3.5.1 Il CESE fa propria la proposta della Commissione relativa alla nuova nomenclatura delle regioni e ai tassi di finanziamento strutturale.

3.5.2 Il CESE considera necessario utilizzare una parte dei finanziamenti del FESR, attualmente assegnati al meccanismo per collegare l'Europa, a obiettivi generali di collegamento transnazionale esteso, come quelli proposti nel punto 3.2.2 del presente parere.

3.5.3 Il CESE concorda con la proposta della Commissione che indica, per quanto riguarda il Fondo sociale europeo (FSE), delle quote minime per ciascuna categoria di regioni, allo scopo di accrescere il contributo dei fondi alla realizzazione degli obiettivi principali della strategia Europa 2020. Il CESE raccomanda di prevedere che le risorse assegnate al FSE per le infrastrutture dell'istruzione e le infrastrutture sociali debbano essere utilizzate in modo prioritario per finanziare misure integrate in favore della crescita.

3.5.4 Il CESE ritiene che la concentrazione delle priorità di investimento rifletta adeguatamente gli obiettivi della strategia Europa 2020, e a tale proposito rinvia ai punti 1.4.5.3, 2.4, 2.5, 2.6 e 2.7 del presente parere.

Bruxelles, 25 aprile 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 recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea**

COM(2011) 611 definitivo — 2011/0273 (COD)

(2012/C 191/09)

Relatore: PÁLENÍK

Il Parlamento europeo, in data 25 ottobre 2011, e il Consiglio, in data 27 ottobre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 178 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea*

COM(2011) 611 final — 2011/0273 (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 3 aprile 2012.

Alla sua 480a sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 162 voti favorevoli, 5 voti contrari e 14 astensioni.

**1. Sintesi delle conclusioni e delle raccomandazioni del CESE**

1.1 Il 29 giugno 2011 la Commissione europea ha adottato una proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale 2014-2020: un bilancio per realizzare la strategia Europa 2020. Nella proposta la Commissione ha stabilito che la politica di coesione sarebbe rimasta un elemento essenziale del futuro pacchetto finanziario e avrebbe contribuito alla realizzazione della strategia Europa 2020.

1.2 La cooperazione territoriale europea è uno degli obiettivi della politica di coesione e fornisce un quadro per realizzare azioni comuni e scambi politici fra attori di diversi Stati membri a livello nazionale, regionale e locale.

1.3 La Commissione presenta diversi esempi di valore aggiunto e di investimenti a favore della crescita e dell'occupazione, i quali non sarebbero stati realizzati senza il sostegno del bilancio dell'UE. Tuttavia, i risultati della valutazione mostrano anche una certa dispersione e un'insufficiente definizione delle priorità. In un momento di scarsità di finanziamenti pubblici negli Stati membri, gli investimenti per la crescita rivestono un'importanza anche maggiore.

1.4 La cooperazione territoriale europea (CTE) presenta un valore particolare in ragione delle sue caratteristiche e funzioni specifiche nel quadro della politica di coesione, e contribuisce alla cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale.

1.5 La ripartizione proposta delle risorse finanziarie fra le varie componenti della CTE, ossia la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, crea una sufficiente capacità finanziaria per ognuna di esse.

1.6 Il CESE sostiene inoltre la tendenza a definire delle priorità tematiche di intervento ed investimento per ciascuna componente della cooperazione, pur sottolineando l'importanza di tenere conto delle specificità e delle esigenze dei singoli Stati e regioni.

1.7 Il CESE accoglie con favore e sostiene il tentativo di semplificare le norme a tutti i livelli coinvolti: beneficiari, autorità di programma, Stati membri e paesi terzi partecipanti, nonché la Commissione.

1.8 Il CESE approva in particolare l'unificazione delle autorità di gestione e di certificazione, la semplificazione delle dichiarazioni dei costi, gli obblighi di rendicontazione per via elettronica e la preparazione di relazioni annuali soltanto per il 2017 e il 2019.

1.9 Anche la definizione di indicatori comuni (elencati nell'allegato al regolamento) per la valutazione dei risultati concreti dei singoli programmi rappresenta un elemento importante al fine di valutare meglio i risultati e l'efficacia di specifici interventi strutturali.

1.10 Il CESE sostiene il coinvolgimento diretto della società civile nell'intero ciclo del programma (programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione) in base al principio di partenariato equo.

1.11 La partecipazione degli attori della società civile è importante anche per quanto riguarda i progetti più piccoli, che sono in grado di accrescere il valore aggiunto degli interventi soprattutto nell'ambito della cooperazione transfrontaliera.

1.12 L'assistenza tecnica dovrebbe essere utilizzata innanzitutto per aumentare la capacità di assorbimento di tutti i soggetti della cooperazione territoriale europea, in modo da consolidare le capacità amministrative senza imporre oneri supplementari.

## 2. Elementi principali e contesto del parere

2.1 Il quadro giuridico per l'attuazione della politica di coesione è costituito dall'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

2.2 Ai sensi dell'articolo 175 del TFUE, gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché il completamento del mercato interno, tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione.

2.3 Gli obiettivi del Fondo sociale europeo, del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo di coesione sono definiti agli articoli 162, 176 e 177 del TFUE.

2.4 L'articolo 174 del TFUE stabilisce che un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

2.5 L'articolo 349 del TFUE prevede l'adozione di misure specifiche per tenere conto della situazione socioeconomica delle regioni ultraperiferiche, aggravata da talune caratteristiche specifiche che recano grave danno al loro sviluppo.

2.6 Il 29 giugno 2011 la Commissione ha adottato una proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale 2014-2020: un bilancio per realizzare la strategia Europa 2020. Nella proposta la Commissione ha stabilito che la politica di coesione sarebbe rimasta un elemento essenziale del futuro pacchetto finanziario e ha sottolineato il ruolo centrale di tale politica nella realizzazione della strategia Europa 2020.

2.7 La proposta si inserisce nel nuovo pacchetto di regolamenti<sup>(1)</sup> relativi alla politica di coesione per il periodo 2014-2020. La cooperazione territoriale europea è uno degli

<sup>(1)</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 (COM(2011) 615 final), che rappresentano il principale quadro legislativo e la base di discussione in merito alla futura politica di coesione per il periodo 2014-2020.

obiettivi della politica di coesione e fornisce un quadro per realizzare azioni comuni e scambi politici fra attori di diversi Stati membri a livello nazionale, regionale e locale.

2.8 La Commissione, nella sua valutazione della precedente spesa, ha individuato molti esempi di valore aggiunto e di investimenti a favore della crescita e dell'occupazione che non sarebbero stati realizzati senza il sostegno del bilancio dell'UE. Tuttavia, i risultati mostrano anche una certa dispersione e mancanza di priorità. In un momento in cui i fondi pubblici sono scarsi e gli investimenti a favore della crescita più che mai necessari, la Commissione ha deciso di proporre delle modifiche importanti alla politica di coesione.

2.9 Alla cooperazione territoriale europea viene attribuito un valore particolare in quanto:

- per la maggior parte dei problemi transfrontalieri è possibile trovare una soluzione efficace con la cooperazione di tutte le regioni coinvolte, al fine di evitare costi sproporzionati per taluni e fenomeni di parassitismo da parte di altri (ad es. in materia di inquinamento ambientale transfrontaliero);
- la cooperazione può fornire un meccanismo efficace per condividere le buone prassi e imparare a diffondere le conoscenze (ad es. migliorando la concorrenza);
- grazie al ricorso alle economie di scala e al raggiungimento di una massa critica, la cooperazione può consentire di trovare una soluzione più efficace a un problema specifico (creazione di *cluster* per promuovere ricerca e innovazione);
- la *governance* può migliorare grazie al coordinamento delle politiche di settore, delle azioni e degli investimenti su scala transfrontaliera e transnazionale;
- le relazioni di vicinato con i paesi confinanti dell'UE tramite i programmi di cooperazione attuati alle frontiere esterne possono contribuire alla sicurezza e alla stabilità, e anche a instaurare relazioni reciprocamente proficue;
- in alcuni contesti, come i bacini marittimi e le regioni costiere, la cooperazione e gli interventi transnazionali sono indispensabili per sostenere la crescita, l'occupazione e una gestione eco sistemica;
- la cooperazione crea le condizioni per realizzare strategie di sviluppo macroregionali.

## 3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE appoggia l'intento della Commissione di presentare in modo più chiaro, nel quadro di un regolamento specifico

sulla cooperazione territoriale europea, le specificità della CTE agevolando così la sua attuazione e la definizione del campo di applicazione del FESR riguardo all'obiettivo della cooperazione territoriale europea <sup>(2)</sup>.

3.2 La chiara ripartizione delle risorse finanziarie fra le varie componenti della CTE, ossia la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, crea una sufficiente capacità finanziaria per ognuna di esse. Da tale suddivisione si evince che l'accento principale viene posto sulla cooperazione transfrontaliera (il 73,24 % per la cooperazione transfrontaliera, il 20,78 % per la cooperazione transnazionale e il 5,98 % per la cooperazione interregionale). Anche la dotazione finanziaria per le regioni ultraperiferiche appare adeguata.

3.3 Per quanto concerne le regioni ultraperiferiche, sarebbe opportuno definire in modo più esplicito i loro vicini e quindi possibili partner (ad esempio nel caso dei dipartimenti francesi d'oltremare).

3.4 Il CESE sostiene inoltre la tendenza a definire delle priorità tematiche di intervento ed investimento per ciascuna componente della cooperazione <sup>(3)</sup>. Anche in questo campo, tuttavia, è importante garantire la flessibilità, e bisogna tenere conto delle esigenze dei singoli Stati nel rispetto del principio di sussidiarietà.

3.5 Anche l'accento posto sulle specifiche priorità all'interno degli ambiti tematici e la loro scelta in base alle esigenze dei singoli programmi (progetti) di CTE potrebbero contribuire all'obiettivo di accrescere il valore aggiunto di tale cooperazione.

3.6 Il CESE accoglie con favore e sostiene il tentativo di semplificare le norme a tutti i livelli coinvolti: beneficiari, autorità di programma, Stati membri e paesi terzi partecipanti, nonché la Commissione. La semplificazione delle procedure amministrative può accrescere notevolmente il valore aggiunto della politica di coesione nel quadro della CTE <sup>(4)</sup>.

3.7 La semplificazione delle norme, tuttavia, deve essere attuata in modo coerente anche a livello nazionale e regionale, in modo da evitare oneri amministrativi eccessivi. Il CESE invita la Commissione europea a monitorare e a ridurre attivamente, nei

limiti dei suoi poteri e competenze, la creazione di oneri amministrativi eccessivi a livello nazionale e regionale.

3.8 Per quanto riguarda il monitoraggio e la valutazione, è importante creare un quadro comune per preparare le relazioni annuali del 2017 e del 2019 e fare sì che esse vertano sui risultati definiti all'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento recante disposizioni specifiche per il sostegno all'obiettivo della cooperazione territoriale europea da parte del Fondo europeo di sviluppo regionale.

3.9 Anche la definizione di indicatori comuni (elencati nell'allegato al regolamento) per la valutazione dei risultati concreti dei singoli programmi finanziati nel quadro dell'obiettivo della CTE rappresenta un elemento importante al fine di valutare meglio i risultati e l'efficacia di specifici interventi strutturali.

#### 4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE accoglie con favore i tentativi della Commissione di semplificare le norme. In particolare approva l'unificazione delle autorità di gestione e di certificazione, la semplificazione delle dichiarazioni dei costi, la rendicontazione per via elettronica e la preparazione di relazioni annuali soltanto per il 2017 e il 2019.

4.2 Dall'esperienza acquisita nel quadro della cooperazione territoriale negli Stati membri si evince l'importanza di una maggiore partecipazione della società civile, soprattutto per garantire che le risorse finanziarie destinate agli interventi in questo campo siano indirizzate su progetti della società civile.

4.3 Il CESE sostiene il coinvolgimento diretto della società civile, sulla base del principio di partenariato equo, all'intero ciclo del programma:

— analisi e pianificazione strategica,

— attuazione dei progetti,

— sorveglianza e valutazione.

4.4 A questo proposito sarebbe opportuno considerare la possibilità di fissare una quota di risorse da destinare a progetti rivolti ad enti territoriali (ad es. progetti per le esigenze dei governi regionali) e a progetti rivolti a singoli attori della società civile. In taluni settori gli enti territoriali dovrebbero invitare la società civile organizzata a partecipare ai partenariati basati sui progetti sin dalla fase di preparazione.

<sup>(2)</sup> Cfr. anche il parere del CESE sul tema *Gruppo europeo di cooperazione territoriale – Modifiche* (Cfr. pagina 53 della presente Gazzetta ufficiale).

<sup>(3)</sup> Il principio della concentrazione tematica è stato sostenuto dal CESE nel parere in merito alla *Quinta relazione sulla coesione* (GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68), punti 2.2.5 e 6.14. Il CESE, inoltre, sottolinea da tempo la necessità di semplificare le procedure amministrative e contabili, ad es. nel parere sul tema *Partenariati efficaci nella politica di coesione* (GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 1) oltre che nel sopraccitato parere in merito alla *Quinta relazione sulla coesione*.

<sup>(4)</sup> La semplificazione delle norme della politica di coesione è stata oggetto di diversi pareri del CESE: cfr. GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68 e GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 1.

4.5 Nel quadro del principio di partenariato <sup>(5)</sup> è importante concentrarsi sul sostegno a progetti concreti di attori della società civile (ad esempio microprogetti), che hanno la potenzialità di accrescere il valore aggiunto degli interventi nell'ambito della cooperazione territoriale (soprattutto transfrontaliera), includendo così nella cooperazione anche i soggetti minori della società civile.

4.6 Il CESE sottolinea la necessità di assicurare una migliore informazione e diffusione di tali strumenti e regolamenti nei diversi Stati membri. Allo stesso modo è importante fornire esempi di buone pratiche tratti da progetti già realizzati.

4.7 È altresì importante considerare la partecipazione e il ruolo dei soggetti privati non profit come partner guida nei progetti.

4.8 L'assistenza tecnica nel quadro della cooperazione territoriale europea dovrebbe essere utilizzata per aumentare la capacità di assorbimento dei potenziali destinatari finali del sostegno e per consolidare le capacità amministrative delle autorità di gestione, concentrandosi in particolare sull'eliminazione degli oneri amministrativi eccessivi.

Bruxelles, 25 aprile 2012

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

---

<sup>(5)</sup> Tale principio è stato sostenuto nei pareri CESE: GU C 248 del 25.8.2011, pag. 68 e GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 1, nonché nelle dichiarazioni pubbliche di rappresentanti del CESE a Gödöllő nel giugno 2011 e a Danzica nell'ottobre 2011.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di istituzione e di funzionamento di tali gruppi**

COM(2011) 610 definitivo — 2011/0272 (COD)

(2012/C 191/10)

Relatore: **PARIZA CASTAÑOS**

Il Parlamento europeo, in data 25 ottobre 2011, e il Consiglio, in data 27 ottobre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175, 3° comma, 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 al regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di istituzione e di funzionamento di tali gruppi*

COM(2011) 610 final — 2011/0272 (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 3 aprile 2012.

Alla sua 480a sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 172 voti favorevoli, nessun voto contrario e 4 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condivide l'impegno della Commissione europea nei confronti della fattispecie del gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) e sostiene l'impostazione del nuovo regolamento, che permetterà al GECT di essere uno strumento più efficace, semplice e flessibile che contribuirà al miglioramento della cooperazione territoriale, che è stata rafforzata nel Trattato di Lisbona. Il presente parere è complementare a quello in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea* <sup>(1)</sup>.

1.2 Il CESE approva che con questo regolamento venga consolidato lo strumento giuridico del GECT attraverso soluzioni comuni a livello europeo e ritiene che i GECT saranno in futuro uno strumento essenziale per la cooperazione e la coesione territoriale.

1.3 La continuità del GECT rimarrà garantita nel futuro e, attraverso le modifiche al regolamento, questo strumento giuridico consentirà una flessibilità maggiore nell'applicazione delle politiche territoriali e settoriali.

1.4 Il peso politico delle regioni in Europa si sta rafforzando. Il CESE è pienamente favorevole a che le politiche di cooperazione territoriale dell'UE consentano agli enti regionali di svolgere un nuovo ruolo. Nel Consiglio siedono gli Stati membri e il

CESE auspica una partecipazione adeguata delle regioni europee. Il CdR e il CESE hanno un ruolo istituzionale importante che il Consiglio deve rispettare.

1.5 La sfida futura consisterà nel coinvolgere gli enti locali e regionali e la società civile nell'attuazione della strategia Europa 2020, che richiede una grande collaborazione tra i differenti livelli di *governance*.

1.6 Il CESE ha sempre tenuto in considerazione il valore aggiunto dei sistemi di *governance* multilivello e per questo motivo appoggia la creazione di GECT che permettano la partecipazione di tutti gli attori competenti di un territorio macroregionale, euroregionale o transfrontaliero.

1.7 Tuttavia la *governance* multilivello dovrebbe essere rafforzata con la partecipazione degli attori economici e sociali, e per questo motivo il CESE propone che la modifica del regolamento permetta alle parti sociali e ad altre organizzazioni della società civile di partecipare in modo adeguato ai gruppi europei di cooperazione territoriale. Il legame tra i GECT, l'agenda Europa 2020 e le politiche settoriali verrà migliorato attraverso la partecipazione della società civile.

1.8 La formazione e lo scambio di funzionari delle amministrazioni pubbliche nazionali, regionali e locali coinvolte nei GECT sono fondamentali e per questo motivo il CESE propone che la Commissione promuova l'organizzazione di programmi di formazione congiunta per migliorare la gestione politica e amministrativa.

<sup>(1)</sup> Cfr. pag. 49 della presente Gazzetta ufficiale.

1.9 Il CESE raccomanda che questo regolamento, che è molto specifico, venga approvato in tempi rapidi dal Consiglio e dal Parlamento europeo, senza attendere l'adozione di tutto il pacchetto della politica di coesione. In questo modo la sua entrata in vigore potrà essere anticipata.

## 2. I gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT)

2.1 Il gruppo europeo di cooperazione territoriale è una figura giuridica che viene utilizzata per la creazione di strutture di cooperazione tra enti pubblici dell'Unione europea. Tale figura è stata creata dal regolamento (CE) n. 1082/2006 nel quadro delle disposizioni della politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013.

2.2 Nel suddetto periodo di programmazione le azioni di cooperazione precedentemente cofinanziate dall'iniziativa comunitaria Interreg acquisiscono lo status di obiettivo della politica di coesione, e ciò vale sia per le azioni transfrontaliere che per quelle transnazionali e interregionali. Esse diventano il terzo *obiettivo*, con la denominazione di cooperazione territoriale europea.

2.3 La cooperazione territoriale è considerata uno strumento fondamentale per gli obiettivi della coesione; per questo motivo essa riceve un nuovo impulso e vengono aumentate le risorse finanziarie. Tuttavia è anche necessario adottare misure parallele volte a rimuovere gli ostacoli che ne ostacolano lo sviluppo.

2.4 Attualmente, per sviluppare le loro attività di cooperazione, gli enti pubblici degli Stati membri dell'UE, in particolare gli enti regionali e locali, devono far fronte a numerose difficoltà di ordine giuridico e pratico derivanti dalla diversità delle legislazioni e delle procedure, che incidono negativamente sulla gestione delle attività.

2.5 Il regolamento relativo alla creazione del GECT è stato adottato <sup>(2)</sup> per fornire agli attori della cooperazione territoriale nuovi strumenti volti a superare queste difficoltà e a migliorare l'attuazione delle azioni di cooperazione territoriale.

2.6 Questa figura giuridica permette alle associazioni di enti raggruppate sulla base di progetti e azioni comuni di cooperazione territoriale, con o senza un cofinanziamento europeo, di dotarsi di una personalità giuridica propria diversa da quella degli enti partecipanti e di intervenire a proprio nome nei rapporti giuridici nell'Unione europea.

2.7 Trascorsi cinque anni dalla sua adozione e alla luce dell'esperienza risultante, la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica del regolamento, in cui prospetta dei cambiamenti volti a chiarire, semplificare e migliorare il funzionamento del GECT.

<sup>(2)</sup> Conformemente all'articolo 159 del TCE, ora articolo 175 del TFUE, che prevede l'adozione di azioni specifiche, al di fuori dei fondi, per raggiungere l'obiettivo della coesione economica e sociale.

## 3. La proposta di regolamento tesa a modificare il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo al GECT

3.1 In adempimento dell'impegno assunto di presentare una relazione sull'applicazione del regolamento vigente e in seguito alle procedure di consultazione condotte - in collaborazione con il Comitato delle regioni - a livello istituzionale e con i GECT esistenti, la Commissione europea ha confermato che i GECT rappresentano una struttura idonea per la cooperazione territoriale a lungo termine <sup>(3)</sup>.

3.2 La veste giuridica del GECT fornisce alla cooperazione territoriale «un quadro formale con una maggiore sicurezza giuridica, un fondamento più ufficiale e una struttura istituzionale più solida».

3.3 Il feedback fornito dai gruppi esistenti è positivo. Sono stati creati 27 GECT a cui partecipano 15 Stati membri e che raggruppano più di 550 enti regionali e locali.

3.4 Ciononostante, è stata anche evidenziata una serie di lacune, al punto da affermare che il GECT «rimane sotto-utilizzato» e che tali lacune hanno dissuaso dalla possibile costituzione di altri GECT. La modifica del regolamento è tesa a risolvere questi problemi.

3.5 Si rilevano problemi legati alla creazione e al funzionamento dei GECT, oltre alla lentezza e alla complessità delle procedure di costituzione e modifica. Inoltre, si sono verificate situazioni indesiderate quando le autorità nazionali e gli enti regionali hanno interpretato le norme in modo differente e sono state sviluppate pratiche distinte.

3.6 La diversità giuridica e organizzativa degli enti che compongono questi gruppi e la differente sfera di competenze di ciascuno di tali enti rende difficile la ricerca di una configurazione adatta a tutti i partecipanti.

3.7 È differente anche l'applicazione delle disposizioni del regolamento in diversi ambiti: in materia di responsabilità limitata o illimitata, nel regime d'impiego dei lavoratori del GECT e nel regime di appalto di lavori e servizi.

3.8 Esistono difficoltà anche in rapporto alla partecipazione di paesi terzi, qualora risulti conveniente un gruppo formato da enti di un unico Stato membro ed enti di un paese terzo.

3.9 Inoltre sono state sviluppate interpretazioni differenti dei contenuti del regolamento, come nel caso della partecipazione degli enti privati, che devono essere enti aggiudicatari nel quadro di appalti pubblici.

<sup>(3)</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *L'applicazione del regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)* (COM(2011) 462 final).

#### 4. Osservazioni generali

4.1 Come già indicato dal CESE nel quadro della consultazione sul regolamento (CE) n. 1082/2006 <sup>(4)</sup>, il GECT è uno strumento utile e prezioso che può contribuire a una cooperazione territoriale più efficace, più attiva e più visibile.

4.2 Sebbene esistano differenze nazionali, le regioni svolgeranno un ruolo molto importante nel futuro sistema di *governance* dell'Unione europea che le istituzioni devono sostenere.

4.3 Il CESE accoglie favorevolmente la nuova proposta di regolamento che migliorerà e faciliterà l'utilizzo dei GECT e li renderà uno strumento più utile per le regioni. I gruppi esigono che il nuovo regolamento sia uno strumento in grado di fornire alla cooperazione regionale europea delle basi stabili, strutturate, efficaci sul piano giuridico e solventi.

4.4 Il nuovo regolamento faciliterà la creazione di nuovi GECT e il loro funzionamento sarà migliore, in quanto esso rafforza un quadro strutturato - con piena capacità operativa - che permette di superare le difficoltà di ordine giuridico e pratico che si incontrano nelle attività della cooperazione transnazionale. Esso creerà unità organizzative specificamente dedicate alla pianificazione, al coordinamento e alla gestione.

4.5 Il CESE ritiene che ciò rappresenti un nuovo passo in direzione dello stimolo alla cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

4.6 Viene così promossa una cooperazione più ambiziosa. Le azioni cofinanziate dai fondi europei nell'ambito della cooperazione territoriale saranno inquadrare in orientamenti più strategici e saranno basate sul valore aggiunto dell'interesse comune europeo e su un carattere permanente.

4.7 È auspicabile che in futuro la cooperazione tra le regioni si sviluppi nel quadro della strategia Europa 2020 e che vengano rafforzati gli obiettivi della creazione di occupazione, di miglioramento della competitività, della sostenibilità e della cooperazione tra le imprese, comprese le PMI, le università e i centri di ricerca.

4.8 Il CESE è inoltre favorevole a che la cooperazione territoriale rafforzi le azioni a carattere tematico e settoriale tra le regioni e le città.

4.9 Il CESE fa osservare che il GECT permette già forme di cooperazione tra gli enti regionali su temi economici e tecnologici che siano rilevanti anche per la strategia Europa 2020. Questa forma di cooperazione dovrebbe essere più visibile.

4.10 Il CESE riconosce il valore delle differenti realizzazioni che gli strumenti di cooperazione come il GECT favoriscono, dai progetti Interreg alla definizione di servizi pubblici transfrontalieri o di piani strategici multisettoriali.

4.11 Il CESE sostiene il ruolo istituzionale del Comitato delle regioni nel monitoraggio dei GECT e nello scambio di buone pratiche. La piattaforma GECT del CdR deve continuare le sue attività dopo l'adozione del nuovo regolamento.

4.12 Il CESE auspica di poter collaborare con il CdR affinché la società civile e le parti sociali partecipino al monitoraggio e alla valutazione dei GECT. Il CESE invita la Commissione a elaborare una relazione sull'attuazione del nuovo regolamento e sulla partecipazione degli attori economici e sociali della società civile ai GECT <sup>(5)</sup>.

4.13 Inoltre il CESE è favorevole a che in futuro venga semplificata la procedura di creazione dei GECT e di approvazione delle convenzioni entro il termine di sei mesi, anche senza l'espressa approvazione dei governi.

4.14 Il CESE è d'accordo che i GECT abbiano una grande polivalenza per gestire infrastrutture e servizi di interesse economico generale al servizio dei cittadini che vivono in territori di vari Stati membri.

4.15 Il CESE evidenzia che la cooperazione territoriale - la quale ha come grande obiettivo il miglioramento della coesione economica, sociale e territoriale - è realizzata anche nel quadro di iniziative di cooperazione di notevole livello, ambizione e complessità politica come le macroregioni, le euroregioni e le strategie di bacino nella politica marittima integrata.

4.16 Il CESE sottolinea che, con un adeguato funzionamento dei GECT, la cooperazione macroregionale e interregionale può anche avere un ruolo nel raggiungimento degli obiettivi settoriali dell'UE. La strategia Europa 2020 ne riceverà indubbiamente un ulteriore impulso. Il regolamento dovrebbe facilitare un collegamento maggiore tra i GECT e gli strumenti politici e finanziari dell'UE per le politiche settoriali.

4.17 La Commissione e gli Stati membri devono facilitare l'utilizzo del GECT da parte delle regioni ultraperiferiche e dei territori d'oltremare, anche con paesi terzi loro vicini.

4.18 Il CESE, pur rispettando il principio secondo cui l'utilizzo della figura giuridica del GECT deve avvenire su base volontaria, esorta la Commissione ad avere un ruolo più proattivo teso a facilitare, semplificare e perfezionare i GECT, che devono essere legati agli obiettivi strategici dell'Unione europea.

<sup>(4)</sup> Parere in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT)*, GU C 255 del 14.10.2005, pag. 76.

<sup>(5)</sup> Parere del CESE sul tema *Come favorire partenariati efficaci nella gestione dei programmi della politica di coesione sulla base delle buone prassi del ciclo 2007-2013*, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 1.

## 5. Osservazioni specifiche

5.1 Il CESE considera appropriato l'approccio adottato dalla Commissione europea nella proposta di modifica del regolamento vigente. Il CESE desidera sottolineare che i GECT devono essere degli strumenti semplici da utilizzare, in modo che i membri di ogni gruppo configurino il proprio gruppo e le sue funzioni nel modo più adeguato alle loro caratteristiche, visto che i membri di ogni gruppo hanno una situazione e delle circostanze specifiche e il GECT deve essere uno strumento capace di garantire le loro aspirazioni di cooperazione.

5.2 Attualmente molte regioni europee non si avvalgono delle opportunità che il diritto dell'UE, attraverso la figura giuridica del GECT, offre per la cooperazione tra di esse nel quadro della politica regionale dell'UE. Il CESE esorta la Commissione europea a realizzare un maggior sforzo di divulgazione e promozione di questo strumento presso le autorità regionali e la società civile.

5.3 Il principio di semplificazione che la Commissione ha voluto impiantare nella futura politica di coesione e, di conseguenza, nella cooperazione territoriale europea deve ispirare i differenti strumenti, specialmente il GECT.

5.4 Il CESE rileva che le complessità giuridiche, amministrative e procedurali generano un effetto dissuasivo sugli attori della cooperazione territoriale, in particolare per quegli enti regionali e locali che hanno strumenti amministrativi più ridotti e risorse più scarse.

5.5 La lentezza dell'iter amministrativo per la creazione di un GECT e la necessità di ripetere la procedura a ogni nuova adesione risultano incompatibili con il dinamismo richiesto per le attività di cooperazione e rappresentano un ostacolo reale all'utilizzo del GECT. Il CESE si rallegra che questi problemi vengano risolti mediante il nuovo regolamento.

5.6 Anche la flessibilità è un'altra caratteristica auspicabile e ricercata dagli attori che desiderano creare una struttura di cooperazione che permetta di adattare l'organizzazione e il funzionamento alle loro necessità e caratteristiche specifiche.

5.7 Per facilitare i lavori degli enti regionali e locali, il CESE propone alla Commissione europea di introdurre un sistema di consulenza, formazione e scambio di esperienze che faciliti l'elaborazione delle convenzioni e degli statuti.

5.8 Il CESE giudica insufficienti le misure adottate per evitare la frammentazione digitale tra le amministrazioni pubbliche dei GECT. È importante garantire un sistema di amministrazioni pubbliche territoriali interconnesse, interattive e accessibili per mezzo del programma ISA <sup>(6)</sup> dell'UE. In questo modo verranno rafforzati il valore aggiunto dei sistemi di *governance* multilivello e la partecipazione di tutti gli attori interessati in un territorio macroregionale, euroregionale o transfrontaliero.

5.9 Il CESE approva il fatto che sia la convenzione a indicare le norme in materia di lavoro e di sicurezza sociale applicabili al personale del GECT, nonché le norme per l'assunzione e la gestione del personale.

5.10 Il CESE desidera richiamare l'attenzione sull'esempio di *governance* multilivello rappresentato dal GECT, in cui i membri partecipanti - di diversa provenienza regionale, locale, nazionale e istituzionale - configurano gli organi di governo e gestione del rapporto di cooperazione. Tuttavia il CESE propone che vi partecipino anche le parti sociali e altri attori della società civile.

Bruxelles, 25 aprile 2012

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

---

<sup>(6)</sup> *Interoperability Solutions for European Public Administrations* (Soluzioni di interoperabilità per le amministrazioni pubbliche europee).

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari per facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale**

COM(2011) 445 definitivo — 2011/0204 (COD)

(2012/C 191/11)

Relatore: **PEGADO LIZ**

Il Consiglio, in data 14 settembre 2011, ha 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 che istituisce un'ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari per facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale*

COM(2011) 445 final — 2011/0204 (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 17 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 26 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere all'unanimità.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si congratula per la presentazione della proposta di regolamento in esame, il cui unico difetto è di essersi fatta attendere rispetto al Libro verde sul sequestro conservativo dei depositi bancari del 2006.

1.2 Ritiene tuttavia che essa dovrebbe essere accompagnata da un'iniziativa simultanea - e anteriore dal punto di vista logico - per quel che concerne la trasparenza dei conti dei debitori, come risulta dal Libro verde sulla trasparenza del patrimonio dei debitori del 2008.

1.3 Il CESE apprezza il modo in cui la Commissione è riuscita, in una materia di grande difficoltà tecnica, a proporre un regime giuridico che raggiunge un buon equilibrio tra i vari interessi in causa e un giusto bilanciamento dei diritti dei vari interessati.

1.4 Il CESE si congratula con la Commissione per aver accolto una parte sostanziale delle raccomandazioni che il Comitato ha avanzato nel suo parere sul Libro verde summenzionato, in particolare l'ampliamento dell'oggetto - al di là del contante depositato in conti bancari - ad altri strumenti finanziari, la previsione del suo utilizzo dopo che sia stato ottenuto un titolo esecutivo, la definizione multipla delle autorità giudiziarie competenti, la non inclusione nella richiesta di qualsiasi importo che non sia il credito maturato e non pagato, gli interessi di mora e le spese riconosciute nello stesso titolo, nonché la chiara definizione del regime di impugnazione e opposizione alla misura e

dei ricorsi giudiziari ammissibili, per garantire la legalità del procedimento e i diritti del ricorrente, del convenuto o di terzi.

1.5 Apprezza in particolare la chiara opzione per un regime alternativo od opzionale, la scelta del regolamento quale strumento dell'UE che meglio garantisce la realizzazione del mercato interno, la sua esclusiva applicazione a situazioni transfrontaliere e, infine, la corretta scelta della base giuridica (articolo 81, paragrafo 2, del TFUE), tutte cose che il CESE aveva raccomandato. Oltre a ciò, il CESE auspica l'adozione di un regime adeguato, semplice e proporzionale in termini di costi/benefici, requisiti che sono resi necessari dal carattere transfrontaliero del meccanismo e dai mezzi richiesti a chiunque lo utilizzi o vi è posto di fronte.

1.6 Inoltre il CESE non è del tutto convinto per quel che riguarda l'assoluta necessità della misura - specialmente se posto di fronte alla non adesione del Regno Unito e tenuto conto del fatto che l'incertezza sul costo totale della procedura e la necessità di scoprire l'autorità giudiziaria estera competente continueranno a rappresentare degli ostacoli, specialmente per le piccole imprese -. Inoltre il CESE non è del tutto convinto che la proposta rispetti i principi di sussidiarietà e proporzionalità, dato che viene prospettata l'eliminazione dell'exequatur nella revisione del regolamento Bruxelles I e anche per la mancanza di precisione delle stime relative ai risultati attesi contenute nello studio d'impatto.

1.7 Infine, il CESE reputa che il tenore di diverse norme debba essere riveduto e possa essere migliorato per renderle più chiare, meno ambigue e più efficaci nelle loro previsioni e statuizioni, correggendo anche errori di traduzione e di ortografia, e raccomanda pertanto alla Commissione di tener conto delle osservazioni particolari di cui sotto.

## 2. Ragon d'essere e antecedenti della proposta

2.1 Con la proposta di regolamento in esame la Commissione dà seguito al Libro verde del 2006 sul sequestro conservativo dei depositi bancari <sup>(1)</sup> e propone di creare nell'ordinamento dell'UE, attraverso un regolamento, uno strumento giudiziario denominato OESC (ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari), alternativo ai procedimenti nazionali, per ottenere, rapidamente e a costi ridotti, il sequestro conservativo di conti bancari di debitori di crediti pecuniari in materia civile e commerciale, in modo da evitare il ritiro o il trasferimento di fondi depositati in conti bancari in qualsiasi parte del territorio dell'UE, purché un qualche elemento personale o patrimoniale del debitore sia situato in più di uno Stato membro (implicazioni transnazionali nell'accezione dell'articolo 3), indipendentemente dalla natura dell'autorità giudiziaria.

2.2 Questo regime è istituito con carattere opzionale (un secondo regime generalmente conosciuto come «28° regime»), in alternativa e in parallelo alle misure cautelari esistenti negli Stati membri con natura e finalità identiche.

2.3 A vario titolo, rimangono esclusi dal regime proposto:

- a) le materie fiscali, amministrative e doganali;
- b) i fallimenti, le liquidazioni di società, i concordati e le procedure analoghe;
- c) la sicurezza sociale;
- d) gli arbitrati;
- e) i conti bancari dichiarati insequestrabili dalla legislazione dello Stato membro in cui il conto si trovi;
- f) il regolamento di titoli designati ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 98/26/CE <sup>(2)</sup>.

2.4 In compenso, esso è applicato in materia di regimi patrimoniali tra coniugi, di successioni e di effetti patrimoniali di unioni registrate <sup>(3)</sup>.

2.5 L'OESC può essere richiesta ed emessa in diversi momenti:

- a) prima che sia avviato un procedimento giudiziario di condanna o di esecuzione contro il convenuto;
- b) in qualsiasi fase di un procedimento giudiziario;

<sup>(1)</sup> COM(2006) 618 final del 24 ottobre 2006.

<sup>(2)</sup> GU L 166 dell'11.6.1998, pag. 45.

<sup>(3)</sup> Cfr. il regolamento (UE) 1259/2010 (GU L 343 del 29.12.2010, pag. 10) (ROMA III) (divorzio e separazione), il regolamento (CE) 44/2001 (GU L 12 del 16.1.2001, pag. 1) (materia civile e commerciale), il regolamento (CE) 2201/2003 (GU L 338 del 23.12.2003, pag. 1) (matrimonio), la proposta di regolamento (COM(2011) 127 final del 16 marzo 2011 (unioni registrate), la proposta di regolamento (COM(2011) 126 final del 16 marzo 2011 (regimi patrimoniali tra coniugi), nonché i pareri CESE pubblicati sulla GU C 325 del 20.12.2006, pag. 65 (diritti dei minori), sulla GU C 325 del 20.12.2006, pag. 71 (matrimonio), sulla GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 148 (successioni e testamenti) e sulla GU C 376 del 22.12.2011, pag. 87 (effetti patrimoniali delle unioni registrate).

c) dopo che sia stata ottenuta una sentenza di condanna contro il convenuto o qualsiasi altro titolo con forza esecutiva nello Stato membro di origine, ma ancora senza forza esecutiva nello Stato in cui si trova il conto;

d) dopo che sia stato ottenuto un titolo esecutivo che abbia già forza esecutiva nello Stato membro in cui il conto si trova.

2.6 Nei primi tre casi sono applicate le disposizioni previste nella sezione 1 (articoli da 6 a 13), nella quarta situazione è applicata la sezione 2 (articoli 14 e 15). La sezione 3 (articoli da 16 a 22) contiene le disposizioni processuali comuni a tutte le situazioni.

2.7 Il capo 3 fissa il principio secondo cui l'exequatur non è necessario in termini assoluti (articolo 23) e regola in dettaglio il modo di garantire l'effettiva esecuzione di qualsiasi OESC, stabilendo i diritti e i doveri dei vari soggetti (le banche, le autorità giudiziarie e nazionali coinvolte, i convenuti, i ricorrenti, altri creditori concorrenti e terzi lesi).

2.8 Il capo 4 (articoli da 34 a 40) regola i mezzi di ricorso, che vanno dall'impugnazione della decisione di rifiuto di emettere un'OESC (articolo 22) alla revisione dell'OESC allo scopo di modificarne/limitarne l'oggetto, alla dichiarazione di decadenza, alla revoca o sospensione dell'OESC e, infine, ai mezzi di ricorso ordinari o straordinari, in riferimento ai quali le parti mantengono intatti i diritti di accesso conferiti dalle legislazioni nazionali (articolo 37). Disciplina inoltre le modalità per costituire una cauzione o una garanzia equivalente come mezzo per far cessare l'esecuzione dell'OESC.

2.9 Infine, nel capo 5 la proposta stabilisce alcune disposizioni generali del regime istituito, tra cui spiccano la non obbligatorietà del patrocinio di un avvocato e il regime delle spese e dei termini.

2.10 Oltre a ciò, sono stabilite norme di collegamento con altri strumenti dell'UE e altre norme nazionali applicabili in via suppletiva, nonché gli obblighi che gli Stati membri devono assolvere per garantire l'effettiva e corretta applicazione dello strumento.

2.11 Dallo studio d'impatto ex ante realizzato dalla Commissione, si evince in sintesi che:

- a) i crediti transfrontalieri in sofferenza ammontano a un importo compreso tra 1,12 e 2 miliardi di euro l'anno;
- b) il valore del diritto agli alimenti in ritardo di pagamento può essere stimato a 268 milioni di euro l'anno;
- c) i crediti di dubbia esigibilità in operazioni transfrontaliere si aggirano sui 55 miliardi di euro l'anno;
- d) soltanto l'11,6 % delle imprese ha cercato di recuperare oltre frontiera i rispettivi crediti attraverso sequestri conservativi nazionali;

- e) si stima che all'anno siano stati eseguiti 34 000 sequestri conservativi su conti bancari in relazione a crediti transfrontalieri che rappresentavano 640 milioni di euro.

Secondo il suddetto studio, il sequestro conservativo europeo potrà:

- a) garantire tutti gli anni il recupero di un importo compreso tra 373 e 600 milioni di euro di crediti supplementari in sofferenza;
- b) generare, per le imprese coinvolte nel commercio transfrontaliero, un risparmio stimato sui costi compreso tra 81,9 e 149 milioni di euro l'anno.

### 3. Osservazioni generali

3.1 La DG Giustizia ci ha abituati da molto tempo a testi tecnico-giuridici formalmente corretti, di alta qualità concettuale e di grande chiarezza, che in questo modo contribuiscono all'obiettivo di «legiferare meglio» e alla certezza e sicurezza del diritto.

3.2 La proposta in esame non rappresenta un'eccezione e, pertanto, il CESE si congratula per la sua presentazione, che ha l'unico difetto di arrivare tardivamente.

3.3 D'altro canto, la Commissione è riuscita, in una materia di grande difficoltà tecnica, a proporre un regime giuridico che raggiunge un buon equilibrio tra i vari interessi in causa e un giusto bilanciamento dei diritti dei vari interessati, peraltro ponderati con grande giudizio in uno studio d'impatto dettagliato e ben strutturato che accompagna la proposta e che era stato chiesto con insistenza dal CESE.

3.4 Inoltre la Commissione ha accolto una parte sostanziale delle raccomandazioni che il CESE ha avanzato nel suo parere sul Libro verde summenzionato e sul Libro verde *La trasparenza del patrimonio del debitore* (COM(2008) 128 final) <sup>(4)</sup>, come, ad esempio, la previsione del suo utilizzo dopo che sia stato ottenuto un titolo esecutivo (sezione 2), o la definizione multipla delle autorità giudiziarie competenti (articolo 6), o la non inclusione nella richiesta di qualsiasi importo che non sia il credito maturato e non pagato, gli interessi di mora e le spese riconosciute nello stesso titolo (come onorari di avvocati e altre spese), o la chiara definizione del regime di impugnazione e opposizione alla misura e dei ricorsi giudiziari ammissibili, per garantire la legalità del procedimento e i diritti del ricorrente, del convenuto o di terzi.

3.5 D'altro canto, la Commissione ha anche tenuto conto di una parte importante delle raccomandazioni del Parlamento europeo, recentemente avanzate in questa materia <sup>(5)</sup> e che il CESE accoglie favorevolmente.

3.6 Sono particolarmente apprezzate: la chiara opzione per un regime alternativo od opzionale, come il CESE aveva raccomandato, che lascia intatta ai ricorrenti la possibilità, qualora lo desiderino, di scegliere le legislazioni nazionali; la scelta del

regolamento quale strumento dell'UE che meglio garantisce l'armonizzazione legislativa indispensabile per la realizzazione del mercato interno e una maggiore uniformità di applicazione negli Stati membri, la quale è garanzia di una maggiore certezza e sicurezza giuridiche, come raccomandato anche dal CESE; la sua esclusiva applicazione a situazioni transfrontaliere e, infine, la corretta scelta della base giuridica (articolo 81, paragrafo 2, del TFUE).

3.7 È inoltre accolto con favore l'ampliamento dell'oggetto, al di là del contante depositato in conti bancari, ad altri strumenti finanziari <sup>(6)</sup>, come era stato suggerito dal CESE.

3.8 Il CESE non è tuttavia ancora convinto per quel che concerne l'assoluta necessità della misura e il rispetto del principio di sussidiarietà.

3.8.1 In primo luogo, effettivamente, perché la stessa Commissione riconosce che il medesimo risultato potrebbe, in teoria, essere raggiunto in un altro modo.

3.8.2 Poi perché, se si considera acquisita la revisione del regolamento Bruxelles I nella direzione indicata dalla Commissione e appoggiata dal CESE, la questione fondamentale dell'exequatur è risolta.

3.8.3 Infine, perché non si ritiene che nel valido studio d'impatto già menzionato siano stati esaminati in tutta la loro estensione e debitamente valutati i costi aggiuntivi dovuti all'introduzione di un nuovo procedimento giudiziario nell'ordinamento giuridico di tutti gli Stati membri nei vari aspetti che esso comporta per quel che riguarda la sua applicazione, l'informazione alle imprese e ai consumatori, la formazione di giudici, avvocati, ufficiali giudiziari e altri funzionari dell'amministrazione pubblica, in generale, e quella giudiziaria, in particolare, oltre alle spese aggiuntive collegate al funzionamento delle strutture giudiziarie e al trattamento di vari formulari nelle 23 lingue dell'UE, costi che non è possibile comparare, in termini di costi/benefici, con la stima dei risparmi delle imprese e con l'ammontare atteso dal recupero supplementare di crediti, il cui intervallo stimato varia - peraltro - da 373 a 600 milioni di euro. Inoltre, l'incertezza sul costo totale della procedura e la necessità di scoprire l'autorità giudiziaria estera competente continueranno a rappresentare degli ostacoli. Ciò potrebbe influire sfavorevolmente sulle imprese, in particolare sulle piccole aziende.

3.9 D'altro canto, il CESE continua a ritenere che in ogni caso questa iniziativa avrebbe dovuto essere simultaneamente accompagnata da un'iniziativa parallela, come raccomandato anche dal Parlamento europeo, se non persino logicamente precedente, per quel che concerne la trasparenza del patrimonio dei debitori e continua a non comprendere per quale ragione la Commissione proceda in via prioritaria (se non esclusiva) con la proposta in esame e non con l'altra.

<sup>(4)</sup> Pareri del Comitato economico e sociale europeo pubblicati sulla GU C 10 del 15.1.2008, pag. 2, e sulla GU C 175 del 28.7.2009, pag. 73.

<sup>(5)</sup> Relazione di iniziativa A-7 0147/2011 del 14 aprile 2011, relatrice McCARTHY, risoluzione del Parlamento europeo del 10 maggio 2011 (TA(2011) 0193).

<sup>(6)</sup> Come definiti nell'articolo 4, paragrafo 1, punto 17 della direttiva 2004/39/CE e nell'Allegato I, Sec C (GU L 145 del 30.4.2004).

3.10 Infine, il CESE non può che rammaricarsi non solo per la posizione assunta dalla Danimarca di non adottare questo strumento in linea con la sua nota dichiarazione di principio, ma specialmente per l'annuncio che anche il Regno Unito ha deciso di non adottare lo strumento in questione, quando è proprio questo Stato membro che, al contrario degli altri, non possiede uno strumento giudiziario di natura identica e sebbene una delle preoccupazioni principali evidenziate durante la discussione sul Libro verde fosse proprio questa lacuna nel sistema giudiziario anglosassone.

#### 4. Osservazioni particolari

##### 4.1 Articolo 2, paragrafo 2, lettera c)

L'esclusione dell'arbitrato deve essere chiarita in modo da non compromettere le situazioni di tribunali arbitrali che in vari Stati membri emettono decisioni che rappresentano un titolo esecutivo dello stesso livello dei tribunali comuni.

##### 4.2 Articolo 2, paragrafo 3, e articolo 32

Non esistono conti non possono essere soggetti a sequestro, ma importi di redditi o di proventi che non possono essere sottoposti a sequestro.

##### 4.3 Articolo 4, paragrafo 1, e articolo 29

Per la delicatezza della situazione, le nozioni di «conto a nome di un terzo per conto del convenuto» e di «conto detenuto dal convenuto per conto di terzi» devono essere meglio definite ed esplicitate, per non avere dubbi circa la loro estensione, che può ledere diritti di terzi.

##### 4.4 Articolo 7, paragrafo 1, lettera a)

La traduzione di questa lettera non è identica in tutte le versioni linguistiche.

##### 4.5 Articolo 8, paragrafo 2, lettera f)

Per quanto concerne la versione portoghese, il rinvio all'articolo 17, paragrafo 1, lettera b) è errato e deve essere corretto in articolo 7, paragrafo 1, lettera b).

##### 4.6 Articolo 13

In un regime della natura di quello che si intende istituire, non bisogna lasciare alla discrezione degli Stati membri la fissazione di termini differenti, pena il rischio che non possa essere garantita l'uniformità e che si generi incertezza.

##### 4.7 Articolo 20, paragrafo 1

Invece di «possono cooperare», bisognerà dire che le autorità giudiziarie «devono cooperare».

##### 4.8 Articolo 25, paragrafo 1

La nozione di «senza ingiustificato ritardo» è vaga e pericolosa; essa va sostituita con un termine fisso minimo, del tipo «nel giorno lavorativo successivo».

##### 4.9 Articolo 27, paragrafo 3

La possibilità di utilizzare mezzi elettronici di comunicazione sicuri dovrebbe essere estesa al funzionamento di tutti gli strumenti, comprese le relazioni tra autorità giudiziarie, nel quadro del programma Giustizia elettronica della Commissione, e così si guadagnerebbe in velocità.

##### 4.10 Articolo 41

Nella parte finale bisognerà aggiungere «tranne nei casi in cui la legislazione nazionale dell'autorità giudiziaria competente imponga il patrocinio di un avvocato».

##### 4.11 Articolo 44

Questa disposizione può essere fonte di interpretazioni differenti e dà origine a incertezze nel funzionamento dei procedimenti. Deve essere eliminata.

##### 4.12 Definizione dei termini

In vari articoli della proposta i termini sono definiti in modo diverso. Si parla sia di «giorni consecutivi» (articolo 21 della versione portoghese) che di «giorni lavorativi» (articolo 24, paragrafo 3, lettera c) e articolo 27) o semplicemente di «giorni» (articolo 35, paragrafo 4) (\*). Per una questione di certezza, la definizione dei termini andrebbe uniformata.

##### 4.13 Allegati e articolo 47

Il contenuto degli allegati - e specialmente le lingue in cui devono essere utilizzati e la necessità della loro traduzione per garantirne la corretta comprensione - deve essere meglio valutato e verificato nella pratica in anticipo. Lo stesso vale per i mezzi di prova supplementari e per l'audizione di testimoni (articolo 11).

Bruxelles, 26 aprile 2012

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

---

(\*) NdT: la versione italiana e quella portoghese del documento della Commissione non coincidono su questo punto. In effetti all'articolo 21 la versione portoghese parla di «dias seguidos» (giorni consecutivi) mentre quella italiana semplicemente di «giorni» come all'articolo 35, par. 4 e all'articolo 27, paragrafo 1, prima riga.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati**

COM(2011) 778 definitivo — 2011/0389 (COD)

**e alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui requisiti specifici relativi alla revisione legale dei conti di enti di interesse pubblico**

COM(2011) 779 definitivo — 2011/0359 (COD)

(2012/C 191/12)

Relatore: **MORGAN**

Il Parlamento europeo, in data 13 dicembre 2011, e il Consiglio, in data 26 gennaio 2012, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 50 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali dei conti annuali e dei conti consolidati*

COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD).

Il Parlamento europeo, in data 15 dicembre 2011, e il Consiglio, in data 26 gennaio 2012, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui requisiti specifici relativi alla revisione legale dei conti di enti di interesse pubblico*

COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD).

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori in materia, ha adottato il proprio parere in data 17 aprile 2012.

Alla sua 480a sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 26 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 110 voti favorevoli, 18 voti contrari e 63 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Dopo il proprio parere in merito al Libro verde (PLV) sulla politica in materia di revisione contabile <sup>(1)</sup>, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si attendeva un aggiornamento della direttiva 2006/43/CE relativa alle revisioni legali <sup>(2)</sup>. E in effetti la Commissione propone una modifica parziale della direttiva, accompagnata tuttavia da una proposta di regolamento.

1.2 Il CESE è favorevole al progetto di direttiva, che risulta coerente con il PLV del Comitato. Inoltre condivide molti degli aspetti del regolamento.

1.3 La scelta della forma regolamentare sembra perseguire un duplice scopo: introdurre dei cambiamenti fondamentali sul mercato della revisione e definire in maniera piuttosto dettagliata le procedure relative alle revisioni contabili delle imprese e le relazioni tra consiglio di amministrazione e comitato per il controllo interno e la revisione contabile.

1.4 È stato tenuto poco conto della raccomandazione del CESE di integrare la riforma in materia di revisione contabile con le proposte sul governo societario, e non è stato discusso come i revisori legali dei conti e i comitati per la revisione contabile dovrebbero migliorare la comunicazione con le parti interessate e gli azionisti.

1.5 La Commissione propone di introdurre alcuni importantissimi cambiamenti del mercato della revisione contabile con la rotazione obbligatoria dei revisori legali dei conti ogni sei anni e con l'introduzione di disposizioni strutturali sui servizi diversi dalla revisione contabile intese a limitare la quota di mercato di determinate imprese in alcuni Stati membri.

1.6 Piuttosto che intervenire sulla configurazione del mercato della revisione contabile con un regolamento, il Comitato avrebbe preferito un rinvio alle autorità garanti della concorrenza, che sono in grado di compiere valutazioni economiche a tutti i livelli e di proporre soluzioni adeguate. Negli ultimi mesi, la situazione nel Regno Unito è stata rimessa all'autorità della concorrenza competente del paese. Come anticipato nel PLV, il CESE sarebbe orientato a incoraggiare la Germania e la Spagna a seguire l'esempio del Regno Unito. Il Comitato riconosce,

<sup>(1)</sup> GU C 248 del 25.8.2011, pag. 92.

<sup>(2)</sup> GU L 157 del 9.6.2006, pag. 87.

tuttavia, che il regolamento in esame permetterà una migliore coerenza nella revisione contabile legale degli EIP in Europa, aspetto questo che egli giudica di estrema importanza per la stabilità finanziaria e il rafforzamento del mercato interno.

1.7 Nel suo PLV il CESE ha affermato di non essere d'accordo con la rotazione obbligatoria dei revisori legali dei conti ed ha invece proposto l'introduzione dell'obbligo di pubblicazione di una nuova gara d'appalto ogni sei-otto anni. Dopo aver debitamente esaminato le nuove proposte, il CESE ha deciso di mantenere questa posizione pur approvando altri aspetti del regolamento. Poiché la rotazione dei responsabili della revisione dei conti è prevista ogni sette anni, il CESE propone che anche la pubblicazione obbligatoria di una nuova gara d'appalto avvenga ogni sette anni.

1.8 Nel suo PLV, il CESE si è espresso molto chiaramente in merito ai servizi diversi dalla revisione: i revisori legali non dovrebbero fornire ai propri clienti sottoposti a revisione legale servizi che potrebbero creare conflitti di interesse per il revisore legale: in pratica situazioni in cui il revisore legale si troverebbe a rivedere il proprio lavoro. Al tempo stesso, i revisori legali dovrebbero essere liberi di fornire un'ampia gamma di servizi diversi dalla revisione ai soggetti che non sono loro clienti per la revisione contabile. I benefici dell'esperienza acquisita andrebbero a vantaggio sia dei clienti sottoposti a revisione contabile sia di quelli che non lo sono.

1.9 Il Comitato non approva la proposta che limita i servizi delle imprese di revisione contabile alla sola revisione dei conti. La formula per stabilire quando vietare a un'impresa di revisione contabile di prestare servizi diversi dalla revisione dovrebbe essere scartata. La Commissione esprime preoccupazione riguardo ai possibili rischi derivanti da una posizione dominante da parte delle imprese in tre territori. Il CESE raccomanda alla Commissione di affrontare questi casi limitati direttamente oppure tramite le autorità competenti interessate e/o le autorità garanti della concorrenza.

1.10 Occorre considerare la posizione delle PMI, come avviene in tutti i pareri del CESE. Se una PMI possiede azioni quotate in borsa, essa viene considerata un ente di interesse pubblico e sottoposta conseguentemente alle disposizioni dettagliate e prescrittive del regolamento, che sono chiaramente concepite per la revisione contabile delle banche. Il punto 4.1.1 contiene un'analisi delle imprese quotate alla borsa di Londra, la più specializzata in Europa nella concessione di capitale azionario alle piccole imprese. Quest'ultimo è più flessibile dei prestiti bancari. A metà delle imprese quotate a Londra, così come alle PMI quotate altrove in Europa, dovrebbe essere concessa un'esenzione o un deroga rispetto al regolamento.

1.11 Il CESE richiama l'attenzione su un aspetto importante, sottolineando il fatto che il paragrafo 2 dell'articolo 14 limita rigorosamente i servizi che gli azionisti si sarebbero altrimenti attesi da una revisione legale dei conti e solleva il problema di quale debba essere la funzione di una revisione contabile.

1.12 Il regolamento affronta inoltre in modo trasversale il tema delle norme applicabili in materia di revisione, qualità e deontologia, già adottate dalle imprese, senza fare alcun riferimento alla definizione delle norme pertinenti. La Commissione intende ignorare il lavoro di tali soggetti?

1.13 In conclusione, il CESE sostiene pienamente la direttiva riveduta e ritiene di poter condividere molte delle disposizioni contenute nel regolamento. Esprime forti preoccupazioni riguardo all'applicabilità del regolamento alle PMI e raccomanda di esaminare ulteriormente le proposte più radicali.

## 2. Introduzione

2.1 Il parere risponde a due proposte parallele della Commissione: un regolamento volto a migliorare la qualità della revisione contabile del bilancio di enti di interesse pubblico (EIP) e una direttiva intesa a sviluppare il mercato unico per i servizi di revisione legale dei conti. Tali proposte sono state elaborate a seguito di un'ampia consultazione basata sul *Libro verde – La politica in materia di revisione contabile: gli insegnamenti della crisi* <sup>(3)</sup>. Il CESE ha risposto in maniera esaustiva al Libro verde, pertanto il presente parere si fonda su tale risposta.

2.2 La Commissione propone di modificare la direttiva vigente 2006/43/CE <sup>(4)</sup> in materia di revisione contabile con la nuova direttiva e di rafforzare con il nuovo regolamento la revisione contabile degli EIP. Di conseguenza, viene proposto di sopprimere le disposizioni che disciplinano le revisioni legali dei conti degli EIP definite nella direttiva 2006/43/CE <sup>(5)</sup> in modo che le revisioni legali dei conti di tali enti siano disciplinate dal nuovo regolamento.

2.3 Il punto di vista del CESE in merito alla funzione sociale della revisione contabile, al ruolo che essa svolge nella crisi finanziaria, al mercato dei servizi di revisione contabile, ecc. è già stato espresso nella sua risposta al Libro verde. Il presente parere si concentra quindi sulle proposte dettagliate che figurano nei nuovi progetti di atti legislativi.

## 3. Il punto di vista del CESE in merito alla direttiva

3.1 Le principali modifiche alla direttiva sulla revisione legale dei conti sono:

3.1.1 **Articolazione tra la direttiva sulla revisione legale dei conti e uno strumento giuridico supplementare sui requisiti specifici per la revisione legale dei conti degli enti di interesse pubblico**

3.1.2 **Definizione di «revisione legale dei conti» in modo che tenga conto della nuova direttiva sulla contabilità**

3.1.3 **Modifica alle norme in materia di proprietà**

Gli Stati membri non dovranno ulteriormente esigere che una quota minima del capitale in un'impresa di revisione contabile sia detenuta da revisori legali o imprese di revisione contabile purché ad influire sulle relazioni di revisione siano soltanto i revisori legali o le imprese di revisione contabile interessate. Tuttavia, gli Stati membri dovrebbero poter decidere in merito

<sup>(3)</sup> COM(2010) 561 final.

<sup>(4)</sup> GU L 157 del 9.6.2006, pag. 87.

<sup>(5)</sup> Cfr. nota 4.

all'adeguatezza di una tale partecipazione esterna al capitale, tenendo conto delle rispettive condizioni nazionali.

- 3.1.4 **Passaporto per le imprese di revisione contabile**
- 3.1.5 **Passaporto per i revisori legali e condizioni meno rigide per l'abilitazione di un revisore legale in un altro Stato membro**
- 3.1.6 **Obblighi di cooperazione per le autorità competenti relativamente agli obblighi di formazione e alla prova attitudinale**
- 3.1.7 **Principi di revisione e relazioni di revisione**
- 3.1.8 **Nuove norme relative alle autorità competenti**
- Il CESE sostiene la creazione di autorità competenti degli Stati membri che agiscano in qualità di autorità di regolamentazione e di vigilanza nazionali indipendenti e che fungano da controparti nazionali dell'AE-SFEM. Tuttavia, nel caso in cui negli Stati membri operino già correttamente organi di supervisione delle revisioni contabili indipendenti e competenti (comprese le camere dei revisori e dei contabili pubblici), il CESE auspica che detti organi vengano integrati in maniera equivalente nel nuovo contesto di supervisione, e non abbandonati
- 3.1.9 **Divieto alla sottoscrizione di clausole contrattuali volte a influenzare la designazione di revisori legali o imprese di revisione contabile**
- 3.1.10 **Norme speciali per la revisione legale dei conti di piccole e medie imprese**

3.2 Il CESE sostiene tutte queste modifiche, la maggior parte delle quali risultano in linea con il proprio PLV.

#### 4. Il punto di vista del CESE in merito al regolamento

La presente sezione segue la stessa struttura del regolamento. Alcuni importanti passaggi del testo sono stati riprodotti o riassunti e se del caso commentati.

#### TITOLO I - OGGETTO, CAMPO DI APPLICAZIONE E DEFINIZIONI

##### 4.1 Articoli da 1 a 3 - Oggetto, campo di applicazione e definizioni

«Il regolamento si applica ai revisori contabili (RC) che effettuano le revisioni legali dei conti degli EIP e agli EIP sottoposti a revisione (ad es. le norme che disciplinano i comitati per il controllo interno e per la revisione contabile (CR) che un EIP è tenuto a istituire). Con l'evolversi del settore finanziario, si assiste alla nascita, conformemente al diritto dell'Unione, di nuove categorie di enti finanziari ed è pertanto opportuno che la definizione di EIP comprenda altresì imprese di investimento, istituti di pagamento, organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM), istituti di moneta elettronica e fondi di investimento alternativi.»

4.1.1 Oltre agli enti creditizi, alle imprese di assicurazione e a tutte le altre imprese di servizi finanziari, la definizione di EIP comprende tutte le società con azioni quotate in borse pubbliche. Il CESE considera i requisiti del regolamento eccessivi per le PMI. Le PMI sono definite in termini di occupazione, ricavi e stato patrimoniale. Il regolamento utilizza la capitalizzazione di mercato per definire i grandi enti e il CESE propone di utilizzare lo stesso criterio anche per definire le PMI ai fini della revisione legale dei conti. Le imprese con una capitalizzazione di mercato pari o inferiore a 120 milioni di euro dovrebbero beneficiare di esenzioni o deroghe. Un'analisi delle imprese quotate alla borsa di Londra figura sotto. La distribuzione della capitalizzazione di mercato risulterà simile nelle altre piazze europee. Vale inoltre la pena di prestare attenzione anche alle PMI finanziarie, le cui attività è improbabile che abbiano un'importanza sistemica.

Capitalizzazione delle società in base al capitale proprio  
(conversione £1 = 1,20 EUR)

Categoria (Mio EUR)	Mercato principale: 985 società Valore dei fondi propri: 2 336 055 Mio EUR			Mercato AIM: 1 122 società Valore dei fondi propri: EUR 85 107 Mio EUR		
	Numero di società	% di società	Valore di mercato %	Numero di società	% di società	Valore di mercato %
Oltre 2 400	116	11,8	86,2	1	0,1	4,2
1 200-2 400	87	8,8	6,4	6	0,5	13,1
600-1 200	91	9,2	3,4	16	1,4	16
300 - 600	106	10,6	2	34	3	15,4
120 - 300	169	17,2	1,4	92	8,2	20,4
60 - 120	101	10,3	0,4	133	11,9	13
30 - 60	79	8	0,2	200	17,4	9,9

Capitalizzazione delle società in base al capitale proprio  
(conversione £1 = 1,20 EUR)

Categoria (Mio EUR)	Mercato principale: 985 società Valore dei fondi propri: 2 336 055 Mio EUR			Mercato AIM: 1 122 società Valore dei fondi propri: EUR 85 107 Mio EUR		
	Numero di società	% di società	Valore di mercato %	Numero di società	% di società	Valore di mercato %
12 - 30	88	8,9	0,1	229	20,4	5,3
6 - 12	40	4,1	0	156	13,9	1,5
0 - 6	61	6,1	0	240	21,4	0,9
Altro	47	4,7		15	1,3	
> 120	569	57,7	99,4	149	13,2	69,3
< 120	369	37,5	0,6	958	85,4	30,7
< 60	268	27,2	0,2	825	73,5	17,7
< 30	189	19,2	0,1	625	55,7	7,8

Fonte: sito Internet della Borsa di Londra/Statistiche

#### 4.2 Articolo 4 - Grandi enti di interesse pubblico

a) i 10 principali emittenti di azioni nello Stato membro secondo la capitalizzazione di mercato e tutti gli emittenti di azioni che abbiano avuto, nei tre anni civili precedenti, una capitalizzazione media di mercato superiore a 1 000 000 000 EUR;

b) e c) qualunque ente [del settore finanziario] che, alla data di chiusura del bilancio, presenta un totale dello stato patrimoniale superiore a 1 000 000 000 EUR.»

4.2.1 Queste definizioni si ricollegano alle disposizioni di cui all'articolo 10, paragrafo 5.

### TITOLO II - CONDIZIONI PER EFFETTUARE UNA REVISIONE LEGALE DEI CONTI DI ENTI DI INTERESSE PUBBLICO

#### CAPO I - Indipendenza e prevenzione dei conflitti di interesse

##### 4.3 Articoli da 5 a 8

4.3.1 Il CESE sostiene in linea di principio questi quattro articoli.

##### 4.4 Articolo 9 – Corrispettivi per la revisione

«2. Nel caso in cui il revisore legale fornisca all'ente sottoposto a revisione i servizi finanziari correlati alla revisione di cui all'articolo 10, paragrafo 2, i corrispettivi per tali servizi sono limitati al 10 % dei corrispettivi versati da tale ente per la revisione legale dei conti.

3. Nel caso in cui il totale dei corrispettivi versati da un EIP sottoposto a revisione legale rappresenti oltre il 20 % o, per due anni consecutivi, oltre il 15 % del totale dei corrispettivi annuali ricevuti dal revisore legale che effettua la revisione legale dei conti, tale revisore informa il comitato per il controllo interno e per la revisione contabile.

Prima dell'emissione di una relazione di revisione, il comitato per il controllo interno e per la revisione contabile valuta se sottoporre l'incarico di revisione a un controllo della qualità da parte di un ulteriore revisore legale.

Nel caso in cui il totale dei corrispettivi versati da un ente di interesse pubblico sottoposto a revisione legale rappresenti, per due anni consecutivi, il 15 % o più del totale dei corrispettivi annuali ricevuti dal revisore legale che effettua la revisione legale dei conti, il revisore legale o l'impresa di revisione contabile informa l'autorità competente.»

4.4.1 Il CESE sostiene le proposte relative alla trasparenza. Tuttavia, il limite del 10 % di cui al paragrafo 2 è arbitrario. Il CESE propone che i servizi correlati alla revisione contabile (cfr. 10.2 sotto) facciano parte del piano per la revisione (cfr. punto 4.16.2 sotto) e vengano fatturati senza limiti arbitrari nel quadro della revisione contabile globale.

##### 4.5 Articolo 10 - Divieto di prestare servizi diversi dalla revisione

«1. Un revisore legale che effettua la revisione legale dei conti di EIP può fornire all'ente sottoposto a revisione la revisione legale dei conti e servizi finanziari correlati alla revisione.

2. Per servizi finanziari correlati alla revisione si intendono:

- a) sottoporre a revisione o verifica il bilancio intermedio;
- b) garantire la correttezza delle dichiarazioni sul governo societario;
- c) garantire la correttezza per quanto riguarda la responsabilità aziendale in campo sociale;
- d) garantire o attestare le comunicazioni per gli enti finanziari;
- e) fornire certificazione della conformità agli obblighi fiscali;
- f) qualunque altro obbligo fissato per legge correlato all'attività di revisione.

3. Un revisore legale che effettua la revisione legale dei conti di EIP non fornisce, direttamente o indirettamente, all'ente sottoposto a revisione, servizi diversi dalla revisione legale. Per servizi diversi dalla revisione contabile si intendono:

- a) servizi che comportano un conflitto di interessi in tutti i casi:
  - i) servizi specializzati non relativi alla revisione, consulenza fiscale, consulenza generale in materia di gestione ed altri servizi di consulenza;
  - ii) contabilità e preparazione delle registrazioni contabili e del bilancio;
  - iii) progettazione e realizzazione di procedure di controllo interno e gestione del rischio e consulenza sui rischi;
  - iv) servizi di valutazione che presentano pareri sulla congruità o perizie su conferimenti in natura;
  - v) servizi attuariali e legali, compresa la risoluzione di controversie;
  - vi) progettazione e realizzazione di sistemi tecnologici di informazione finanziaria per gli EIP;
  - vii) partecipazione alla revisione interna del cliente e fornitura di servizi correlati alla funzione di revisione interna;
  - viii) servizi di mediazione (broker) o negoziazione (dealer), consulenza di investimento o servizi di investment banking;
- b) servizi che possono comportare conflitti di interessi:
  - i) servizi che interessano le risorse umane;

ii) fornitura di lettere di conforto per gli investitori nel quadro dell'emissione dei titoli di un'impresa;

iii) progettazione e realizzazione dei sistemi tecnologici di informazione finanziaria;

iv) servizi di due diligence al venditore o all'acquirente in caso di potenziali fusioni e acquisizioni.»

4.5.1 Nel suo PLV il CESE ha osservato che i revisori legali non dovrebbero prestare servizi che possono comportare un conflitto di interessi ai clienti per cui sono revisori legali dei conti. Il CESE sostiene l'obiettivo del regolamento, sebbene ritenga necessario un dibattito sulla natura dei servizi sopraddetti nel paragrafo 3, lettere a) e b).

4.5.2 È impossibile escludere che in alcune circostanze sarà assolutamente sensato per i revisori legali prestare i servizi (da i) a v)) di cui alla lettera a) ai clienti per cui sono revisori legali dei conti. Possono sempre verificarsi eventi imprevedibili (forza maggiore). I servizi elencati alla lettera b) possono essere prestati a discrezione del comitato per il controllo interno e per la revisione contabile o dell'autorità competente. La stessa discrezionalità dovrebbe essere possibile, in circostanze eccezionali, per i servizi di cui alla lettera a).

«5. Nel caso in cui un'impresa di revisione contabile derivi oltre un terzo dei suoi ricavi di revisione annui da EIP e appartenga a una rete i cui membri presentano ricavi di revisione annui combinati che superano 1 500 milioni EUR all'interno dell'Unione europea, la stessa impresa si conforma alle seguenti condizioni:

- a) non fornisce, direttamente o indirettamente, a un qualsiasi EIP servizi diversi dalla revisione contabile;
- b) non appartiene a una rete che presta servizi diversi dalla revisione contabile all'interno dell'Unione;
- e) tale impresa di revisione contabile non detiene, direttamente o indirettamente, oltre il 5 % del capitale o dei diritti di voto in qualunque ente che presta i servizi di cui al paragrafo 3.»

4.5.3 Il CESE reputa che lo scopo di tali disposizioni sia quello di contrastare le posizioni «dominanti» di mercato di una delle imprese conosciute con il nome di Big Four nel Regno Unito, in Germania e in Spagna (un'impresa diversa in ciascun caso) e di agire da deterrente contro l'assunzione di tali

posizioni in futuro. Nel suo PLV il CESE proponeva che la posizione dominante sul mercato venisse affrontata mediante rinvio alle autorità garanti della concorrenza. Nel Regno Unito è già stata avviata un'indagine. Il CESE incoraggia pertanto la Germania e la Spagna a seguire l'esempio del Regno Unito, in attesa dell'adozione del presente regolamento.

4.5.4 Il CESE è contrario alle imprese di sola revisione contabile. Ritiene infatti probabile che tale cambiamento si ripercuota negativamente sulla qualità del personale responsabile delle revisioni nonché sulla qualità delle revisioni legali dei conti. Il CESE ribadisce la propria posizione secondo la quale i revisori contabili dovrebbero essere liberi di fornire un'ampia gamma di servizi diversi dalla revisione agli enti che non sono loro clienti per la revisione legale dei conti.

4.5.5 Il CESE nel suo PLV si è espresso a favore della prestazione di taluni servizi diversi dalla revisione contabile ai clienti sottoposti a revisione legale dei conti che corrispondono a PMI. Le piccole imprese ottengono servizi migliori in termini di qualità, prestazioni e valore, qualora essi siano erogati da un unico revisore. Il CESE mantiene questa posizione.

#### 4.6 **Articolo 11- Preparazione alla revisione legale dei conti e valutazione dei rischi per l'indipendenza**

4.6.1 Disposizioni approvate dal CESE.

### CAPO II - Riservatezza e segreto professionale

#### 4.7 **Articoli 12 e 13**

4.7.1 Disposizioni approvate dal CESE.

### CAPO III - Esecuzione della revisione legale dei conti

#### 4.8 **Articolo 14 - Campo di applicazione della revisione legale dei conti**

«2. Senza pregiudizio degli obblighi di comunicazione di cui agli articoli 22 e 23, il campo di applicazione della revisione legale dei conti non include la garanzia sull'efficienza economico-finanziaria futura dell'ente sottoposto a revisione contabile né l'efficienza o l'efficacia con cui l'organo di direzione o di amministrazione ha condotto o condurrà l'attività.»

4.8.1 Il CESE richiama l'attenzione sul paragrafo precedente in quanto esso limita rigorosamente i servizi che gli azionisti si sarebbero altrimenti attesi da una revisione legale dei conti e solleva il problema di quale debba essere la funzione di una revisione contabile.

#### 4.9 **Articolo 15 - Scetticismo professionale**

«Il revisore legale preserva un approccio basato sullo scetticismo professionale durante la revisione. Per "scetticismo professionale" si intende

*un atteggiamento caratterizzato da una mentalità diffidente, dal costante monitoraggio delle condizioni che potrebbero indicare una potenziale inesattezza dovuta a errore o frode, nonché da una valutazione critica della documentazione inerente alla revisione.»*

4.9.1 Il CESE condivide l'accento posto sullo scetticismo professionale, riconfermando la posizione espressa nel proprio PLV.

#### 4.10 **Articoli da 16 a 20**

4.10.1 Il CESE condivide l'applicazione dei principi di revisione internazionale e le altre disposizioni di cui agli articoli da 16 a 20.

### CAPO IV - Relazioni di revisione

#### 4.11 **Articolo 21 - Risultati della revisione legale dei conti**

«Il revisore legale illustra i risultati della revisione legale dei conti nelle seguenti relazioni:

— una relazione di revisione conformemente all'articolo 22;

— una relazione aggiuntiva destinata al comitato per il controllo interno e per la revisione contabile conformemente all'articolo 23.»

#### 4.12 **Articolo 22 - Relazione di revisione**

«2. La relazione di revisione presenta forma scritta. Essa contiene quanto meno le seguenti informazioni:

k) identifica le principali aree di rischio di inesattezze rilevanti nel bilancio annuale o consolidato, comprese stime contabili fondamentali o aree di incertezza di misurazione;

l) fornisce una dichiarazione sulla situazione dell'ente sottoposto a revisione, in particolare una valutazione della capacità dell'ente di adempiere ai propri obblighi nel prossimo futuro e di preservare, pertanto, la continuità aziendale;

m) valuta il sistema di controllo interno dell'ente, comprese le lacune significative in termini di controllo interno individuate nel corso della revisione legale dei conti, nonché il sistema di contabilità e rendicontazione;

o) indica e spiega qualsiasi violazione di norme contabili, leggi, statuti, decisioni in merito ai principi contabili e altre questioni rilevanti per il governo dell'ente;

q) se la revisione contabile è stata effettuata da un'impresa di revisione contabile, la relazione identifica ogni membro del gruppo che partecipa all'incarico di revisione e dichiara che tutti i membri sono rimasti pienamente indipendenti e non presentano interessi diretti o indiretti nell'ente sottoposto a revisione;

t) *fornisce un giudizio sul bilancio che indica chiaramente se, a parere del revisore legale, i conti annuali o consolidati diano o meno un quadro fedele e siano stati preparati secondo il quadro di informativa finanziaria pertinente*”;

u) *indica le eventuali questioni su cui i revisori legali richiamano l'attenzione, senza che ciò comporti un giudizio con rilievi*;

4. La relazione di revisione non supera le quattro pagine o i 10 000 caratteri (spazi esclusi).»

4.12.1 La relazione di revisione sostituisce il giudizio di revisione, che attualmente viene pubblicato nell'ambito dei conti e della relazione annuale degli EIP. Il paragrafo 2 elenca i 23 elementi (dalla a alla w) che devono figurare nelle quattro pagine della relazione. Il CESE nel suo PLV ha criticato il contenuto privo di senso e stereotipato dei giudizi di revisione, che variano in misura minima da impresa a impresa e da settore a settore. Con la relazione di revisione emergeranno invece più informazioni, creando forse imbarazzo tra gli enti sottoposti a revisione contabile.

4.12.2 È previsto l'obbligo di indicare i nominativi dei membri del gruppo incaricato della revisione contabile. Per gli EIP più grandi potrebbero essere coinvolte centinaia di persone. Una relazione per un'impresa particolarmente grande sarà certamente diversa, in termini di entità e di contenuto, da quella di un'impresa cento volte più piccola. Alcuni requisiti non sembrano rispettare i principi contabili internazionali. Il regolamento non fa alcun riferimento a tali principi.

#### 4.13 **Articolo 23 - Relazione aggiuntiva per il comitato per il controllo interno e per la revisione contabile**

«1. La relazione aggiuntiva viene comunicata all'assemblea generale dell'ente sottoposto a revisione se l'organo di direzione o di amministrazione dell'ente stesso decide in tal senso.»

4.13.1 Il CESE ritiene improbabile che gli enti sottoposti a revisione comunichino integralmente tale relazione. Il Comitato ritiene che essa dovrebbe essere comunicata alle parti sociali dell'impresa, nel rispetto dei diversi sistemi nazionali di partecipazione dei lavoratori.

«2. La relazione aggiuntiva spiega in dettaglio e in modo esplicito i risultati della revisione legale dei conti effettuata e quanto meno:

f) *indica e spiega i giudizi su sostanziali incertezze che potrebbero sollevare dubbi sulla capacità dell'ente di continuare a operare come un'entità aziendale*;

g) *giustifica in dettaglio se la tenuta dei conti, la contabilità, tutti i documenti sottoposti a revisione, il bilancio annuale o consolidato e eventuali relazioni aggiuntive siano appropriati*;

h) *indica e spiega in dettaglio tutti i casi di non conformità, compresi quelli non rilevanti, qualora siano considerati importanti per consentire al comitato per il controllo interno e per la revisione contabile di espletare le proprie funzioni*;

i) *valuta i metodi di valutazione applicati alle diverse voci del bilancio annuale o consolidato, compreso l'impatto di eventuali modifiche*;

j) *fornisce informazioni esaurienti su tutte le garanzie, lettere di conforto e impegni sui quali si è fatto affidamento per valutare la continuità aziendale*;

k) *conferma la presenza ad inventariazioni nonché altre verifiche fisiche*;

n) *indica se l'ente sottoposto a revisione ha fornito tutte le spiegazioni e i documenti richiesti.*»

4.13.2 Questa relazione si basa sulla relazione estesa utilizzata dalle imprese di revisione contabile in Germania. La sua applicazione in tutta l'UE dovrebbe migliorare sia la qualità della revisione legale dei conti sia la risposta alla revisione da parte dell'ente ad essa sottoposto. Il CESE è favorevole a tale relazione.

#### 4.14 **Articolo 24 - Controllo della revisione legale dei conti da parte del comitato per il controllo interno e per la revisione contabile**

4.14.1 Gli articoli 24 e 25 risultano in linea con il PLV del CESE.

#### CAPO V - Presentazione di relazioni di trasparenza da parte di revisori legali e imprese di revisione contabile e conservazione dei registri

##### 4.15 **Articoli da 26 a 30**

4.15.1 Il capo V è in linea con il PLV del CESE.

#### TITOLO III - DESIGNAZIONE DI REVISORI LEGALI O IMPRESE DI REVISIONE CONTABILE DA PARTE DI ENTI DI INTERESSE PUBBLICO

##### 4.16 **Articolo 31 - Comitato per il controllo interno e per la revisione contabile**

«1. Il comitato per il controllo interno e per la revisione contabile si compone di membri senza incarichi esecutivi dell'organo di amministrazione e/o membri dell'organo di controllo dell'ente sottoposto a revisione e/o membri designati dall'assemblea generale degli azionisti del medesimo ente.

Quanto meno un membro del comitato per il controllo interno e per la revisione contabile è competente in materia di revisione contabile e un altro di contabilità e/o revisione contabile. I membri del comitato, nel loro complesso, sono competenti nel settore in cui opera l'ente sottoposto a revisione.

*La maggioranza dei membri del comitato per il controllo interno e per la revisione contabile è indipendente. Il presidente del comitato per il controllo interno e per la revisione contabile viene nominato dai membri del comitato stesso ed è indipendente.»*

4.16.1 Il paragrafo 1 è completamente in linea con le raccomandazioni formulate nel PLV del CESE, poiché nel loro complesso non significa «tutti».

4.16.2 Il paragrafo 5 descrive in dettaglio le responsabilità del comitato per il controllo interno e per la revisione contabile. Il CESE suggerisce di aggiungere ancora due responsabilità, ovvero approvare il piano per la revisione, compresa la prestazione di servizi connessi alla revisione e approvare i bilanci corrispondenti.

#### 4.17 **Articolo 32 - Designazione di revisori legali**

«2. Il comitato per il controllo interno e per la revisione contabile presenta una raccomandazione per la designazione dei revisori legali. La raccomandazione contiene quanto meno due alternative e il comitato per il controllo interno e per la revisione contabile esprime una preferenza debitamente giustificata per una delle due.

3. La raccomandazione del comitato per il controllo interno e per la revisione contabile viene preparata sulla base della procedura di selezione disposta dall'ente sottoposto a revisione conformemente ai criteri seguenti:

- a) l'ente sottoposto a revisione è libero di invitare qualsiasi revisore legale a presentare proposte, a condizione che almeno uno dei revisori invitati non abbia ricevuto, nell'anno civile precedente, oltre il 15 % del totale dei propri corrispettivi per la revisione da grandi EIP nello Stato membro di riferimento;
- b) l'ente sottoposto a revisione è libero di scegliere il metodo per contattare i revisori legali invitati;
- c) l'ente sottoposto a revisione prepara i documenti di gara che l'ente sottoposto a revisione impiega per valutare le proposte avanzate dai revisori legali;
- d) l'ente sottoposto a revisione è libero di definire la procedura di selezione e può trattare direttamente con gli offerenti interessati nel corso della stessa procedura;
- f) l'ente sottoposto a revisione valuta le proposte avanzate dai revisori legali basandosi sui criteri di selezione definiti nei documenti di gara;
- g) l'ente sottoposto a revisione è in grado di dimostrare all'autorità competente che la procedura di selezione è stata condotta in modo corretto.

5. Se la proposta dell'organo di amministrazione o di controllo si discosta dalla raccomandazione del comitato per il controllo interno e per la revisione contabile, la proposta contiene i motivi per i quali si è deciso di non seguire la raccomandazione fornita dal comitato per il controllo interno e per la revisione contabile.

6. In caso di un ente creditizio o impresa di assicurazione, l'organo di amministrazione o di controllo presenta la bozza della sua proposta all'autorità competente.

10. Per agevolare lo svolgimento dei compiti dell'ente sottoposto a revisione relativamente all'organizzazione di una procedura di selezione volta a designare il revisore legale, l'ABE, l'AEAP e l'AESFEM emanano orientamenti.»

4.17.1 A prescindere dalla durata dell'incarico di revisione, questi orientamenti sono potenzialmente utili per i grandi EIP, ma nella loro forma attuale essi risultano eccessivamente prescrittivi per le PMI. Le PMI spesso non seguiranno la procedura di cui alla lettera a) e ricorreranno solitamente a imprese di secondo o terzo livello; riconosceranno la libertà prevista alle lettere b) e d); non prepareranno generalmente i documenti di gara formali, spesso potranno non ricercare offerte competitive e non si sentiranno in dovere di fornire spiegazioni alle autorità competenti. Il paragrafo 5 non si applica alle PMI. Tali norme sono concepite per le banche e non per le PMI. Queste ultime non richiederanno alcun contributo, per la gestione delle proprie attività, alle numerose istituzioni citate al paragrafo 10.

4.17.2 È previsto l'obbligo di inviare l'invito alla gara d'appalto ad almeno un'impresa di secondo livello. Tale disposizione può consentire alle imprese di secondo livello di accedere a clienti più importanti ma, evidentemente, vi sono ancora molte questioni che devono essere risolte da tutte le imprese di secondo livello, che collettivamente dispongono soltanto delle risorse per presentare un'offerta in un numero limitato di casi.

#### 4.18 **Articolo 33 - Durata dell'incarico di revisione**

«1. L'EIP designa un revisore legale per un incarico iniziale la cui durata non è inferiore ai due anni. L'EIP può rinnovare tale incarico una sola volta. La durata massima dei due incarichi combinati non supera i sei anni. Qualora siano stati designati due revisori legali per un incarico continuativo di sei anni, la durata massima dell'incarico di ciascun revisore contabile non supera i nove anni.»

4.18.1 Nel suo PLV il CESE non era d'accordo sulla rotazione obbligatoria dei revisori legali, e proponeva invece l'obbligo di pubblicazione di una nuova gara d'appalto per il contratto di revisione contabile ogni sei-otto anni. Dopo aver preso nella dovuta considerazione le nuove proposte, il CESE mantiene questa posizione pur approvando altri aspetti del regolamento.

4.18.2 Dato che il responsabile della revisione è soggetto a rotazione dopo sette anni (cfr. paragrafo 4 sotto), il CESE propone che anche il periodo per l'obbligo di pubblicazione di una nuova gara d'appalto sia di sette anni. Si pone poi il problema se l'attuale revisore legale debba avere un mandato fisso di sette anni; in molti Stati membri, ad esempio, viene rinominato ogni anno, e il regolamento dovrebbe prevedere l'opzione di poter continuare questa pratica. Di conseguenza, dovrebbe essere garantita una certa flessibilità per quanto riguarda il mandato nel periodo di sette anni; tuttavia, l'obbligo di pubblicazione di una nuova gara dovrebbe essere previsto dopo un mandato ininterrotto della durata di sette anni. Il CESE sottolinea inoltre

che quando viene avviata la pubblicazione obbligatoria di una nuova gara d'appalto, le procedure devono essere trasparenti e, nel caso di enti creditizi, i risultati devono essere approvati dalle autorità competenti.

«4. La partecipazione dei responsabili della revisione legale si conclude una volta trascorso un periodo di sette anni. Il revisore legale definisce un adeguato meccanismo di rotazione graduale relativamente al personale di grado più alto partecipante alla revisione legale dei conti.»

4.18.3 Il CESE, pur essendosi espresso a favore di questa rotazione nel proprio PLV, ritiene che la rotazione graduale del resto del personale debba avvenire a discrezione del revisore legale.

#### 4.19 Articolo 34 - Revoca e dimissioni dei revisori legali

### TITOLO IV - SORVEGLIANZA DELLE ATTIVITÀ DI REVISORI E IMPRESE DI REVISIONE CONTABILE CHE EFFETTUANO LA REVISIONE LEGALE DEI CONTI DI ENTI DI INTERESSE PUBBLICO

#### CAPO I - Autorità competenti

##### 4.20 Articoli da 35 a 39

4.20.1 Il CESE condivide le disposizioni in materia di autorità competenti.

#### CAPO II - Controllo della qualità, indagine, monitoraggio del mercato, piani di emergenza e trasparenza delle autorità competenti

##### 4.21 Articoli da 40 a 44

«Tra le attività delle autorità competenti figurano:

- l'esecuzione di controlli della qualità sulle revisioni legali effettuate;
- eventuali indagini volte a rilevare, correggere e impedire revisioni legali non corrette;
- il monitoraggio degli sviluppi nel mercato per la prestazione di servizi di revisione legale;
- il costante monitoraggio delle possibili minacce alla continuità delle operazioni delle grandi imprese di revisione contabile, compresi i rischi derivanti dall'elevata concentrazione, nonché la verifica che le imprese di revisione contabile abbiano previsto dei piani di emergenza per far fronte a tali minacce.»

4.21.1 La proposta in base alla quale le autorità competenti dovrebbero collaborare con le imprese più importanti in ciascun territorio per sviluppare piani di emergenza è in linea con il PLV del CESE.

#### CAPO III - Cooperazione tra le autorità competenti e relazioni con le autorità europee di vigilanza

##### 4.22 Articoli da 45 a 56

a) Il regolamento prevede che sia posta in essere, in seno all'AESFEM, una cooperazione a livello europeo tra autorità competenti, in modo che venga adottato il meccanismo di cooperazione a livello europeo sotto l'egida del gruppo europeo degli organismi di controllo dei revisori dei conti (EAOB).

L'AESFEM è tenuta a emanare degli orientamenti in merito a molteplici problematiche ad es. sul contenuto e sulla presentazione della relazione di revisione e della relazione aggiuntiva destinata al comitato per il controllo interno e per la revisione contabile, sull'attività di vigilanza del comitato per il controllo interno e per la revisione contabile o sull'esecuzione di controlli della qualità.

b) Sotto l'egida dell'AESFEM verrà introdotta una certificazione volontaria e a livello paneuropeo attestante la qualità della revisione al fine di incrementare la visibilità, il riconoscimento e la reputazione di tutte le imprese di revisione in grado di effettuare revisioni degli EIP di elevata qualità.»

4.22.1 Il CESE appoggia questa proposta.

#### CAPO IV - Cooperazione con revisori di paesi terzi e con organizzazioni e organismi internazionali

##### 4.23 Articoli da 57 a 60

«Le autorità competenti e l'AESFEM possono concludere accordi di cooperazione tesi allo scambio di informazioni con le autorità competenti di paesi terzi esclusivamente se le informazioni comunicate sono soggette agli obblighi del segreto professionale e a condizione che vengano osservate le norme in materia di protezione dei dati.»

4.23.1 Il CESE dà il proprio sostegno alle proposte contenute nel capo IV.

#### TITOLO V - SANZIONI E MISURE AMMINISTRATIVE

##### 4.24 Articolo 61 - Sanzioni e misure amministrative

##### 4.25 Articolo 62 - Poteri sanzionatori

«1. Il presente articolo si applica alle violazioni delle disposizioni del presente regolamento di cui all'allegato.

2. Le autorità competenti hanno il potere di imporre quanto meno le seguenti misure e sanzioni amministrative:

b) una dichiarazione pubblica indicante la persona responsabile e la natura della violazione, pubblicata sul sito internet delle autorità competenti;

- f) sanzioni amministrative pecuniarie fino al doppio dell'ammontare dei profitti ricavati o delle perdite evitate grazie alla violazione;
- g) nel caso di una persona fisica, sanzioni amministrative pecuniarie fino a 5 000 000 di EUR;
- h) nel caso di una persona giuridica, sanzioni amministrative pecuniarie fino al 10 % del suo fatturato complessivo annuo nell'esercizio finanziario precedente.»

#### 4.26 **Articolo 63 - Applicazione efficace delle sanzioni**

«1. Nel determinare il tipo di sanzioni e misure amministrative, le autorità competenti prendono in esame tutte le circostanze pertinenti, tra cui:

- a) la gravità e la durata della violazione;
- b) il grado di responsabilità della persona che ha commesso la violazione;
- c) la solidità finanziaria della persona responsabile;
- d) l'ammontare dei profitti ricavati o delle perdite evitate.»

#### 4.27 **Articolo 64 - Pubblicazione di sanzioni e misure**

«Si pubblica, senza indebito ritardo, qualsiasi misura o sanzione amministrativa imposta per violazione del presente regolamento, fornendo almeno informazioni sul tipo e la natura della violazione e l'identità delle persone responsabili, a meno che la pubblicazione non metta gravemente a rischio la stabilità dei mercati finanziari.»

#### 4.28 **Articolo 65 - Ricorso**

#### 4.29 **Articolo 66 - Segnalazione di violazioni**

4.29.1 Nel suo PLV il CESE auspicava la creazione di un organismo disciplinare di categoria in ciascuno Stato membro.

Il Comitato appoggia quindi tali proposte, che prevedono di fatto la possibilità di indicare esplicitamente i colpevoli di violazioni (*naming and shaming*).

### TITOLO VI - ATTI DELEGATI, RELAZIONI E DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

#### 4.30 **Articoli da 68 a 72**

4.30.1 È introdotto un regime transitorio relativo all'entrata in vigore dell'obbligo di ruotare le imprese di revisione contabile, all'obbligo di organizzare una procedura di selezione per la scelta dell'impresa di revisione contabile e all'istituzione di imprese di revisione contabile che prestano esclusivamente servizi di revisione.

#### 4.31 **ALLEGATO - I. Violazioni da parte di revisori legali, imprese di revisione contabile o responsabili della revisione**

Si tratta essenzialmente di violazioni procedurali e amministrative, connesse ai seguenti aspetti: conflitti di interessi, requisiti organizzativi o operativi, esecuzione della revisione legale dei conti, relazioni di revisione, disposizioni in materia di informativa, designazione di revisori legali o imprese di revisione contabile da parte di enti di interesse pubblico, controllo della qualità. Non è chiaro come verrà gestita, ai sensi di tali disposizioni, un'omissione da parte di un revisore dei conti (come il recente mancato rilevamento della negligenza di JP Morgan nella gestione dei fondi dei propri clienti).

#### 4.32 **ALLEGATO - II. Violazioni da parte degli EIP**

Si tratta di violazioni connesse alla designazione di revisori legali o imprese di revisione contabile.

Bruxelles, 26 aprile 2012

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Staffan NILSSON

## ALLEGATO

**al Parere del Comitato economico e sociale europeo**

Il punto del parere della sezione riportato qui di seguito, pur avendo riportato un numero di voti favorevoli superiore a un quarto dei voti espressi (art. 54, par. 4, del Regolamento interno), è stato modificato in seguito all'adozione di un emendamento da parte dell'Assemblea:

**Punto 3.1.8*****Nuove norme relative alle autorità competenti***

*Il CESE sostiene la creazione di autorità competenti degli Stati membri che agiscano in qualità di autorità di regolamentazione e di vigilanza nazionali indipendenti e che fungano da controparti nazionali dell'AESFEM. Tuttavia, nel caso in cui negli Stati membri operino già correttamente organi di supervisione delle revisioni contabili indipendenti e competenti, il CESE auspica che detti organi vengano inquadrati nel nuovo contesto di supervisione, e non abbandonati.*

**Esito della votazione dell'emendamento:**

Voti favorevoli: 88

Voti contrari: 60

Astensioni: 37

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai fondi europei di venture capital**

COM(2011) 860 definitivo — 2011/0417 (COD)

(2012/C 191/13)

Relatrice: NIETYKSZA

Il Consiglio e il Parlamento europeo, rispettivamente il 20 e il 17 gennaio 2012, 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 relativo ai fondi europei di venture capital*

COM(2011) 860 final — 2011/0417 (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 17 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 26 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 131 voti favorevoli, 2 voti contrari e 5 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE accoglie con favore la proposta di regolamento relativo ai fondi europei di *venture capital*, volta a creare, con il «passaporto europeo», un veicolo giuridico d'investimento unico per tutta l'Europa che aiuti i fondi europei di *venture capital* ad attirare investitori internazionali e agevoli l'accesso delle piccole e medie imprese (PMI) innovative ai finanziamenti. Il regolamento detta norme uniformi in merito alle categorie di investitori e fissa requisiti uniformi per i gestori di imprese collettive che operino con la denominazione di «fondo europeo di *venture capital*»; stabilisce altresì requisiti in materia di composizione del portafoglio, di tecniche d'investimento e di imprese ammissibili in cui un fondo di *venture capital* (FVC) qualificato può investire.

1.2 L'iniziativa risponde agli obiettivi della strategia generale Europa 2020 e dell'Atto per il mercato unico, garantendo che entro il 2012 gli FVC stabiliti in qualunque Stato membro possano investire liberamente in tutta l'UE e finanziare così l'attività di imprese europee innovative e la creazione di posti di lavoro sostenibili.

1.3 Il regolamento proposto mira ad incentivare investitori privati internazionali, comprese le persone fisiche, a investire in FVC stabiliti in uno Stato membro. Ciò riveste una grande importanza in quanto oggi il settore europeo del *venture capital* dipende eccessivamente dalle risorse pubbliche, con oltre il 50 % dei capitali proveniente da conferimenti pubblici. Il CESE reputa che, anziché fornire capitali, le autorità pubbliche debbano piuttosto concentrarsi sulla creazione di un quadro normativo stabile.

1.4 Il regolamento proposto detta norme uniformi in merito alle categorie di investitori considerati ammissibili. Le misure proposte devono essere più flessibili e rispondono alle esigenze degli investitori privati internazionali, consentendo loro di effettuare investimenti transfrontalieri. Il CESE reputa che le misure debbano risultare interessanti per gli investitori extraeuropei così

come per quelli europei, se si vuole che aumenti il volume dei capitali disponibili per le PMI dell'Unione.

1.5 Il passaporto europeo per il *venture capital* assume un notevole rilievo, nel contesto delle normative prudenziali come Basilea III, il pacchetto CRDIV e la direttiva *Solvency II*, per i grandi fornitori privati di capitali al settore del *venture capital* - banche, fondi pensione e compagnie assicurative -, i cui investimenti in PMI innovative sono relativamente ridotti in quanto considerati attivi ad alto rischio.

1.6 Il CESE esprime particolare apprezzamento per il ruolo assegnato ai fondi europei di *venture capital* nel sostenere la creazione di posti di lavoro in PMI innovative e ad alta tecnologia. I fondi, i cui attivi gestiti non devono superare la soglia dei 500 milioni di EUR, dovranno destinare direttamente alle PMI almeno il 70 % dell'aggregato dei propri conferimenti di capitale e finanziarle mediante *equity* o *quasi-equity*.

1.7 Il Comitato si compiace altresì dei requisiti uniformi per la registrazione dei fondi validi in tutta l'UE e per il passaporto paneuropeo di commercializzazione - che dovrebbero agevolare gli investimenti transfrontalieri nonché gli adempimenti delle imprese - e per i requisiti organizzativi ed etici per i gestori dei fondi europei.

1.8 Tuttavia, il CESE richiama l'attenzione anche su una serie di restrizioni che potrebbero indebolire l'impatto che ci si attende dal regolamento; tra queste rientra la limitazione della sfera di azione dei «fondi di *venture capital* qualificati», che viene confinata agli investimenti in strumenti rappresentativi di *equity* o *quasi-equity* emessi direttamente da un'impresa (ad esempio, azioni - o altre quote di partecipazione - di nuova emissione). Il CESE propone quindi di estendere l'ambito di applicazione del regolamento in esame alle azioni o quote di altri fondi europei di *venture capital* nonché ai cosiddetti «fondi di fondi», approccio che può accrescere il volume complessivo del capitale disponibile per gli investimenti nelle PMI.

1.9 Dette restrizioni escludono che un cosiddetto fondo di fondi possa ottenere un «passaporto europeo».

1.10 Il CESE richiama l'attenzione sul fatto che il passaporto unico non risolve la questione della trasparenza fiscale dei veicoli d'investimento, elemento cruciale perché gli investimenti in *venture capital* e *private equity* siano effettuati in modo efficace. Bisognerebbe esaminare il problema degli ostacoli fiscali al *venture capital* transfrontaliero e formulare delle proposte di soluzione.

1.11 Il CESE sottolinea che l'essenza di un veicolo d'investimento efficace è la sua capacità di permettere a diversi tipi di investitori di effettuare investimenti congiunti assicurandone nel contempo l'ottimizzazione fiscale, specie in termini di eliminazione della doppia imposizione (in questo caso l'imposta sugli investimenti in portafoglio e quella sulla distribuzione agli investitori del fondo della remunerazione del loro capitale).

1.12 Il CESE chiede di stabilire un periodo transitorio per l'applicazione delle norme riguardanti le soglie, in modo da tener conto dei diversi livelli di reddito esistenti nei vari Stati membri.

1.13 Il CESE reputa che i fondi europei di *venture capital* debbano essere strutture chiuse che investono almeno il 70 % dell'aggregato dei loro conferimenti di capitale e del capitale impegnato non richiamato in attività che sono investimenti ammissibili, al fine di garantire che le loro azioni non siano rimborsabili in contanti o titoli fino al momento della loro liquidazione. Essi dovrebbero inoltre avere sede nell'Unione, onde evitare la costituzione di fondi amministrati da gestori europei ma basati in paradisi fiscali a fini di evasione fiscale.

1.14 Il sistema di protezione degli investitori dovrebbe essere rafforzato mediante la nomina di un depositario, responsabile della custodia delle attività, del monitoraggio della liquidità e delle funzioni di controllo. La direttiva OICVM prevede la nomina di un depositario per gli organismi d'investimento collettivo.

1.15 Il CESE tiene poi a richiamare l'attenzione sulla particolare importanza di sviluppare l'uso delle risorse dei fondi UE per il mercato del *venture capital* nonché accrescere la disponibilità di finanziamenti per le imprese in fase di incubazione e in fase di avvio (*start up*), che, dato il livello di rischio connesso, non vengono finanziate con capitali privati.

1.16 La proposta di introdurre, con il regolamento in esame, un passaporto europeo di *venture capital* costituisce un passo nella giusta direzione, ma essa andrebbe integrata e rafforzata onde evitare che abbia un impatto eccessivamente ridotto rispetto alle aspettative.

## 2. Il mercato del *venture capital* e del *private equity* in Europa

2.1 La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in esame è stata elaborata nel quadro di una valutazione specifica. Il documento descrive infatti il mercato europeo dei *venture capital* come un mercato debole rispetto a quello statunitense. Il mercato europeo è significativamente più piccolo, frammentato in una serie di mercati nazionali e caratterizzato dalla mancanza di norme uniformi. Solo pochi Stati

membri dispongono di regimi specifici per gli FVC, con norme in materia di composizione del portafoglio, tecniche di investimento e obiettivi d'investimento ammissibili. Una situazione, questa, che rende difficile e oneroso, per fornitori di capitale come i clienti privati, i fondi pensione e le compagnie assicurative, dirigere i loro investimenti verso il *venture capital*.

2.2 Tradizionalmente sono i gestori di fondi britannici a raccogliere e investire la quota maggiore dei capitali europei nel settore del *venture capital* e del *private equity*. I fondi britannici sono sistematicamente riusciti a raccogliere circa il 30 % - e nel 2009 il 34 % - dei capitali dal mercato per nuovi investimenti. Nel momento di maggior successo (2007), i gestori di fondi britannici hanno investito 34 miliardi di EUR, pari al 46 % di tutti gli investimenti europei. Nel 2009, ossia in piena crisi, tale cifra era scesa a 9 miliardi di EUR, pari a quasi il 40 % del mercato. In termini di investimenti, solo il 52 % dei 9 miliardi di EUR investiti è stato convogliato in imprese britanniche, mentre il resto dei capitali è stato esportato per la maggior parte in altri paesi europei.

2.3 Gli altri grandi attori del mercato europeo sono le maggiori economie del vecchio continente, ossia Francia, Germania e Italia. La loro posizione sul mercato è stabile; nel 2009 questi tre paesi hanno raccolto circa il 31 % di tutti i nuovi capitali e investito 6,7 miliardi di EUR, pari al 29 % circa di tutti gli investimenti. Nel loro caso, la maggior parte dei capitali viene raccolta sui mercati nazionali e resta nel paese sotto forma di investimenti, che - nel caso di Italia e Germania nel 2009 - sono integrati da capitali importati.

2.4 Grandi cambiamenti hanno avuto luogo anche nella struttura dei fornitori di capitale. Nel 2008 la fonte principale di capitali sono stati i fondi pensione (28 %), mentre il peso delle banche è andato gradualmente riducendosi (22 % nel 2000 e 7 % nel 2008). Nel 2009 questa tendenza si è invertita, e la quota delle banche è salita al 18 %. Queste variazioni sono l'effetto di una brusca sospensione del flusso di capitali proveniente dai fondi pensione, i quali hanno cercato di limitare la loro esposizione in attivi di rischio.

2.5 Un indicatore del grado di difficoltà connesso alla raccolta di capitali è il tempo necessario ai gestori di fondi per la chiusura finale del fondo, ossia per mettere assieme un gruppo nozionale di investitori. Negli anni 2005-2007, per portare a termine questo processo occorreva in media non più di un anno, mentre nel 2009 per far ciò occorrevano già 18 mesi e nella prima metà del 2010 il tempo necessario era di 20 mesi.

2.6 Da anni in Europa per gli investimenti in *venture capital* la tendenza è a un netto calo: nel 2009 tali investimenti erano pari a 9 miliardi di EUR, mentre quelli in imprese in fase di incubazione e in fase di avvio (*start up*) solo a 2 miliardi di EUR, e nei primi tre trimestri del 2010 gli investimenti ammontavano a 7 miliardi di EUR.

2.7 Una conseguenza cruciale del declino degli investimenti è stato il crollo del valore medio dell'investimento in una singola impresa, passato dagli 8,8 milioni di EUR del 2008 ai 4,7 milioni di EUR del 2009. I dati della prima metà del 2010 mostrano peraltro che tale ammontare è poi risalito a 7,9 milioni di EUR.

2.8 Gli investimenti si concentrano su cinque settori: nel 2009 e 2010, il 19 % è andato al settore della produzione di beni e servizi per le imprese, il 13 % ai settori dei beni di consumo, del commercio al dettaglio e della comunicazione, e il 15 % al settore delle scienze della vita. Nel caso del *venture capital*, il 65 % degli investimenti è andato ai settori delle scienze della vita, dell'informatica, dell'elettronica e delle telecomunicazioni.

### 3. Sintesi della proposta della Commissione

3.1 A causa della crisi finanziaria del 2008-2009 e dei nuovi requisiti prudenziali (come quelli posti da Basilea III, dal pacchetto CRDIV e dalla direttiva *Solvency II*), l'apertura e l'estensione di linee di credito alle PMI da parte delle banche è diminuita notevolmente, spingendo le PMI a cercare e richiedere con urgenza fonti di finanziamento alternative.

3.2 È quindi necessario garantire fonti di finanziamento alternative alle PMI innovative. A questo proposito, gli FVC possono avere un ruolo essenziale nel colmare l'insufficiente finanziamento degli investimenti nell'innovazione. Detti fondi offrono infatti finanziamenti di *equity* o *quasi-equity* per avviare aziende e piccole imprese con potenzialità di crescita a lungo termine, di norma per finanziare le loro prime fasi di sviluppo sul mercato. Contrariamente ai fondi di *private equity* (concentrati principalmente sulle acquisizioni), gli FVC investono a lungo termine nelle aziende, affiancando gli imprenditori.

3.3 Il settore europeo del *venture capital* è frammentario e dispersivo, e ciò determina una riluttanza, statisticamente rilevante, degli investitori a investire in FVC. Come conseguenza della frammentazione normativa, risulta difficile e oneroso, per i potenziali investitori in *venture capital* quali i soggetti privati facoltosi, i fondi pensione o le compagnie di assicurazione, convogliare alcuni dei loro investimenti verso il *venture capital*.

3.4 La mancanza di risorse finanziarie destinate attualmente al *venture capital* è direttamente responsabile delle dimensioni sub-ottimali degli FVC medi europei. In questo momento, il *venture capital* riveste un ruolo secondario nel finanziamento delle PMI. La mancanza di un settore di *venture capital* efficiente fa sì che gli innovatori e le iniziative imprenditoriali innovative europei non sfruttino appieno il loro potenziale commerciale. Questo, a sua volta, incide negativamente sulla competitività globale dell'Europa.

3.5 Tutto ciò riduce significativamente il potenziale di investimento, ovvero i fondi, e limita il flusso di capitale verso le piccole e medie imprese, in particolare verso quelle innovative, «condannando» così le PMI a dipendere dal settore bancario. La situazione è tanto più difficile per le PMI in quanto, per effetto della nuova normativa prudenziale, le banche sono oggi assai meno disposte a finanziare le PMI, anche quelle innovative, nelle prime fasi dello sviluppo.

3.6 Un mercato europeo del *venture capital* fiorente è uno degli obiettivi della strategia generale Europa 2020. Nell'Atto per il mercato unico <sup>(1)</sup>, la Commissione europea si è impegnata

ad assicurare che, entro il 2012, i fondi di *venture capital* istituiti negli Stati membri possano raccogliere capitali e investire liberamente in tutta l'UE.

3.7 Nel documento in esame, pubblicato il 7 dicembre 2011, la Commissione presenta una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai fondi europei di *venture capital*. Il fulcro della proposta è l'introduzione nello Spazio economico europeo della possibilità per i fondi di *venture capital* di ottenere, in presenza di determinati requisiti fissati dal regolamento, lo status (ossia il «passaporto») di «fondo europeo». tale passaporto consentirà a tali fondi di operare liberamente e raccogliere fondi sul territorio di paesi diversi, nonché ad assicurare agli investitori una sicurezza di base dei loro investimenti e a ridurre i costi che le società di gestione devono sostenere per legge per accedere alle varie categorie di investitori e di mercati.

3.8 Il regolamento proposto affronta i suddetti problemi

- introducendo una definizione precisa di «fondo europeo di *venture capital*», che deve soddisfare i seguenti requisiti essenziali: i) destinare almeno il 70 % dell'aggregato dei propri conferimenti di capitale alle PMI; ii) gestire attività che non superino complessivamente la soglia di 500 milioni di euro; (iii) fornire finanziamenti sotto forma di *equity* o *quasi-equity* alle PMI (ovvero nuovo capitale); e (iv) non ricorrere alla leva finanziaria (ossia non investire capitali maggiori rispetto a quelli impegnati dagli investitori, evitando l'indebitamento). Dovrebbe essere consentita solo l'assunzione di prestiti a breve termine per permettere al fondo di coprire le esigenze di liquidità straordinarie;
- stabilendo principi uniformi in merito alle categorie di investitori considerati idonei a investire nei fondi europei di *venture capital*. I fondi qualificati possono essere commercializzati solo agli investitori riconosciuti come investitori professionali nella direttiva 2004/39/CE e ad alcuni altri investitori di *venture capital* tradizionali (quali investitori privati facoltosi o *business angels*);
- garantendo a tutti i gestori di fondi di *venture capital* qualificati requisiti uniformi per la registrazione e un passaporto europeo che consentirà l'accesso agli investitori idonei nell'UE e contribuirà a creare parità di condizioni per tutti gli operatori di mercato attivi nel mercato del *venture capital*;
- introducendo requisiti minimi in materia di trasparenza, organizzazione e conduzione degli affari che devono essere rispettati dai gestori.

### 4. Osservazioni generali e specifiche

4.1 La proposta di regolamento in esame rientra nel quadro delle iniziative legislative volte a creare condizioni più favorevoli per il funzionamento del mercato del *venture capital* e a produrre un impatto di più larga scala sulle PMI. Il CESE vi ravvisa un ottimo primo passo verso lo sviluppo di un'industria europea innovativa e sostenibile, che impieghi tecnologie moderne, occupi lavoratori altamente qualificati e con un livello elevato di istruzione e contribuisca alla creazione di posti di lavoro.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/smact/docs/20110413-communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/20110413-communication_en.pdf) 13 aprile 2011

4.2 Il CESE sottolinea che l'essenza di un veicolo d'investimento efficace è la sua capacità di permettere a diversi tipi di investitori di effettuare investimenti congiunti assicurandone nel contempo l'ottimizzazione fiscale, specie in termini di eliminazione della doppia imposizione (in questo caso l'imposta sugli investimenti in portafoglio e quella sulla distribuzione agli investitori del fondo della remunerazione del loro capitale). Il CESE ritiene che in assenza di riferimenti alla questione della trasparenza fiscale, il «passaporto europeo» potrà suscitare solo scarso interesse.

4.3 L'obiettivo di aiutare gli investitori non esperti ad accedere al mercato del *venture capital* può essere realizzato assai più rapidamente e agevolmente mediante il meccanismo del «fondo di fondi», che consente una notevole dispersione del rischio a livello degli investimenti in portafoglio. I fondi di fondi offrono una buona opportunità di investire in *venture capital* agli investitori istituzionali che destinano ad esso solo piccole somme o non dispongono di vaste competenze in materia di investimenti diretti in FVC. Secondo i dati dell'Associazione europea del capitale di rischio (*European Private Equity and Venture Capital Association* - EVCA), nel 2009 i fondi di fondi hanno fornito circa il 13,5 % dei nuovi capitali allocati a fondi di *venture capital* e *private equity*, mentre nell'intero periodo 2005-2009 la media è stata del 14,1 % (nello stesso periodo i fondi di fondi sono stati il secondo maggior fornitore di capitale dopo i fondi pensione).

4.4 Il CESE chiede di stabilire un periodo transitorio per l'applicazione delle norme riguardanti le soglie, in modo da tener conto dei diversi livelli di reddito esistenti nei vari Stati membri.

4.5 Il CESE reputa che i fondi europei di *venture capital* debbano essere strutture chiuse che investono almeno il 70 % dell'aggregato dei loro conferimenti di capitale e del capitale impegnato non richiamato in attività che sono investimenti ammissibili, al fine di garantire che le loro azioni non siano rimborsabili in contanti o titoli fino al momento della loro liquidazione. Essi dovrebbero inoltre avere sede nell'Unione, onde evitare la costituzione di fondi amministrati da gestori europei ma basati in paradisi fiscali a fini di evasione fiscale.

4.6 Il sistema di protezione degli investitori dovrebbe essere rafforzato mediante la nomina di un depositario, responsabile della custodia delle attività, del monitoraggio della liquidità e delle funzioni di controllo. La direttiva OICVM prevede la nomina di un depositario per gli organismi d'investimento collettivo, e tale principio è stato integrato anche nella direttiva AIFM. Per garantire la continuità del quadro normativo dell'UE, è opportuno nominare un depositario anche per i fondi europei di *venture capital*.

4.7 Il regolamento proposto non risolve il problema della relativa debolezza del mercato del *venture capital*. L'economia

dei fondi d'investimento è governata da due fenomeni. Il primo di essi consiste nel fatto che il vivace sviluppo del settore dei fondi pensione ha provocato un aumento sistematico del valore dei capitali allocati dagli investitori nei fondi di *venture capital* e *private equity*. Tuttavia, secondo le regole che disciplinano la distribuzione del rischio d'investimento nel portafoglio degli investitori, il portafoglio ottimale di un FVC comprende da 8 a 12 società: un numero minore di investimenti rende il portafoglio più rischioso, un numero maggiore fa lievitare i costi di monitoraggio. L'effetto congiunto della crescente offerta di capitali e della regola dell'ottimizzazione del portafoglio conduce inevitabilmente a una tendenza stabile alla crescita delle dimensioni dei fondi, il che a sua volta rende necessario aumentare il valore dei singoli investimenti nella società di portafoglio. Il risultato è che la crescita dei risparmi pensionistici (risparmi a lungo termine) ha indotto uno spostamento degli investimenti dal settore del *venture capital* verso quello del *private equity*.

4.8 Il secondo fenomeno è legato al modo in cui i gestori dei fondi vengono remunerati, che consiste in una percentuale del valore del capitale gestito: un sistema tale per cui maggiori sono le dimensioni del fondo, maggiore è l'importo della remunerazione. Ciò significa che, per un dato gruppo di gestione, è più redditizio (!) gestire un (grosso) fondo di *private equity* che un (piccolo) fondo di *venture capital*, dove il rischio di investimento e i costi di gestione sono notevolmente più elevati. Questi due fenomeni fanno sì che il mercato del *venture capital* sia relativamente debole (cresca cioè più lentamente), poiché il capitale si dirige di preferenza verso fondi e investimenti più grandi, il che può rispondere nel contempo agli interessi di gestori dei fondi che si comportano in modo opportunistico.

4.9 Il regolamento proposto non è in grado di porre un freno a queste due tendenze, e il CESE invita la Commissione ad avviare riflessioni ulteriori in materia.

4.10 Gli investimenti effettuati dai dirigenti di un gestore di fondi di *venture capital* quando investono in fondi di *venture capital* ammissibili che essi gestiscono, provando il loro coinvolgimento e la loro responsabilità, dovrebbero essere consentiti.

4.11 Il CESE appoggia gli FVC dedicati alle imprese che puntano sulle tecnologie della società dell'informazione, sull'efficienza energetica e sulle fonti di energia rinnovabili, che possono contribuire al conseguimento degli obiettivi della strategia generale Europa 2020.

4.12 Il CESE accoglie con favore le norme del regolamento che conferiscono alla Commissione il potere di adottare atti delegati di esecuzione, e incoraggia la Commissione a continuare a monitorare gli sviluppi e l'evoluzione del mercato del *venture capital*.

Bruxelles, 26 aprile 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 livello sonoro dei veicoli a motore**

COM(2011) 856 definitivo — 2011/0409 (COD)

(2012/C 191/14)

Relatore unico: **RANOCCHIARI**

Il Consiglio, in data 19 gennaio 2012, e il Parlamento europeo, in data 15 dicembre 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 relativo al livello sonoro dei veicoli a motore*

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (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 17 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 106 voti favorevoli e 1 astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene l'iniziativa della Commissione che intende aggiornare, riducendoli, i limiti delle emissioni sonore dei veicoli a motore. E ciò anche se la proposta è avanzata in un periodo in cui l'industria europea dell'auto è alle prese con una crisi di mercato, iniziata nel 2008 che non accenna a diminuire, ponendo con forza il problema della sovraccapacità produttiva installata negli impianti di produzione europei.

1.2 Il CESE condivide anche gli ambiziosi obiettivi della proposta che, secondo la Commissione, determineranno una riduzione complessiva di circa il 25 % dell'inquinamento acustico dei veicoli. In effetti, l'enorme aumento del traffico verificatosi specialmente nell'ultimo ventennio esige un intervento a tutela della salute e del benessere dei cittadini.

1.3 Il CESE nota tuttavia che anche in questo caso manca un approccio integrato al problema che avrebbe consentito, prevedendo misure d'intervento in altri settori correlati, riduzioni del rumore ancora più efficaci e quindi meglio avvertite dai cittadini, con un rapporto costi/benefici indubbiamente migliore.

1.4 Il CESE esprime poi forti perplessità sul fatto che i nuovi limiti siano applicati sulla base di una classificazione dei veicoli che risale al 1985 e che quindi non tiene conto dell'evoluzione del mercato, con la moltiplicazione e diversificazione dei modelli e dei loro usi differenti. Si dovrebbero inserire nuove classi con limiti adeguati alla loro specificità.

1.5 Il CESE ritiene infine che la proposta non tenga in dovuto conto le tempistiche necessarie per la realizzazione degli

interventi richiesti per l'adeguamento dei limiti di rumorosità. I costruttori dovranno, fin da subito, rivedere tutta l'architettura del veicolo cercando un difficile compromesso tra riduzione del rumore e rispetto delle altre prescrizioni già in essere in tema di sicurezza, consumi, emissioni ecc.

1.6 Per tutte queste ragioni il CESE auspica che si riveda la tempistica proposta, eliminando la prima fase (due anni dopo l'approvazione del regolamento) che comporta un aggravio di costi per ri-omologazioni e altro, puntando direttamente – con un miglior rapporto costi/benefici – al risultato finale con un *lead time* <sup>(1)</sup> adeguato che dovrebbe quindi essere di sette anni (invece di 5) per le nuove omologazioni e di nove anni (invece di 7) per le nuove immatricolazioni.

## 2. Introduzione e contesto legislativo

2.1 Il rumore, comunemente identificato come «un suono non desiderato» o come «una sensazione uditiva spiacevole e fastidiosa» è tra le principali cause del peggioramento della qualità della vita nelle città, con possibili effetti nocivi, anche gravi, sulla salute dei cittadini <sup>(2)</sup>.

2.2 Il rumore ambientale o inquinamento acustico è misurato – come è noto – in decibel A (dB(A)) e i suoni percepiti dall'uomo variano da 0 dB(A) a 140 dB(A) con una soglia del dolore stabilita in 120 dB(A). L'Organizzazione mondiale della sanità auspica un livello massimo di rumore al di fuori delle «zone chiuse» (case, uffici) di 55 dB(A), ma l'Agenzia europea dell'ambiente ritiene che nelle zone urbane metà della popolazione sia esposta a livelli di rumorosità superiore. Per offrire un

<sup>(1)</sup> *Lead time*: tempo necessario all'industria per implementare qualsiasi nuovo requisito che comporti interventi strutturali sul veicolo.

<sup>(2)</sup> GU C 317 del 23.12.2009, pag. 22.

termine di valutazione concreta si può ricordare che in una strada residenziale si registrano 50 dB(A), il motore di un jet emette 120 dB(A), un treno ad alta velocità 100 dB(A), un'automobile al massimo 74 dB(A) ma in una strada a traffico sostenuto il rumore raggiunge gli 80 dB(A).

2.3 Nel caso specifico, cioè l'esposizione delle persone al rumore del traffico, gli interventi per migliorare la situazione possono essere molteplici ma certamente il primo cui si ricorre è la riduzione del rumore alla fonte, vale a dire il contenimento dei valori limite del livello sonoro emesso dai singoli veicoli.

2.4 Il livello sonoro dei veicoli a motore a quattro ruote è oggetto della direttiva 70/157/CEE che fissava, già nel 1970, le procedure di prova e i limiti di rumorosità per l'omologazione dei veicoli stessi. Nel corso degli anni si sono succedute una serie di modifiche alla direttiva base che hanno rivisto al ribasso i limiti di emissione sonora al fine di ridurre il rumore ambientale, fino al 1996, anno dell'ultimo intervento in materia che fissava in 74 dB(A) i limiti per le auto e in 80 dB(A) per i veicoli più pesanti per il trasporto merci.

2.5 Questo lungo processo ha registrato risultati significativi con un'attenuazione delle emissioni acustiche rispetto ai valori limite fissati con la direttiva del 1970 dell'85 % per le automobili (- 8 dB(A)) e di oltre il 90 % per gli automezzi pesanti (- 11 dB(A)).

Tuttavia l'inquinamento acustico non si è ridotto in misura proporzionale ai nuovi limiti per una serie di motivi, primo fra tutti l'aumento del traffico stradale che dagli anni '70 ai giorni nostri è triplicato. Di fronte a questo aumento del traffico ci si è anche interrogati sulla validità attuale dei metodi di prova fin qui utilizzati per misurare le emissioni sonore soprattutto delle automobili.

2.6 A questo fine il gruppo di lavoro sul rumore dell'UNECE<sup>(3)</sup> ha elaborato un nuovo metodo di prova che è stato pubblicato nel 2007 e, nel corso degli ultimi tre anni, monitorato contemporaneamente a quello esistente. Ciò ha consentito di realizzare una banca dati contenente i risultati delle prove sia con il metodo attuale (A) che con il nuovo (B) quantificando anche la differenza tra i due metodi.

2.7 La Commissione europea ha quindi incaricato il centro studi olandese TNO di effettuare una comparazione tra i due metodi di prova che si è conclusa nel marzo 2011, quando TNO ha fornito alla Commissione il suo rapporto, denominato Venoliva (*Vehicle noise limit values*) che ha in buona parte ispirato la proposta di regolamento oggetto del presente parere.

2.8 Per quanto riguarda le automobili, TNO ha eseguito i suoi controlli su 653 veicoli evidenziando una differenza media tra il test B e il test A di -2,1 dB(A). In concreto, a quanto risulta, il 90 % delle auto controllate era già sotto il limite di

74 dB(A) previsto, mentre i veicoli commerciali pesanti stentavano a rientrare nei loro limiti attuali con l'utilizzo del test B.

### 3. La proposta della Commissione europea

3.1 Alla luce di quanto sopra la Commissione intende abrogare la direttiva del 1970 e successive modifiche, proponendo un regolamento che prevede quattro nuovi requisiti rispetto alla legislazione in essere:

- nuovi protocolli di prova;
- nuovi valori limite;
- disposizioni aggiuntive sulle emissioni sonore;
- rumorosità minima dei veicoli elettrici e ibridi-elettrici.

3.1.1 **Nuovi protocolli di prova.** Come già ricordato nell'introduzione i risultati ottenuti con il nuovo metodo (B) sono, a seconda delle categorie del veicolo, fino a 2 dB(A) inferiori a quelli ottenuti con il vecchio metodo (A) su circa il 90 % delle prove effettuate. Ciò ha convinto la Commissione a stabilire come valore limite iniziale non più i 74 dB(A) dell'attuale legislazione ma 72 dB(A).

3.1.2 **Nuovi valori limite in due fasi.** In una prima fase (due anni dopo la pubblicazione del regolamento) i limiti per l'omologazione dei veicoli leggeri per trasporto di persone saranno ridotti di 2 dB(A) e quelli pesanti per trasporto merci di 1 dB(A). Nella seconda fase (cinque anni dopo la pubblicazione) si prevede un'ulteriore riduzione di 2 dB(A) sia per i veicoli leggeri che per i pesanti. Dopo sette anni dalla pubblicazione tutti i veicoli per essere immatricolati e venduti dovranno rispondere ai nuovi limiti.

3.1.3 **Disposizioni aggiuntive sulle emissioni sonore (ASEP).** Il nuovo metodo di prova (B) è considerato realistico in condizioni di traffico normale ma rischia, secondo la Commissione, di essere meno affidabile se riferito a condizioni di traffico molto intenso. Per questo la Commissione intende introdurre disposizioni di prova aggiuntive rispetto a quelle utilizzate nel periodo di monitoraggio triennale già ricordato prima (test con accelerazione costante di 2,0 m/s<sup>2</sup>). A questo si aggiungerà il test ASEP (accelerazione massima di 3,0 m/s<sup>2</sup>) per avvicinare le emissioni rilevate in sede di omologazione a quelle reali, su strada, in caso di traffico sostenuto.

3.1.4 **Rumorosità minima dei veicoli elettrici e ibridi-elettrici.** La silenziosità di tali veicoli a basse velocità può rappresentare un pericolo per ipovedenti e non solo, mancando un riferimento sonoro sul loro avvicinamento. Per questo la Commissione suggerisce soltanto, senza obbligazioni legali per i costruttori, di installare su questi veicoli un sistema sonoro, AVAS (*Acoustic Vehicle Alerting System*) del quale comunque detta i requisiti.

<sup>(3)</sup> United Nations Economic Commission for Europe (Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite, Ginevra, [www.unece.org](http://www.unece.org)).

#### 4. Considerazioni generali

4.1 Il CESE apprezza e condivide l'iniziativa della Commissione tesa ad aggiornare, attraverso un regolamento, il limite di emissioni sonore dei veicoli a motore in considerazione del ricordato aumento del traffico in Europa, in particolare nei maggiori centri abitati.

4.2 Il CESE lamenta tuttavia che il problema non sia stato esaminato in un'ottica di approccio integrato, principio che dovrebbe guidare tutti gli interventi legislativi europei, in questo come negli altri settori, e che, nella fattispecie, produrrebbe risultati più rapidi, più importanti e quindi anche più evidenti per i cittadini, con un migliore rapporto costi/benefici.

4.3 Le riduzioni ora proposte per i nuovi veicoli apporterebbero benefici solo a medio-lungo termine, a conclusione del rinnovo del parco circolante. Riduzioni molto più rilevanti si otterrebbero invece intervenendo sulle superfici stradali, sulle infrastrutture locali, con una gestione intelligente del traffico e attraverso controlli più regolari e attenti sui veicoli in circolazione. Un'adeguata manutenzione delle strade può comportare una riduzione di oltre 5 dB(A) mentre l'uso di asfalti speciali potrebbe ridurre il rumore del traffico stradale fino a 10 dB(A). Analoga riduzione si avrebbe attraverso il decongestionamento del traffico ottenuto con la realizzazione di tangenziali, corsie di favore, ITS, ecc. Senza ignorare un altro aspetto importante e cioè l'educazione del guidatore, spesso primo responsabile del rumore eccessivo del suo mezzo.

4.4 Non bisogna infine dimenticare che per quanto si possa tecnicamente ridurre il rumore prodotto dalle vetture (motore, aspirazione, scarico, ecc.) non si potrà mai scendere al di sotto del rumore causato dal rotolamento degli pneumatici sulla strada. Questo vale anche per le autovetture elettriche e ibride-elettriche, sicuramente silenziose a bassi regimi, al punto di far prevedere alla Commissione l'istallazione di un AVAS su tali veicoli. Infatti un controllo eseguito su sei modelli diversi di vetture elettriche e ibride-elettriche attualmente sul mercato <sup>(4)</sup> ha evidenziato che a velocità più sostenute (50 km/h) la rumorosità media di queste vetture era di 68,3 dB(A), superiore quindi ai 68 dB(A) attesi dalle auto con motore a combustione interna con il nuovo regolamento!

4.5 Per quanto riguarda comunque il contenuto del regolamento proposto, il CESE si pone alcuni interrogativi ed esprime alcune perplessità che potrebbero essere risolte nel corso del dibattito in Parlamento europeo e in Consiglio.

4.6 La prima questione riguarda la «**categorizzazione**» dei veicoli ai fini dell'abbattimento del rumore. Le classi previste sono quelle «storiche», risalenti cioè al 1985. Non si è tenuto conto dell'evoluzione del mercato e quindi della moltiplicazione

e diversificazione dei modelli e dei loro usi differenti. Senza entrare nei dettagli, sembra al CESE che la revisione delle categorie con l'inserimento di nuove sub-categorie, con limiti evidentemente adeguati alla loro specificità, inquadrebbe meglio la realtà attuale e prevedibile delle flotte. Per offrire solo qualche esempio la sub-categoria M3 autobus urbani e da turismo non prevede differenze tra i due tipi.

Ancora più critica la situazione per le automobili ad elevate prestazioni, le cosiddette *sport cars*, settore di nicchia in termini di volumi produttivi, ma punta di eccellenza dell'industria dell'auto europea nel mondo, con ricadute innovative per lo sviluppo delle auto di massa. In assenza di una ridefinizione delle sub-categorie della M1 (automobili) sarà molto difficile continuare a produrre e quindi vendere tali veicoli, giacché dovrebbero diminuire il loro rumore di 6/7 dB(A) in soli 5 anni.

4.7 La seconda, più importante perplessità del CESE riguarda la tempistica prevista dalla Commissione che, nell'intento di recuperare l'assenza di aggiornamenti negli ultimi anni, non sembra tener adeguatamente conto del **lead time** necessario per i costruttori.

4.7.1 Una diminuzione di 2 dB(A) nella prima fase su tutti i veicoli leggeri e di 1dB(A) su quelli pesanti esige già una modificazione dell'architettura del veicolo con un enorme sforzo industriale, dovendo infatti conseguire la riduzione del rumore garantendo il rispetto delle altre prescrizioni già in essere (sicurezza, emissioni, consumi ecc.). Ad esempio gli interventi necessari comportano un aumento di peso dei veicoli talora molto significativo (aumento dei volumi di scarico, aggiunta di ripari e materiali fonoassorbenti) che si traduce in aumento dei consumi e quindi delle emissioni inquinanti. Bisogna rendersi conto che qualsiasi intervento in materia riguarda il complesso del veicolo in tutte le sue parti intese come fonti di rumore esterno: non è infatti possibile ottenere risultati con la semplice applicazione di singoli dispositivi.

4.7.2 Né può soccorrere per il raggiungimento dei risultati attesi nella prima fase (come sostenuto da alcuni, almeno per gli M1 e N1) il beneficio che deriverebbe dalla riduzione di rumorosità prevista dal regolamento 661/2009 per gli pneumatici. In realtà tali pneumatici sono in gran parte già presenti sul mercato e diverranno obbligatori per i nuovi veicoli nel novembre 2013. Tuttavia il beneficio medio stimato in termini di riduzione del rumore è stato valutato in 0,5 dB(A) solo al 2016.

4.7.3 I veicoli vanno quindi ri-pensati, ri-sviluppati e re-ingegnerizzati; è noto che la riprogettazione di tutto il veicolo esige tempi che variano dai 5 ai 7 anni, a seconda dei tipi, per i veicoli leggeri e fino a 10 anni per i pesanti, con in più la necessità di una nuova omologazione.

<sup>(4)</sup> Fonte: ACEA (Associazione europea costruttori automobili).

4.8 Alla luce di tutto quanto sopra, il CESE si domanda se non sia più opportuno rivedere tempi e modi di realizzazione dell'auspicata riduzione del rumore. Ciò potrebbe essere realizzato eliminando il passaggio della prima fase, che comporta un aggravio ulteriore di costi per ri-omologazioni ed altro, puntando direttamente (con un miglior rapporto costi-benefici) al risultato finale, prevedendo una revisione delle sub-categorie, almeno nei casi più problematici ed un *lead time* più adeguato che si ritiene di 7 anni per le nuove omologazioni e di 9 anni per le nuove immatricolazioni.

4.9 In effetti si tratterebbe comunque di un impegno ad investimenti progressivi di enorme rilievo, in un periodo in cui quasi tutti i costruttori europei si confrontano con una crisi del mercato che, iniziata nel 2008, sembra farsi sempre più acuta. Investimenti che finirebbero inevitabilmente sulle spalle dei consumatori con il rischio di ulteriore rallentamento di rinnovo del parco circolante, specie per i mezzi pesanti destinati al trasporto merci, a tutto danno dell'obiettivo che il nuovo regolamento intende conseguire.

Bruxelles, 25 aprile 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 relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che abroga la direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (Rifusione)**

COM(2011) 656 definitivo — 2011/0298 (COD)

(2012/C 191/15)

Relatore unico: **IOZIA**

Il Consiglio, in data 2 dicembre 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:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai mercati degli strumenti finanziari che abroga la direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (Rifusione)*

COM(2011) 656 final — 2011/0298 (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 17 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 115 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) apprezza la proposta di rifusione della direttiva 2004/39/CE, nota come MiFID, che stabilisce un quadro regolatorio per l'offerta di servizi in strumenti finanziari come ad esempio il *brokeraggio*, la consulenza, la gestione di portafoglio, la sottoscrizione di nuove emissioni, l'operatività da parte di banche ordinarie e di banche di investimento e per le operazioni sui mercati regolamentati, da parte di operatori di mercato.

1.2 L'obiettivo primario della direttiva è di accrescere la trasparenza, l'efficienza degli scambi e a limitare la volatilità dei mercati, ma anche a rafforzare la correttezza degli intermediari e la tutela degli investitori e aprire i mercati europei a un'effettiva concorrenza nell'offerta dei servizi finanziari. Il CESE sostiene questi obiettivi e ritiene che la proposta nel suo complesso vada nella giusta direzione.

1.3 Il CESE ritiene, alla luce del nuovo Trattato, che la base giuridica scelta dalla Commissione possa essere insufficiente e non rispecchi appieno le implicazioni che la direttiva comporti. La protezione dei consumatori, il consolidamento e lo sviluppo del mercato interno, che costituiscono parte fondamentale della direttiva, poggiano su basi giuridiche più articolate e complesse e garantiscono migliori processi di coinvolgimento e ruolo degli organi rappresentativi.

1.4 La proposta di rifusione della direttiva, tiene in considerazione l'evoluzione legislativa che si è avuta finora e propone soluzioni nuove e meglio definite circa le responsabilità degli operatori. Il CESE condivide la scelta della rifusione, suggerita dalla maggior complessità del mercato finanziario, dall'evoluzione del mercato e degli strumenti tecnologici utilizzati, che

hanno reso obsolete alcune precedenti previsioni, e soprattutto dalla debolezza della regolazione negli strumenti piuttosto che nel mercato dei titoli, gestito da operatori finanziari.

1.5 Il CESE ritiene che la proposta colga l'obiettivo di rafforzare il mercato finanziario dell'UE più integrato, efficiente e competitivo, coniugando il rafforzamento dei profili di trasparenza e di protezione dei consumatori, riducendo le aree della speculazione selvaggia, fine a se stessa ed avulsa dal contesto economico e sociale, in particolare negli strumenti scambiati essenzialmente fuori mercato (OTC).

1.6 Il CESE, anche in quest'occasione, sottolinea la sua contrarietà ad un uso eccessivo e sproporzionato di atti delegati, come previsto dall'articolo 94, che dovrebbero riguardare limitate e circoscritte materie, con una delega da esercitare in un tempo definito e auspica un chiarimento tra le istituzioni legislative europee circa il corretto utilizzo di questo strumento, soggetto ad una verifica *ex post* e la sua coerenza con la lettera e lo spirito dei trattati.

1.7 Il CESE sostiene con convinzione la previsione di rafforzare il principio della consulenza indipendente, che obbliga l'operatore a dichiarare anticipatamente se offre un servizio su base indipendente o collegata una rete di vendita. I risparmiatori avranno la possibilità di scegliere, in relazione alle loro esigenze, il tipo di consulenza che desiderano ottenere.

1.8 Il CESE già in passato aveva richiesto di disciplinare con chiarezza il tema delle «vendite contro consulenza», cioè il divieto di pressioni commerciali per la vendita di prodotti da parte delle imprese finanziarie verso gli operatori e le reti di

vendita. La proposta in esame compie un primo passo nella giusta direzione ed il CESE si compiace che la Commissione abbia convenuto sull'opportunità di aumentare la protezione degli investitori e degli operatori, che dovrebbero operare «esclusivamente» nell'interesse del cliente, consigliandolo appropriatamente e senza condizionamenti di alcun tipo.

1.9 Il CESE raccomanda alla Commissione di inserire nell'elenco delle informazioni una ulteriore norma, che regolamenti la qualità dei dati scambiati tra i *data providers*. La sensibilità e l'importanza di queste informazioni consigliano di rendere obbligatoria anche la presentazione di queste informazioni, con ovvie positive ripercussioni sulla trasparenza del mercato.

1.10 Il CESE condivide l'assegnazione di nuove responsabilità all'ESMA, che dovrà, tra l'altro emanare una serie di standard tecnici obbligatori, redigere pareri, vietare prodotti e pratiche in situazioni di emergenza e coordinare l'attività delle autorità nazionali, identificare linee-guida sulle misure amministrative e sulle sanzioni da adottare in casi specifici.

## 2. La «proposta»: le principali novità

2.1 La proposta, pur mantenendo invariata la struttura della direttiva MiFID, aggiorna quest'ultima alla luce delle disposizioni contenute nelle direttive introdotte successivamente e la arricchisce di nuovi contenuti, ponendosi come obiettivi principali:

- la promozione della competizione tra operatori e mercati;
- la promozione della trasparenza ed efficienza dei mercati;
- il rafforzamento della protezione degli investitori.

2.2 I mezzi impiegati per raggiungere questi obiettivi riguardano i rischi che devono essere mitigati attraverso diversi meccanismi. Nel passato, infatti, alcuni rischi, che erano stati anticipati, si sono concretizzati mettendo in luce la debolezza dei precedenti meccanismi di mitigazione previsti.

2.3 Le principali novità introdotte con la MiFID II riguardano specificatamente:

- l'ambito di applicazione ed il regime delle esenzioni;
- le nuove piattaforme di negoziazione;
- le regolamentazione dell'attività delle imprese di investimento e degli operatori di mercato comunitari;
- le regole applicabili alle imprese di investimento extracomunitarie;
- i nuovi poteri delle autorità di vigilanza degli Stati membri dell'Unione europea;
- gli atti delegati.

## 3. Osservazioni

3.1 La riforma si compone di due parti: la prima riguarda la struttura del mercato, mentre la seconda si concentra sulle questioni inerenti la trasparenza. Come espressamente dichiarato: «Lo scopo principale della proposta è garantire che tutti gli scambi siano condotti in modo regolamentato e siano completamente trasparenti».

3.2 Un punto cruciale della normativa riguarda l'introduzione della consulenza indipendente. Il CESE ritiene che la norma sulla consulenza indipendente sia ben scritta. Con le nuove regole gli intermediari dovranno specificare al risparmiatore che tipo di consulenza si apprestano a erogare, se su base indipendente o meno, quali caratteristiche avrà e diverse altre informazioni.

3.3 Questa previsione consente a tutti gli investitori, indipendentemente dalla loro disponibilità economica, di ricevere una consulenza adeguata al proprio profilo. Il CESE non può che essere favorevole a una tale disposizione.

3.4 Il principio di trasparenza adottato permette infatti al cliente di conoscere per chi lavora il consulente, armonizzando le diversità ad oggi esistenti nei diversi Stati, aumentando la trasparenza, migliorando la correttezza dei comportamenti degli operatori coinvolti e, dunque, in ultima istanza, rafforzando la tutela dell'investitore.

3.5 La direttiva, inoltre, fatta eccezione per la specifica attività di *portfolio management*, permette alle attuali reti di consulenti (dipendenti ed indipendenti) di coesistere, ma obbliga gli stessi a dichiarare la loro natura. Il CESE guarda a questa previsione in modo favorevole in ottica di tutela sia della concorrenza che degli investitori in quanto la direttiva mette la clientela nelle condizioni di scegliere quale modalità di servizio preferisce nell'ambito della consulenza.

3.6 In linea generale, il documento della Commissione tutela il cliente e apre la strada a una convivenza virtuosa tra gli attori della consulenza finanziaria, dalle banche alle reti di promozione finanziaria, fino ai consulenti *fee only*.

3.7 Il CESE suggerisce di precisare la definizione di consulenza e di sancire che essa debba esserci in qualsiasi servizio di investimento (anche quella generalista). Secondo il CESE, prevedere che essa debba essere svolta solo da professionisti del settore, potrebbe garantire un rafforzamento ulteriore al principio di tutela dell'investitore.

3.8 È opportuno precisare che la consulenza è una raccomandazione di un prodotto adeguato al profilo di un cliente ed è nell'adeguatezza della raccomandazione che si riscontra la correttezza del comportamento. Secondo il CESE, quindi, questa previsione ha un riflesso anche da un punto di vista «educativo», a prescindere dal modello organizzativo. La correttezza non dipende, o quantomeno non totalmente, dal fatto che la raccomandazione sia fatta in forme d'integrazione verticale o di multimarca, oppure in modalità *fee only* o in brokeraggio. Il fatto che si abbiano uno, dieci o trenta prodotti non serve a garantire che la raccomandazione data al cliente sia corretta.

3.9 La proposta lascia pressoché inalterato il criterio di auto-classificazione del cliente, introdotto dalla vecchia direttiva MiFID (gli intermediari classificano i propri clienti al dettaglio sulla base delle conoscenze ed esperienze in materia di investimenti che questi ultimi affermano di possedere). L'ESMA fornisce una lista di linee guida per redigere il questionario da somministrare ai clienti. Precisamente, si individuano differenti categorie di clienti, suddivisi in *retail*, *professional* e *eligible counterparty*.

3.10 Il CESE apprezza la miglioria apportata poiché ritiene che ora gli intermediari siano messi nelle condizioni di segmentare in modo efficace la clientela, ma che nel contempo evidenzia come la direttiva non dia al mercato gli strumenti idonei per proteggere i clienti ad ogni livello.

3.11 Il sistema sarà messo nelle condizioni di fare *education* con il cliente sul campo, attraverso personale adeguatamente formato. Tuttavia, il CESE considera piuttosto ambizioso pensare che un cliente *retail* possa tracciare una rappresentazione veritiera e corretta delle proprie competenze finanziarie, vista anche la scarsa educazione finanziaria e il ritardo con cui programmi di educazione finanziaria sono stati progettati a livello europeo. Il Comitato suggerisce pertanto di rivedere la procedura della direttiva, prevedendo eventualmente l'inserimento di una figura esterna di supporto nella «educazione» del cliente.

3.12 La direttiva introduce un nuovo modello remunerativo del consulente indipendente. La consulenza indipendente andrà pagata mentre quella non indipendente non sarà pagata direttamente dal cliente.

3.13 Il Comitato ritiene che questo nuovo schema remunerativo darà nuova qualità al servizio offerto, nuova tutela e potrà garantire l'onestà dei professionisti. Il CESE suggerisce a questo proposito di distinguere tra «*advice*» e «*selling*».

3.14 Inoltre, se la consulenza vera e propria ha un costo, è ragionevole pensare che la consulenza su prodotti più complessi sia più costosa. Il CESE solleva quindi una riflessione rispetto alla circostanza per cui potrebbero essere favoriti e maggiormente diffusi prodotti meno complessi in quanto più economici.

3.15 Molte delle nuove disposizioni sono volte a garantire l'onestà e la correttezza dei comportamenti delle banche, che saranno anche costrette a rivedere in profondità le loro pratiche commerciali. Il CESE è favorevole a questa previsione perché permette una maggior tutela dell'investitore. Allo stesso tempo il Comitato raccomanda la Commissione di perseguire una *policy* di responsabilizzazione delle imprese finanziarie, anziché del cliente.

3.16 Un'importante novità è rappresentata anche dalla proposta di un segmento specifico di Borsa per le piccole e medie imprese, con minori oneri regolamentari. Il Comitato è favorevole a questa specifica inclusione poiché permette di dare visibilità a questo specifico segmento.

3.17 Tuttavia, il CESE solleva un dubbio sulla capacità di implementazione della disposizione. Non si tratta infatti di una nuova proposta. Sono più di 20 anni che si tenta di sviluppare un mercato allargato per le PMI e mai si è riusciti a renderlo operativo in condizioni di efficienza. Il Comitato suggerisce pertanto di prevedere delle misure e delle disposizioni specifiche che permettano di realizzarlo in modo efficace ed efficiente.

3.18 In generale, la direttiva stabilisce regole di funzionamento più chiare per tutte le attività di negoziazione. Le piattaforme di negoziazione dovranno far sì che, nell'ambito di uno scambio, tutti i dati siano fruibili liberamente entro 15 minuti e divulgati in tempo reale ad un costo definito dalla Commissione, su una «base commerciale ragionevole». Questa misura segnerebbe un passo in avanti nella trasparenza sulla formazione dei prezzi.

3.19 Il processo che prevede l'obbligo a carico di ogni piattaforma di servirsi di determinati intermediari per canalizzare verso l'esterno i dati relativi alle negoziazioni è condivisibile. Il CESE ritiene, però, che questa previsione evidenzia un'eccessiva fiducia nello scambio spontaneo di informazioni tra gli operatori e suggerisce alla Commissione di prevedere uno specifico punto che regolamenti la qualità dei dati scambiati tra i *data providers*.

3.20 Rispetto ai derivati su «*commodities*», l'obiettivo della MiFID II è quello di prevenire la speculazione sfrenata e fine a se stessa. La Commissione intende raggiungere questo obiettivo limitando anche l'ammontare di contratti che un investitore può concludere in un certo periodo di tempo. Il CESE, come già ripetuto più volte, ritiene che la speculazione non sia necessariamente un fatto negativo per i mercati finanziari, incrementando la liquidità e lo sviluppo degli stessi. Occorrono certamente misure che contrastino le operazioni ad alto contenuto speculativo, che si riverberano sui prezzi finali per i consumatori, al contempo il CESE raccomanda un'attenta ed equilibrata ponderazione delle misure, per evitare effetti negativi sul mercato.

3.21 Il CESE, inoltre, riscontra che il nuovo regolamento, pur perseguendo un principio di armonizzazione tra paesi, non sembra proporre uno specifico coordinamento tra Europa e USA. Il CESE si esprime favorevolmente al principio di armonizzazione perseguito, ma suggerisce, nello stesso tempo, di porre attenzione ai costi aggiuntivi che i partecipanti ai diversi mercati potrebbero sostenere a causa delle diverse norme presenti, ad esempio, nei mercati dei derivati.

3.22 Rispetto all'estensione del principio di trasparenza anche alle fasi di pre-negoziazione di titoli e prodotti strutturati, il CESE si esprime favorevolmente. Tuttavia, il Comitato suggerisce di tener conto delle differenze sostanziali tra il mercato dell'*equity* e quello del *non-equity*. La trasparenza pre negoziazione è importante più per i mercati *order driven* (come il mercato azionario), mentre la trasparenza post negoziazione è più opportuna per i mercati *quote driven* (come i mercati obbligazionari). Il CESE vede pertanto auspicabile una distinzione tra mercati dell'applicazione del principio di trasparenza pre e post negoziazione.

Bruxelles, 25 aprile 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 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali**

COM(2011) 895 definitivo — 2011/0439 (COD),

**alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici**

COM(2011) 896 definitivo — 2011/0438 (COD),

**e alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione**

COM(2011) 897 definitivo — 2011/0437 (COD)

(2012/C 191/16)

Relatore: **CABRA DE LUNA**

Il Parlamento europeo, in data 19 gennaio 2012 e il Consiglio, in data 10 febbraio 2012, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 53, paragrafo 1, 62 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 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali*

COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD).

Il Parlamento europeo, in data 17 gennaio 2012 e il Consiglio, in data 10 febbraio 2012, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 53, paragrafo 1, 62 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 sugli appalti pubblici*

COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD).

Il Parlamento europeo, in data 17 gennaio 2012 e il Consiglio, in data 10 febbraio 2012, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 53, paragrafo 1, 62 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 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*

COM(2011) 897 final — 2011/0437 (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 17 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 26 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 179 voti favorevoli, 33 voti contrari e 12 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La revisione delle direttive sugli appalti pubblici si inserisce in un programma globale il cui obiettivo è di portare avanti un'ampia modernizzazione del sistema degli appalti nell'Unione europea, per quanto concerne sia gli appalti pubblici di carattere generale sia gli appalti degli enti che operano nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. È stata inoltre inclusa una nuova proposta di direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, finora disciplinati solo in parte su scala europea.

1.2 Come si evince dall'esito della votazione, l'approvazione del parere INT/570 del Comitato economico e sociale europeo

(CESE) in merito al *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici - Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti* fu quasi assoluta. Il CESE deve pertanto mantenere nel presente parere gli stessi principi e punti di vista. Questo non impedisce al Comitato, ora che si trova dinanzi a proposte legislative specifiche e concrete, di utilizzare tale consenso come base per sviluppare ulteriormente, nell'ambito del presente parere, i principi e i punti di vista elaborati nel testo precedente.

1.3 Il CESE sottolinea l'importanza di tener conto degli aspetti innovativi ambientali e sociali della strategia Europa 2020 in materia di appalti pubblici.

1.4 Il Comitato raccomanda concretamente di promuovere la qualità e l'innovazione negli appalti pubblici, di ridurre gli oneri burocratici superflui, di includere gli aspetti ambientali e sociali (a favore della tutela dell'occupazione e delle condizioni di lavoro nonché a favore dei disabili e di altri gruppi svantaggiati), e di promuovere l'uso dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al criterio del prezzo più basso che dovrebbe essere l'eccezione piuttosto che la regola; questo consente, tra gli altri obiettivi, di rendere gli appalti pubblici più intelligenti ed efficienti, di garantire una maggiore professionalizzazione, di aumentare la partecipazione delle PMI incluse le imprese sociali, di combattere il favoritismo, la frode e la corruzione e di promuovere gli appalti pubblici europei di carattere transfrontaliero. Inoltre, il CESE è favorevole all'applicazione, tenendo conto dell'esigenza di promuovere lo sviluppo sostenibile, del principio relativo al costo del ciclo di vita.

1.5 Per il CESE, disporre di procedure d'appalto comuni a livello europeo garantisce una maggiore trasparenza e obiettività. Ad ogni modo, le proposte concedono a ciascuno Stato membro una grande flessibilità a livello amministrativo per adeguare le procedure e gli strumenti alle loro situazioni specifiche. Tutti questi parametri, insieme a quelli relativi alla qualità e alla professionalità, andranno senza alcun dubbio a vantaggio degli stessi cittadini e dell'interesse generale.

1.6 Al termine di un ampio dibattito sui servizi d'interesse generale (SIG) si è giunti alla conclusione che questi ultimi non rappresentano appalti pubblici propriamente detti bensì servizi forniti da autorità o a loro nome. Il CESE ribadisce che le autorità aggiudicatrici dispongono della più totale libertà di realizzare esse stesse le loro funzioni o di esternalizzare i lavori che giudicano opportuni.

1.7 Il CESE ribadisce il proprio sostegno per quanto concerne l'aggiudicazione di appalti riservati a laboratori protetti per i disabili e alle imprese di carattere sociale che danno lavoro ad altri gruppi svantaggiati. L'obiettivo è di garantire pari opportunità a tutti i cittadini e di favorire l'integrazione sociale.

1.8 Le norme sulla riservatezza relative alle informazioni contenute nelle offerte delle imprese, devono essere rafforzate.

1.9 Le specifiche tecniche dovrebbero essere estese al fine di inserire le caratteristiche del processo di produzione. Questo semplificherebbe e renderebbe più trasparenti i poteri di cui dispongono le autorità aggiudicatrici al fine di adottare decisioni importanti per quanto concerne la promozione di obiettivi sensibili, tra cui la sostenibilità ambientale, l'attuazione di contratti collettivi, le norme del lavoro, le condizioni di lavoro e il principio della parità salariale per lo stesso lavoro.

1.10 Sempre in relazione alle specifiche tecniche, il CESE giudica estremamente positivo l'obbligo che nella elaborazione delle specifiche stesse si tenga conto, salvo in casi debitamente giustificati, dei criteri di accessibilità per le persone con disabilità e di progettazione adeguata per tutti gli utenti.

1.11 Per quanto concerne i motivi di esclusione di cui all'articolo 55, paragrafo 3, lettera a) della proposta di direttiva sugli

appalti pubblici, il CESE giudica positivo il fatto che le autorità aggiudicatrici possano escludere dalla partecipazione ad un appalto pubblico gli operatori che abbiano violato gli obblighi stabiliti dalla legislazione dell'Unione in materia di diritto del lavoro o di sicurezza sociale o di diritto ambientale oppure dalla legislazione internazionale in materia di previdenza sociale e di diritto ambientale elencata nell'allegato XI. A rigor di logica, tuttavia, occorre anche prevedere espressamente che gli operatori possano essere esclusi quando violino le norme nazionali di ciascuno Stato membro in campo sociale, lavorativo o ambientale e i contratti collettivi in vigore nel luogo in cui i lavori vengono realizzati e i servizi o le forniture prestati. Il CESE ritiene in ogni caso che le esclusioni per tali motivi debbano essere sempre obbligatorie.

1.12 Come si afferma nel precedente parere INT/570, è necessario che l'articolo 57 della proposta di direttiva sugli appalti pubblici preveda l'obbligo per gli offerenti di presentare una dichiarazione da cui risulti che rispettano «la legislazione applicabile in ciascuno Stato membro in materia di integrazione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro». Questo vale, ad esempio, per il rispetto - negli Stati membri in cui sia in vigore un tale requisito previsto dalla legge - dell'obbligo di assumere un determinato numero o una determinata quota di persone con disabilità. Logicamente, il principio non vale nei paesi in cui tale obbligo non esiste.

1.13 Sempre nel parere INT/570 si afferma che la convenzione n. 94 dell'OIL sulle clausole di lavoro nei contratti stipulati da un'autorità pubblica, adottata nel 1949, è attualmente vincolante in 10 Stati membri dell'UE, mentre in altri, tra cui l'Irlanda, viene applicata su base volontaria negli appalti pubblici. Il CESE prende atto dei principi sanciti da tale convenzione e propone di incoraggiare gli Stati membri a ratificarla e ad attuarne i principi.

1.14 Per il CESE, il «prezzo più basso» o il «costo più basso» continuano ad essere i criteri di aggiudicazione predominanti e vengono utilizzati in maniera eccessiva. Il ricorso esagerato al criterio del prezzo più basso rappresenta un ostacolo all'innovazione e alla ricerca di una migliore qualità e di un miglior rapporto qualità/prezzo, criteri contemplati dalla strategia Europa 2020, e non comporta necessariamente un incremento di valore. Il criterio del prezzo più basso dovrebbe pertanto diventare un'eccezione e non la regola.

1.15 Il CESE ritiene necessario rafforzare le disposizioni in materia di subappalti. La stratificazione di molteplici livelli di subappalto può rendere difficile far rispettare i contratti collettivi, le condizioni di lavoro e le procedure in materia di salute e sicurezza. Le autorità pubbliche dovrebbero disporre di un maggiore margine di manovra per far sì che l'appalto rispetti i criteri di qualità e gli obiettivi sociali e ambientali. I dettagli in merito ai subappaltatori principali andrebbero definiti prima di aggiudicare l'appalto, e l'autorità pubblica dovrebbe specificare le responsabilità e gli obblighi dei subappaltatori, per garantire un'efficace sorveglianza e controllo. Le autorità pubbliche dovrebbero infine disporre di meccanismi che consentano loro di porre il veto su determinati subappaltatori e di rifiutarli, qualora l'esito del controllo desti qualche preoccupazione.

1.16 Il Comitato si dichiara inoltre favorevole a mantenere la distinzione tra «servizi A» e «servizi B», a condizione che venga preservata la certezza giuridica e che sia esaminata la possibilità di estendere gli appalti transfrontalieri dei servizi di tipo B. Già nel precedente parere INT/570, ha raccomandato alla Commissione di svolgere periodicamente un riesame dell'elenco dei servizi B onde stabilire se alcuni di essi non possano vantaggiosamente essere inseriti nell'elenco dei servizi A. In ogni caso, il CESE esprime preoccupazione per quanto concerne i diversi appalti di servizi pubblici che figuravano nell'elenco dei servizi di tipo B e che sono stati eliminati, a seconda dei casi, dall'allegato XVI e dall'allegato XVII delle proposte, allegati in cui vengono elencati i servizi per i quali risulta applicabile la procedura disciplinata agli articoli 74, 75 e 76 oppure 84, 85 e 86 di entrambe le proposte. Il Comitato ritiene inoltre che il riferimento ai servizi religiosi o a quelli forniti dai sindacati, che attualmente figurano all'allegato XVI e all'allegato XVII delle proposte, debba essere eliminato.

1.17 Il CESE fa osservare che sussistono dubbi importanti circa la necessità di una direttiva UE relativa all'aggiudicazione di appalti di concessione e ricorda la risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sulla modernizzazione degli appalti pubblici (2011/2048 (INI)) in cui il Parlamento «insiste sul fatto che una proposta di atto legislativo relativo alle concessioni di servizi sarebbe giustificata solo nell'ottica di rimediare a eventuali distorsioni del mercato interno e sottolinea che finora non è stata individuata alcuna distorsione di tale ordine». Il CESE chiede che venga effettuata una valutazione d'impatto più completa prima di far proseguire l'iter di queste proposte.

1.18 Il CESE afferma che i servizi d'interesse economico generale sono generalmente soggetti a specifiche norme nazionali e dell'UE, destinate a far sì che essi siano accessibili, abordabili sul piano economico e di qualità, assicurando al tempo stesso la parità di trattamento e l'accesso universale, la sicurezza e i diritti degli utenti. Nella proposta all'esame, dette norme dovrebbero essere ribadite e garantite. Conformemente al Protocollo sui servizi d'interesse generale introdotto dal Trattato di Lisbona, le autorità nazionali, regionali e locali devono mantenere il loro ampio potere discrezionale al fine di poter decidere come organizzare e prestare detti servizi e definirne le caratteristiche, onde perseguire i loro obiettivi d'interesse generale.

1.19 Le pubbliche autorità devono legittimamente poter scegliere se eseguire i contratti pubblici *in house* (con mezzi propri) oppure cooperare con altre autorità pubbliche come riconosciuto nei Trattati europei e nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e nel rispetto dei principi di trasparenza.

1.20. Il CESE raccomanda di istituire meccanismi nazionali di vigilanza incaricati di applicare e monitorare gli appalti pubblici nei vari Stati membri.

## 2. Analisi delle proposte della Commissione europea nel loro complesso

2.1 I pubblici poteri spendono ogni anno circa il 18 % del PIL in beni, servizi e opere. In periodi come questi di restrizioni di bilancio, la politica degli appalti pubblici deve garantire un uso ottimale di queste risorse al fine di sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro e contribuire in tal modo al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020.

2.2 L'attuale generazione di direttive sugli appalti pubblici è il risultato di una lunga evoluzione iniziata nel 1971 con l'adozione della direttiva 71/305/CEE<sup>(1)</sup>. Una valutazione economica approfondita ha mostrato che le direttive sugli appalti pubblici hanno raggiunto in modo considerevole i loro obiettivi. Tuttavia, è ancora necessario fare notevoli passi avanti per conseguire obiettivi quali la sostenibilità sociale ed ambientale. È vero che le direttive hanno prodotto un aumento della trasparenza e hanno permesso di raggiungere livelli più elevati di concorrenza e prezzi più bassi, ma adesso è opportuno anche curare gli aspetti occupazionali e le condizioni salariali e professionali, affinché non vengano pregiudicati gli obiettivi di crescita e di creazione di posti di lavoro stabiliti dalla strategia Europa 2020 né vengano trascurati i requisiti orizzontali sul piano sociale e ambientale sanciti dal Trattato di Lisbona.

2.3 Il CESE richiama altresì l'attenzione sulla possibilità di analizzare l'importanza virtuale o reale che potrebbero avere i lavoratori autonomi economicamente dipendenti in questa materia<sup>(2)</sup>.

2.4 Le parti interessate hanno chiesto di riesaminare le direttive sugli appalti pubblici al fine di semplificare le norme, incrementare l'efficienza e l'efficacia e far sì che si adeguino meglio all'evoluzione del contesto politico, sociale ed economico.

2.5 La revisione delle direttive sugli appalti pubblici si inserisce in un programma globale il cui obiettivo è di portare avanti un'ampia modernizzazione del sistema degli appalti nell'Unione europea, per quanto concerne sia gli appalti pubblici di carattere generale sia gli appalti degli enti che operano nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. La riforma della legislazione sugli appalti pubblici costituisce una delle dodici azioni previste nella comunicazione della Commissione *L'Atto per il mercato unico - Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia*, adottata nell'aprile 2011.

2.6 È stata inoltre inclusa una nuova proposta di direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, finora disciplinati solo in parte su scala europea attraverso il diritto derivato. Tuttavia, diverse organizzazioni tanto imprenditoriali quanto sindacali nonché diversi attori politici ed enti pubblici hanno già cominciato a manifestare una chiara opposizione a tale proposta, poiché dubitano che essa possa garantire una maggiore certezza giuridica e rispettare in modo adeguato il potere decisionale degli enti pubblici stabilito in base alle prerogative che il Trattato europeo concede loro.

2.7 A titolo di considerazione generale valida sia per gli appalti pubblici sia per i contratti di concessione, il CESE accoglie favorevolmente il fatto che la Commissione abbia tenuto conto delle particolarità dei servizi sociali e abbia proposto una procedura semplificata. Manca tuttavia una precisa distinzione tra «appalti pubblici» e «concessioni» da un lato e altri modi di espletare funzioni pubbliche, in particolare sociali dall'altro. Il CESE propone pertanto di inserire in entrambe le direttive una frase così formulata: «Le procedure degli Stati membri volte

<sup>(1)</sup> GU L 185 del 16.8.1971, pag. 5. Parere del CESE, GU C 63 del 13.4.1965, pag. 929.

<sup>(2)</sup> GU C 18 del 19.1.2011, pagg. 44-52.

ad autorizzare tutti i fornitori che soddisfano le condizioni stabilite dalla legge a prestare servizi indipendentemente dalla loro forma giuridica e nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione non vengono considerate concessioni di servizi o appalti».

### 3. **Parere INT/570 del Comitato economico e sociale europeo sul tema Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti**

3.1 La Commissione europea, in data 27 gennaio 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici - Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti* (COM(2011) 15 final).

3.2 La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 23 giugno 2011.

3.3 Alla sua 473a sessione plenaria, dei giorni 13 e 14 luglio 2011 (seduta del 13 luglio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il parere INT/570 in merito al Libro verde con 164 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

3.4 Come si evince dall'esito della votazione, l'approvazione di questo parere fu quasi assoluta. Il CESE deve pertanto mantenere nel presente parere gli stessi principi e punti di vista in quanto, da un lato, non si sono verificate circostanze nuove che ne impongono un cambiamento e, dall'altro, è raccomandabile conservare quella stessa maggioranza e quello spirito di collaborazione verso il bene comune che fece sì che il Comitato economico e sociale europeo trovasse un consenso nell'ambito del precedente parere. Questo non impedisce al Comitato, ora che si trova dinanzi a proposte legislative specifiche e concrete, di utilizzare tale consenso come base per sviluppare ulteriormente, nell'ambito del presente parere, i principi e i punti di vista già elaborati.

3.5 Nel parere citato (INT/570), il CESE ha affermato di accogliere favorevolmente il dibattito avviato dalla Commissione con il Libro verde, dibattito inteso a modernizzare la politica UE in materia di appalti pubblici per incrementarne l'efficacia nel contesto di un mercato unico non solo meglio funzionante ma anche più innovativo, più verde e più sociale.

3.6 Nel parere si raccomandava, tra le altre cose, di promuovere la qualità e l'innovazione negli appalti pubblici, di ridurre gli oneri burocratici superflui, di includere gli aspetti ambientali e sociali (a favore della tutela dell'occupazione e delle condizioni di lavoro nonché a favore dei disabili e di altri gruppi svantaggiati), e di favorire l'uso dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al prezzo più basso al fine di rendere gli appalti pubblici più intelligenti ed efficienti, di garantire una

maggiore professionalizzazione, di aumentare la partecipazione delle PMI, incluse le imprese sociali, di combattere il favoritismo, la frode e la corruzione e di promuovere gli appalti pubblici europei di carattere transfrontaliero.

### 4. **Proposta di direttiva sugli appalti pubblici – COM(2011) 896 final e Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali – COM(2011) 895 final**

4.1 La riforma proposta intende modernizzare in profondità gli strumenti e i mezzi esistenti affinché si adeguino meglio alla evoluzione del contesto politico, sociale ed economico. Per tale motivo, è stato inoltre ritenuto necessario, conformemente agli stessi Trattati dell'UE, operare una distinzione tra una direttiva generale sugli appalti pubblici e un'altra a parte relativa agli appalti degli enti che operano nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

4.2 La riforma proposta dalla Commissione europea persegue due obiettivi fondamentali:

- accrescere l'efficienza della spesa pubblica per garantire i migliori risultati in materia di appalti, in termini di rapporto qualità/prezzo. Ciò comporta, in particolare, una semplificazione dell'attuale normativa sugli appalti pubblici. Procedure più razionali ed efficienti andranno a vantaggio di tutti gli operatori economici e favoriranno la partecipazione delle PMI e degli offerenti transfrontalieri;
- far sì che i committenti utilizzino in modo più adeguato gli appalti pubblici a sostegno di obiettivi sociali comuni quali la tutela dell'ambiente, una maggiore efficienza energetica e sotto il profilo delle risorse, la lotta contro i cambiamenti climatici, la promozione dell'innovazione e dell'inclusione sociale e infine la garanzia delle migliori condizioni possibili per la fornitura di servizi sociali di elevata qualità.

4.3 Per il CESE, disporre di procedure d'appalto comuni a livello europeo garantisce una maggiore trasparenza e obiettività, rendendo difficile al tempo stesso i favoritismi nell'aggiudicazione. Ad ogni modo, le proposte concedono a ciascuno Stato membro una grande flessibilità dal punto di vista amministrativo, che consente di adeguare le procedure e gli strumenti alle loro situazioni specifiche. Tutti questi parametri, insieme a quelli relativi alla qualità e alla professionalità, andranno senza alcun dubbio a vantaggio degli stessi cittadini e dell'interesse generale.

4.4 Il concetto di «organismo di diritto pubblico» non è chiaro. È opportuno precisare la nozione di organismo pubblico di cui all'articolo 2 di entrambe le proposte di direttiva (appalti pubblici e appalti degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali).

4.5 Il CESE giudica corrette le soglie stabilite agli articoli 4 e 12 delle proposte per l'applicazione di entrambe le direttive.

4.6 Al termine di un ampio dibattito sui servizi d'interesse generale (SIG) si è giunti alla conclusione che questi ultimi non rappresentano appalti pubblici propriamente detti bensì servizi forniti da autorità o a loro nome. Il CESE ribadisce che le autorità aggiudicatrici dispongono della più totale libertà di realizzare esse stesse tutte o alcune delle loro funzioni o di esternalizzare i lavori che giudicano opportuni. Inoltre, bisogna tener conto dei sistemi degli Stati membri che rispettano i principi della parità di trattamento, della non discriminazione e della trasparenza, sanciti dal diritto primario dell'UE e che prevedono un diritto generale di accesso alla fornitura dei servizi. Il SIG<sup>(3)</sup>, in quanto tale, non deve pertanto rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva mentre qualsiasi esternalizzazione o appalto ad esso legato, aggiudicato dall'autorità competente o a suo nome, dovrebbe sì essere soggetto alla direttiva.

L'articolo 14 del TFUE e il Protocollo n. 26 sui servizi d'interesse generale riconoscono il carattere specifico e l'importanza dei servizi pubblici nonché l'elevato potere discrezionale delle autorità nazionali, regionali e locali quando si tratta di decidere come prestare, commissionare e organizzare detti servizi. Questo comprende la fornitura di servizi sul piano interno o il partenariato pubblico-privato. È essenziale garantire un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti degli utenti. Tali principi devono essere applicati in tutte le proposte di direttiva legate agli appalti pubblici.

4.7 Le direttive non devono stabilire quello che un'autorità aggiudicatrice deve o non deve acquisire o esternalizzare ma solo definire le procedure applicabili a detta acquisizione o esternalizzazione. Il CESE ritiene che questa libertà d'azione non debba essere limitata. Tutto deve essere fatto in modo trasparente e proporzionato, per non dar luogo ad abusi o ad azioni fraudolente.

4.8 Le pubbliche autorità devono legittimamente poter scegliere se eseguire i contratti pubblici *in house* (con mezzi propri) oppure cooperare con altre autorità pubbliche come riconosciuto nei Trattati europei e nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e nel rispetto dei principi di trasparenza.

4.9 Le norme generali sugli operatori economici previste agli articoli 16 e 30 di entrambe le proposte di direttiva sono corrette in quanto favoriscono la partecipazione delle PMI; queste ultime sono tenute in ogni caso a rispettare gli standard sociali e ambientali.

4.10 Come già nel suo precedente parere (INT/570), il CESE ribadisce il proprio sostegno per quanto concerne l'aggiudicazione di appalti riservati a laboratori protetti per i disabili, al fine di garantire le pari opportunità per tutti i cittadini e favorire l'inserimento sociale. Il CESE fa osservare che gli articoli 17 e 31 delle proposte hanno esteso la portata del ventottesimo

considerando e dell'articolo 19 della direttiva 2004/18/CE affinché si tenga conto anche delle persone svantaggiate. Il Comitato pertanto suggerisce che le due proposte contengano disposizioni separate per ciascun aspetto, formulando il testo nel seguente modo: «Gli Stati membri possono riservare il diritto di partecipazione a procedure di appalti pubblici a:

- a) laboratori protetti, oppure prevedere l'esecuzione degli appalti nel contesto di programmi per la protezione di determinati posti di lavoro, a condizione che la maggior parte dei lavoratori interessati siano disabili che, per motivi fisici o per la gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali o non trovano facilmente un impiego nel mercato tradizionale del lavoro;
- b) imprese sociali o programmi il cui obiettivo principale è l'integrazione sociale e professionale di lavoratori svantaggiati, a condizione che più del 30 % degli impiegati degli operatori economici e sociali siano lavoratori svantaggiati. L'invito a presentare proposte deve fare riferimento alla presente disposizione».

Il CESE ritiene inoltre che nelle sue proposte la Commissione dovrebbe prevedere espressamente l'aggiudicazione obbligatoria di un determinato numero o percentuale di tali appalti in quegli Stati membri in cui le circostanze lo giustificano, ad esempio la presenza sul loro territorio di un gran numero di disabili che pur potendo lavorare sono rimasti disoccupati.

4.11 In ogni caso, il CESE ritiene che le proposte dovrebbero includere un riferimento specifico agli appalti riservati, in cui si precisa che i laboratori protetti e gli operatori economici aventi per obiettivo principale l'integrazione sociale e professionale di lavoratori disabili o svantaggiati «devono essere promossi e contare su una partecipazione maggioritaria di enti senza fini di lucro». Questo giustificerebbe ancor più un acceso preferenziale e privilegiato al sostegno da parte del governo.

4.12 Le norme sulla riservatezza di cui agli articoli 18 e 32 di entrambe le proposte e relative alle informazioni contenute nelle offerte delle imprese, devono essere rafforzate, specie nei casi di ricorso alla procedura di dialogo competitivo. Per il CESE è essenziale che le autorità aggiudicatrici non diffondano le informazioni ritenute confidenziali trasmesse dagli operatori economici; esse tuttavia non dovrebbero neanche diffondere le altre informazioni fornite, a meno che non sia per una giusta causa. Allo stesso modo, le autorità aggiudicatrici non dovrebbero utilizzare le informazioni degli operatori economici in altre procedure competitive.

4.13 Le disposizioni relative alla procedura competitiva con negoziato, di cui all'articolo 27 della proposta di direttiva sugli appalti pubblici, non sono chiare. C'è il rischio che il negoziato serva da copertura per altre pratiche indesiderate. Dinanzi a tale pericolo, sarebbe più opportuno eliminare tale procedura dalla proposta di direttiva oppure, se ciò non fosse possibile, almeno stabilire criteri precisi per limitarne l'utilizzo, al fine di prevenire abusi di ogni tipo.

<sup>(3)</sup> Cfr. gli articoli 14 e 106 del TFUE e il Protocollo n. 26 del TFUE.

4.14 In tutte le gare d'appalto, ma soprattutto nella cosiddetta procedura di dialogo competitivo, occorre in ogni caso proteggere la proprietà intellettuale degli offerenti.

4.15 Il CESE ritiene che data la complessità e la durata della procedura di dialogo competitivo di cui all'articolo 28 della proposta sugli appalti pubblici, il suo utilizzo debba essere limitato ai casi in cui risulta realmente opportuno. A titolo di esempio si possono citare i casi cui fa riferimento l'articolo 29 dell'attuale direttiva 2004/18/CE, vale a dire gli appalti particolarmente complessi, in cui l'amministrazione aggiudicatrice ritiene che il ricorso alla procedura aperta o ristretta non permetta l'aggiudicazione dell'appalto. Si potrebbe inoltre valutare la possibilità di limitare i termini per l'aggiudicazione, prevenendo una scadenza massima a tal fine.

4.16 Il CESE è d'accordo con le disposizioni relative alla procedura di partenariato per l'innovazione, di cui agli articoli 29 e 43 di entrambe le proposte, dato che una regolamentazione troppo rigida ne impedirebbe di fatto la pratica. Per lo stesso motivo, tale procedura dovrebbe essere flessibile rispetto alle norme sugli aiuti di Stato.

4.17 Il ricorso ad accordi quadro (articoli 31 e 45 di entrambe le proposte) non deve provocare un'ingiustificata diminuzione dei prezzi, ai danni della qualità delle opere, dei prodotti e dei servizi. Si riconosce comunque che un'adeguata regolamentazione degli accordi quadro potrebbe promuovere anche la presa in considerazione degli obiettivi di sostenibilità e di miglioramento della qualità attraverso disposizioni che garantiscano la sicurezza degli investimenti.

4.18 La regolamentazione delle aste elettroniche di cui agli articoli 33 e 47 delle due proposte privilegia in modo esagerato il criterio del prezzo più basso. Il ricorso generalizzato alle aste è contrario alle proposte formulate in tale contesto dal CESE sia nel presente parere sia nel precedente parere INT/570. Questo inoltre potrebbe pregiudicare gravemente le imprese europee rispetto a quelle dei paesi terzi che hanno costi molto inferiori. Il ricorso alle aste dovrebbe pertanto avvenire con la massima cautela.

4.19 Come indicato nel parere INT/570, le specifiche tecniche dovrebbero essere estese al fine di inserire le caratteristiche del processo di produzione. Questo semplificherebbe e renderebbe più trasparenti i poteri di cui dispongono le autorità aggiudicatrici al fine di adottare decisioni importanti per quanto concerne la promozione di obiettivi sensibili, tra cui la sostenibilità ambientale, l'attuazione di contratti collettivi, le norme del lavoro, le condizioni di lavoro e il principio della parità salariale per lo stesso lavoro. Il caso dell'elettricità verde è un esempio chiaro di come e perché le caratteristiche di produzione debbano figurare tra le specifiche tecniche e non essere considerate esclusivamente condizioni di esecuzione dell'appalto (cfr. la sentenza EVN e Wiesnrom del 4 dicembre 2003 - C-448/01, Raccolta P. I-14527).

4.20 Sempre in relazione alle specifiche tecniche, il CESE giudica estremamente positivo l'obbligo, previsto agli articoli 40, paragrafo 1 e 54, paragrafo 1 di entrambe le proposte, che nella elaborazione delle specifiche stesse si tenga conto, salvo in casi debitamente giustificati, dei criteri di accessibilità per le persone con disabilità e di progettazione adeguata per

tutti gli utenti. L'espressione «salvo in casi debitamente giustificati» sostituisce l'espressione «ogni qualvolta ciò sia possibile» contenuta nella direttiva 2004/18/CE. Il CESE pertanto ritiene che adesso si stia mettendo, giustamente, l'accento sull'obbligo che le specifiche tecniche tengano conto dei criteri di accessibilità per le persone con disabilità e di progettazione adeguata per tutti gli utenti. Tuttavia, il Comitato è dell'avviso che per potenziare in modo chiaro quest'obbligo, sia necessario precisare che anche i casi debitamente giustificati devono essere eccezionali. Propone pertanto di modificare come segue l'espressione utilizzata agli articoli 40 e 54 delle proposte: «salvo in casi eccezionali debitamente giustificati».

4.21 Per quanto concerne le etichette di cui agli articoli 41 e 55 di entrambe le proposte e ai considerando 28 e 36 che vi fanno riferimento, il CESE ritiene che la regolamentazione in proposito non sia del tutto coerente; ai considerando 28 e 36 vengono infatti citati «gli enti aggiudicatori che desiderano acquistare lavori, forniture o servizi con specifiche caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo (...)» però in seguito tra le parti interessate si fa solo menzione delle organizzazioni ambientali ma non di quelle sociali e questo va corretto attraverso l'inclusione specifica di queste ultime. Le organizzazioni sociali devono figurare anche agli articoli 41, paragrafo 1, lettera c) e 55, paragrafo 1, lettera c), in cui non vengono citate.

4.22 Si potrebbe inoltre includere anche un nuovo paragrafo agli articoli 41 e 55 delle proposte dove, considerando le caratteristiche particolari delle etichette e l'obiettivo che si intende conseguire con un'apposita regolamentazione, si stabilisce che «le autorità aggiudicatrici potranno richiedere espressamente oppure valutare positivamente etichette che certifichino criteri di aggiudicazione trasversali di carattere sociale o ambientale, anche se queste non sono necessariamente vincolate in modo diretto all'oggetto dell'appalto».

4.23 Il CESE ritiene che le varianti di cui agli articoli 43 e 58 delle due proposte non dovrebbero essere consentite solo nei casi in cui è espressamente previsto. A suo avviso, sarebbe più opportuno autorizzare sempre la loro presentazione nelle offerte, tranne i casi in cui è espressamente vietato. Questo darebbe luogo a una maggiore promozione e a un miglioramento dell'innovazione nei bandi di gara.

4.24 Come si afferma nel parere INT/570, il CESE è favorevole ad appalti pubblici a parità di condizioni, in modo da assicurare anche alle PMI una «equa percentuale» degli appalti pubblici; il Comitato non è invece favorevole a introdurre misure di discriminazione positiva per le PMI, per via, tra l'altro, del rischio di costruzioni artificiali, e, quindi, di corruzione. Malgrado ciò, risulta positiva, sempre che sia fattibile, la possibile suddivisione degli appalti in lotti, di cui agli articoli 44 e 59 delle due proposte, in modo tale da rendere più visibili e, quindi, più accessibili le opportunità offerte alle PMI.

4.25 Occorre tuttavia stabilire una normativa chiara per quanto riguarda la divisione degli appalti in lotti, affinché sia garantito il rispetto delle norme sociali e ambientali da parte di tutti gli aggiudicatari e si eviti la concorrenza impari tra le imprese. A sua volta, il CESE ritiene che l'esigenza che le amministrazioni aggiudicatrici giustificino la loro decisione di non suddividere gli appalti in lotti non sia né pratica, né coerente con la semplificazione delle procedure di aggiudicazione.

Analogamente, il CESE è dell'avviso che la regolamentazione della limitazione del numero di lotti che possano essere offerti o aggiudicati sia inutilmente complicata, e che sarebbe meglio stralciarla dalla proposta.

4.26 Per quanto concerne i motivi di esclusione di cui all'articolo 55, paragrafo 3, lettera a), della proposta di direttiva sugli appalti pubblici, il CESE giudica positivo il fatto che le autorità aggiudicatrici possano escludere dalla partecipazione ad un appalto pubblico gli operatori che abbiano violato gli obblighi stabiliti dalla legislazione dell'Unione in materia di diritto del lavoro o della sicurezza sociale o di diritto ambientale oppure dalla legislazione internazionale in materia di previdenza sociale e di diritto ambientale elencata nell'allegato XI. A rigor di logica, tuttavia, occorre anche prevedere espressamente che gli operatori possano essere esclusi quando violino le norme nazionali di ciascuno Stato membro in campo sociale, lavorativo o ambientale e i contratti collettivi in vigore nel luogo in cui i lavori vengono realizzati e i servizi o le forniture prestati. Il CESE ritiene in ogni caso che le esclusioni per tali motivi debbano essere sempre obbligatorie.

4.27 D'altro canto, questi obblighi, il cui mancato rispetto potrebbe comportare l'esclusione, rimarrebbero limitati ad alcuni parametri troppo generici e poco concreti, come quelli previsti dalle già citate disposizioni di cui all'allegato XI della proposta o dalla stessa normativa UE.

4.28 Come il CESE ha già sottolineato nel parere INT/570, la convenzione n. 94 dell'OIL sulle clausole di lavoro nei contratti stipulati da un'autorità pubblica, adottata nel 1949, è attualmente vincolante in 10 Stati membri dell'UE, mentre in altri, tra cui l'Irlanda, viene applicata su base volontaria negli appalti pubblici. Il CESE prende atto dei principi sanciti da tale convenzione e propone di incoraggiare gli Stati membri a ratificarla e ad attuarne i principi.

4.29 Per verificare l'adempimento degli obblighi sociali e ambientali sarebbe necessario, all'articolo 57, paragrafo 1, della proposta di direttiva sugli appalti pubblici, prevedere per gli interessati l'obbligo di presentare una dichiarazione, come prova preliminare del suddetto adempimento, al fine di agevolare le imprese (e più in particolare le PMI) nel rispetto di questi requisiti senza aumentarne gli oneri burocratici.

4.30 A questo fine, come si afferma nel precedente parere INT/570, è necessario che l'articolo 57 della proposta di direttiva sugli appalti pubblici preveda l'obbligo per gli offerenti di presentare una dichiarazione da cui risulti che rispettano «la legislazione applicabile in ciascuno Stato membro in materia di integrazione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro: ad esempio, rispettano - negli Stati membri in cui sia in vigore un tale requisito previsto dalla legge - l'obbligo di assumere un determinato numero o una determinata quota di persone con disabilità». Logicamente, questo non risulta necessario nei paesi in cui tale obbligo non esiste.

4.31 Come già indicato nel suddetto parere, l'aggiudicazione di un appalto da parte di un'amministrazione pubblica a un ente che non si conformi a tali norme sarebbe contraria sia al diritto europeo che alla legislazione nazionale. Nella fattispecie si verificherebbe inoltre un trattamento discriminatorio e iniquo nei confronti delle imprese che invece rispettano questo obbligo giuridico, e si concederebbe un vantaggio arbitrario ai trasgressori, col rischio di provocare casi di concorrenza sleale tra le due categorie di imprese.

4.32 Il CESE giudica positivamente il fatto che i criteri per selezionare l'offerta economicamente più vantaggiosa siano ancora vincolati all'oggetto dell'appalto, anche se sarebbe opportuno rendere questo vincolo più flessibile affinché possano essere inclusi più efficacemente i criteri sociali e ambientali auspicati dalla strategia Europa 2020, nonché gli impegni per una crescita sostenibile più ampia.

4.33 Il CESE ritiene che in entrambe le proposte di direttiva (articoli 66 e 76) si continui a mantenere una preminenza e un uso eccessivo dei criteri di aggiudicazione del «prezzo più basso» e del «costo più basso». Già in un precedente parere il Comitato aveva rilevato come l'eccessivo ricorso a questi criteri rappresenti un ostacolo all'innovazione e alla ricerca di una migliore qualità e di un miglior rapporto qualità/prezzo, criteri contemplati dalla strategia Europa 2020, e non comporti necessariamente un incremento di valore. Il criterio del prezzo più basso dovrebbe pertanto diventare un'eccezione e non la regola.

4.34 Si dovrebbe invece privilegiare il criterio della «offerta economicamente più vantaggiosa», al fine di valutare la sostenibilità dell'offerta più vantaggiosa sia dal punto di vista economico che in termini ambientali e sociali, facendo sì che i criteri di aggiudicazione tengano conto anche di questi aspetti in maniera ampia, creativa e non restrittiva, mediante un'accettazione più ampia del loro legame con l'oggetto dell'appalto e una valutazione ponderata rispetto agli altri criteri.

4.35 Concretamente, tra i criteri legati all'oggetto dell'appalto che possono servire a determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa vanno incluse espressamente (rispettivamente all'articolo 66, paragrafo 2, e articolo 76, paragrafo 2, delle due proposte) le caratteristiche relative alle condizioni di lavoro che si riferiscano alla tutela della salute dei lavoratori o alla promozione dell'integrazione di persone svantaggiate o di membri di gruppi vulnerabili nel personale incaricato dell'esecuzione del contratto, dato che dette caratteristiche sono citate nei considerando (rispettivamente 41 e 47) delle proposte di direttiva ma non hanno trovato spazio nel testo delle stesse.

4.36 Il CESE considera inoltre opportuno il concetto, ripreso nella direttiva, di costo del ciclo di vita di un prodotto, di un lavoro o della prestazione di un servizio. In detto costo, definito agli articoli 67 e 77 delle proposte di direttiva, vanno comunque inclusi anche i costi sociali connessi. Il metodo di calcolo del costo del ciclo di vita deve essere fornito dall'amministrazione aggiudicatrice e deve essere applicabile alle PMI.

4.37 Le amministrazioni aggiudicatrici devono esaminare con particolare cautela le offerte che risultino anormalmente basse rispetto ai lavori, alle forniture o ai servizi, e valutarle in maniera adeguata. Il CESE ha già osservato che quando i prezzi di un'offerta risultano molto inferiori a quelli richiesti da altri offerenti, occorre stabilire, per le amministrazioni aggiudicatrici, l'obbligo di chiedere spiegazioni a proposito del prezzo in questione. Qualora l'offerente non sia in grado di fornire una spiegazione sufficiente, l'amministrazione aggiudicatrice deve avere la facoltà di rifiutare l'offerta. Il CESE considera positivo il fatto che, ai sensi degli articoli 69, paragrafo 4, e 79, paragrafo 4, delle due proposte, le amministrazioni aggiudicatrici debbano rifiutare le offerte che non rispettino gli obblighi stabiliti dalla legislazione in materia di diritto del lavoro o della sicurezza sociale o di diritto ambientale, ma ritiene che detto obbligo non debba limitarsi alla legislazione dell'Unione o all'elenco ripreso rispettivamente agli allegati XI e XIV, ma dovrebbe riguardare anche la normativa nazionale in materia.

4.38 Il CESE ritiene necessario rafforzare le disposizioni in materia di subappalti. La stratificazione di molteplici livelli di subappalto può rendere difficile far rispettare i contratti collettivi, le condizioni di lavoro e le procedure in materia di salute e sicurezza. Le autorità pubbliche dovrebbero disporre di un maggiore margine di manovra per far sì che l'appalto rispetti i criteri di qualità e gli obiettivi sociali e ambientali. I dettagli in merito ai subappaltatori principali andrebbero definiti prima di aggiudicare l'appalto, e l'autorità pubblica dovrebbe specificare le responsabilità e gli obblighi dei subappaltatori, per garantire un'efficace sorveglianza e controllo. Le autorità pubbliche dovrebbero infine disporre di meccanismi che consentano loro di porre il veto su determinati subappaltatori e di rifiutarli, qualora l'esito del controllo desti qualche preoccupazione. A sua volta, la regolamentazione deve osservare con cura la normativa sui subappalti, posto che la possibilità per l'autorità aggiudicatrice di trasferire direttamente gli importi adeguati ai subappaltatori può dar luogo a maggiori problemi tra le imprese e fra queste ultime e le autorità aggiudicatrici.

4.39 Il CESE è favorevole a mantenere la distinzione tra «servizi A» e «servizi B», a condizione che venga preservata la certezza giuridica e che sia esaminata la possibilità di estendere gli appalti transfrontalieri dei servizi di tipo B. Già nel precedente parere INT/570, ha raccomandato alla Commissione di svolgere periodicamente un riesame dell'elenco dei servizi B onde stabilire se alcuni di essi non possano vantaggiosamente essere inseriti nell'elenco dei servizi A. In ogni caso, il CESE esprime preoccupazione per quanto concerne i diversi appalti di servizi pubblici che figuravano nell'elenco dei servizi di tipo B e che sono stati eliminati, a seconda dei casi, dall'allegato XVI e dall'allegato XVII delle proposte, allegati in cui vengono elencati i servizi per i quali risulta applicabile la procedura disciplinata agli articoli 74, 75 e 76 oppure 84, 85 e 86 di entrambe le proposte.

4.40 Occorre eliminare il riferimento ai servizi religiosi e a quelli prestati dai sindacati, attualmente inclusi nell'allegato XVI e nell'allegato XVII delle proposte.

4.41 Indipendentemente da questo aspetto, il Comitato accoglie con soddisfazione l'applicazione di una procedura semplificata per i servizi sociali e altri servizi specifici, l'aumento delle

soglie e il maggior margine di discrezionalità concesso agli Stati membri per l'introduzione delle procedure corrispondenti, poiché è soprattutto nei servizi alle persone che il diritto procedurale applicabile deve puntare a stabilire un equilibrio tra i principi della competenza sanzionati nel diritto primario e i requisiti in materia sociale.

4.42 Per quanto riguarda la *governance* disciplinata dalla direttiva, il CESE ritiene che si prevedano troppe misure difficilmente applicabili nella pratica, e che pertanto le buone intenzioni che pure se ne possono desumere rischiano di rimanere lettera morta.

4.43 In ogni caso, per quanto concerne la vigilanza pubblica e la relazione annuale di cui agli articoli 84 e 93 delle due proposte, il Comitato considera importante che la suddetta relazione includa anche un raffronto tra i prezzi offerti e il costo reale degli appalti già eseguiti, nonché un'indicazione, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, della penetrazione dei fornitori stranieri nella zona europea per quanto riguarda gli appalti dell'anno in questione.

4.44 Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che la Commissione europea ha soppresso l'articolo 27 dell'attuale direttiva, riguardante le disposizioni di protezione dell'occupazione, le condizioni di lavoro e la tutela dell'ambiente. Misure in questo senso sono previste rispettivamente agli articoli 87 e 96 delle due proposte, ma sono molto indebolite rispetto alla direttiva attualmente in vigore, pur trattandosi di aspetti di grande importanza. Si dovrebbe tornare a includere l'intero testo dell'attuale articolo 27, che dovrebbe inoltre applicarsi ai subappaltatori e a tutta la catena di approvvigionamento.

## 5. Proposta di direttiva relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione COM(2011) 897 final

5.1 La proposta di direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione disciplina gli accordi di associazione tra un ente, di solito pubblico, e un'impresa spesso privata, che in questo modo si assume il rischio di gestione per la manutenzione e lo sviluppo di infrastrutture (porti, distribuzione dell'acqua, parcheggi, strade a pedaggio, ecc.) o la prestazione di servizi di interesse economico generale (energia, salute, distribuzione e trattamento dell'acqua, smaltimento dei rifiuti, ecc.). La proposta riguarda tutti i contratti di concessione, sia di lavori che di servizi, ma non ne distingue sufficientemente le caratteristiche e li tratta in termini generali, senza soffermarsi sulle specificità delle concessioni riguardanti servizi di interesse generale, che non sono «mercati» o «acquisti», ma un modo di delegare la gestione dei servizi di interesse generale e, spesso, un mezzo di finanziamento addizionale di nuove attività di questo genere decise dalle autorità pubbliche.

5.2 Il CESE fa osservare che sussistono dubbi importanti circa la necessità di una direttiva UE relativa all'aggiudicazione di appalti di concessione e ricorda la risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sulla modernizzazione degli appalti pubblici (2011/2048 (INI)) in cui il Parlamento «insiste sul fatto che una proposta di atto legislativo relativo alle concessioni di servizi sarebbe giustificata solo nell'ottica di rimediare a eventuali distorsioni del mercato interno e sottolinea che

finora non è stata individuata alcuna distorsione di tale ordine». Il CESE chiede che venga effettuata una valutazione d'impatto più completa prima di far proseguire l'iter di queste proposte. Il CESE ritiene inoltre che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea abbia in ampia misura fatto luce sull'applicazione all'aggiudicazione dei contratti di concessione dei principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza sanciti dal Trattato. Come evidenziato dalla Corte, detti principi sono applicabili all'aggiudicazione di concessioni di ogni tipo di servizi che abbiano carattere transfrontaliero, ivi compresi i servizi di interesse economico generale.

5.3 La direttiva 2004/18/CE definisce le concessioni come contratti che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo. Il CESE, tuttavia, fa presente che esse sono sostanzialmente diverse dagli appalti pubblici, in quanto il concessionario deve assumersi il rischio economico sostanziale di gestione del servizio da prestare ed è esposto alle fluttuazioni del mercato. Lo stesso vale per determinati tipi di concessioni, come i «pedaggi occulti», nei quali l'amministrazione aggiudicatrice paga il concessionario in funzione dell'uso dei servizi da parte dei consumatori. Le regole concepite specificamente per le aggiudicazioni di appalti pubblici non sono pertanto adeguate all'aggiudicazione di concessioni, e rischiano di dissuadere le autorità pubbliche e gli operatori economici dal concludere questo tipo di accordi.

5.4 Il CESE richiama l'attenzione sull'articolo 14 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, riguardante i servizi di interesse economico generale, che recita: «fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti».

5.5 A giudizio del CESE, i servizi di interesse economico generale sono soggetti di solito a norme specifiche, nazionali e unionali, destinate a garantire l'accessibilità anche economica, la qualità, la parità di trattamento, l'accesso universale, la sicurezza e i diritti degli utenti, norme che dovrebbero essere ricordate e garantite nella proposta in esame. Secondo il protocollo sui servizi di interesse generale, introdotto dal Trattato di Lisbona, le autorità nazionali, regionali e locali devono conservare un ampio margine di discrezionalità per decidere in merito alle modalità di organizzazione e alla prestazione dei suddetti servizi e per definire le loro caratteristiche, ivi comprese le condizioni relative alla qualità e al prezzo dei servizi, al fine di poter perseguire i loro obiettivi di interesse generale. Le suddette

autorità dovranno inoltre poter stabilire liberamente i criteri di aggiudicazione – sociali, ambientali e di qualità – secondo loro più adeguati rispetto all'obiettivo del contratto. Le autorità pubbliche non dovranno in nessun caso essere obbligate a liberalizzare o a esternalizzare la prestazione dei servizi di interesse economico generale contro la propria volontà o i propri criteri. Il CESE invita a ricordare chiaramente che alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse generale si applicano le norme in materia di concorrenza e di mercato interno, conformemente all'articolo 106 del TFUE, ossia nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

5.6 Le autorità pubbliche dovrebbero essere in grado di cooperare per svolgere i compiti di interesse pubblico a esse attribuiti, utilizzando a tal fine le proprie risorse amministrative, tecniche o di altro tipo, senza essere obbligate a ricorrere a enti esterni che non facciano parte della loro struttura. Questi accordi non possono essere considerati concessioni, e quindi la proposta di direttiva sulle concessioni deve escluderli chiaramente dal proprio campo di applicazione, in conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia. Allo stesso modo, le norme proposte non devono neanche disciplinare alcuna concessione aggiudicata a imprese legate a enti aggiudicatori e che abbiano come attività principale la prestazione di servizi al gruppo di cui fanno parte, né le concessioni aggiudicate da un ente aggiudicatore a un'impresa congiunta, che sia stata formata da un insieme di amministrazioni aggiudicatrici al fine di svolgere attività disciplinate dalla direttiva in esame (come l'acqua o i servizi portuali), e della quale faccia parte lo stesso ente.

5.7 Le pubbliche autorità devono legittimamente poter scegliere se eseguire i contratti pubblici *in house* (con mezzi propri) oppure cooperare con altre autorità, pubbliche come riconosciuto nei Trattati europei e nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e nel rispetto dei principi di trasparenza.

5.8 Ciò premesso, per quanto riguarda le concessioni aggiudicate a un'impresa associata, si deve prevedere una regolamentazione restrittiva affinché questo sistema non sia utilizzato indebitamente e la procedura sia trasparente.

5.9 In conformità con la giurisprudenza pertinente della Corte europea di giustizia, requisiti imperativi connessi con l'interesse generale nel settore del gioco d'azzardo, che comportano l'introduzione, da parte degli Stati membri, di misure volte a proteggere l'ordine pubblico e i consumatori, possono giustificare le restrizioni ai principi del Trattato che disciplinano l'aggiudicazione di concessioni. È pertanto appropriato escludere dal campo d'applicazione della direttiva in esame le concessioni

nel settore del gioco d'azzardo assegnate a un operatore sulla base di un diritto esclusivo di cui detto operatore goda ai sensi della normativa nazionale in vigore o di un atto amministrativo adottato in conformità con il Trattato e con la giurisprudenza della Corte europea di giustizia, posto che tale diritto esclusivo renderebbe impossibile seguire una procedura competitiva per la suddetta concessione. Per questo motivo, il CESE ritiene che sia opportuno includere all'articolo 8, paragrafo 5, della proposta – che riguarda le esclusioni dall'applicazione della direttiva a determinate concessioni di servizio – le attività di gioco che comportino il rischio di somme di denaro attraverso la partecipazione di valore monetario in giochi d'azzardo, ivi comprese lotterie e scommesse.

5.10 Nella proposta di direttiva, aspetti quali la definizione delle concessioni, la trasmissione di rischi all'operatore privato o la modifica delle concessioni in vigenza delle stesse e la loro rescissione, devono essere definiti in modo tale da non costituire ostacolo al finanziamento e allo sviluppo di questo tipo di contratti, dato che, in considerazione degli attuali piani di adeguamento e di riduzione degli investimenti pubblici che condizionano le economie degli Stati membri, essi devono avere un

ruolo di primo piano come strumenti per rilanciare l'attività economica e creare posti di lavoro.

5.11 I metodi stabiliti per il calcolo del valore dei contratti di concessione devono essere semplificati al fine di aumentare la certezza giuridica. Nonostante il fatto che il metodo di calcolo del valore delle concessioni di lavori sia ben noto e familiare, il CESE ritiene che si dovrebbe applicare un unico metodo per calcolare il valore delle concessioni di tutti i tipi. In questo contesto, il CESE chiede di adottare un metodo basato sulla stima del volume d'affari del concessionario (al netto delle imposte) per la concessione in questione durante l'intero periodo di vigenza, e che tenga conto a sua volta dell'importo delle opere e del valore stimato delle forniture necessarie alla sua esecuzione al momento della gara.

5.12 Al fine di proteggere la riservatezza delle imprese offerenti, si propone che la direttiva preveda la responsabilità delle amministrazioni aggiudicatrici qualora esse non rispettino gli obblighi stabiliti in materia.

Bruxelles, 26 aprile 2012

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

---

## ALLEGATO

## al Parere del Comitato economico e sociale europeo

I. I seguenti emendamenti, che hanno ricevuto più di un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso delle deliberazioni (articolo 39, paragrafo 2 del Regolamento interno).

a) **Punto 4.21**

Sostituire con quanto segue:

*Per quanto concerne le etichette di cui agli articoli 41 e 55 di entrambe le proposte e ai considerando 28 e 36 che vi fanno riferimento, il CESE ritiene che la regolamentazione in proposito non sia del tutto coerente; ai considerando 28 e 36 vengono infatti citati «gli enti aggiudicatori che desiderano acquistare lavori, forniture o servizi con specifiche caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo (...)» però in seguito tra le parti interessate si fa solo menzione delle organizzazioni ambientali ma non di quelle sociali e questo va corretto attraverso l'inclusione specifica di queste ultime. Le organizzazioni sociali devono figurare anche agli articoli 41, paragrafo 1, lettera c) e 55, paragrafo 1, lettera c), in cui non vengono citate. Riteniamo che includere nelle direttive la possibilità di esigere etichette specifiche nell'ambito ambientale, sociale o di altro tipo, nonostante le precondizioni per il loro utilizzo, possa comportare ostacoli consistenti negli appalti pubblici, limitando la concorrenza e aggiungendo nuovi oneri e costi a carico delle imprese.*

**Motivazione**

Evidente.

**Esito della votazione**

Voti favorevoli: 77

Voti contrari: 99

Astensioni: 20

b) **Punto 4.26**

Modificare come segue:

*Per quanto concerne i motivi di esclusione di cui all'articolo 55, paragrafo 3, lettera a), della proposta di direttiva sugli appalti pubblici, il CESE giudica positivo il fatto che le autorità aggiudicatrici possano escludere dalla partecipazione ad un appalto pubblico gli operatori che abbiano violato gli obblighi stabiliti dalla legislazione dell'Unione in materia di diritto del lavoro o della sicurezza sociale o di diritto ambientale oppure dalla legislazione internazionale in materia di previdenza sociale e di diritto ambientale elencata nell'allegato XI. A rigor di logica, tuttavia, occorre anche prevedere espressamente che gli operatori possano essere esclusi quando violino le norme nazionali di ciascuno Stato membro in campo sociale, lavorativo o ambientale e i contratti collettivi in vigore nel luogo in cui i lavori vengono realizzati e i servizi o le forniture prestati. Il CESE ritiene in ogni caso che le esclusioni per tali motivi debbano essere sempre obbligatorie.*

**Motivazione**

L'osservanza della legislazione di un determinato Stato membro in campo sociale, lavorativo o ambientale è sufficiente a garantire una procedura corretta, in quanto include i contratti collettivi generalmente in vigore. La formulazione «i contratti collettivi in vigore nel luogo in cui i lavori vengono realizzati e i servizi o le forniture prestati» è ambigua e può essere interpretata in senso molto ampio. I contratti collettivi stipulati tra datori di lavoro e lavoratori di un'impresa riguardano solo questi due interlocutori e non sono applicabili a terzi.

Inoltre, il parere non è coerente su questo aspetto. Nella sezione INT è stato proposto di introdurre il concetto di contratti collettivi sotto forma di una serie di emendamenti. La proposta è stata respinta al punto 4,38 ma accolta al punto 4.26 e di conseguenza al punto 1.11.

**Esito della votazione**

Voti favorevoli: 78

Voti contrari: 110

Astensioni: 16

**c) Punto 4.32**

Modificare come segue:

*Il CESE giudica positivamente il fatto che i criteri per selezionare l'offerta economicamente più vantaggiosa siano ancora vincolati all'oggetto dell'appalto, ~~anche se sarebbe opportuno rendere questo vincolo più flessibile affinché possano essere inclusi più efficacemente i criteri sociali e ambientali auspicati dalla strategia Europa 2020, nonché gli impegni per una crescita sostenibile più ampia. I criteri sociali e ambientali possono essere inclusi soltanto se esiste un legame diretto con l'oggetto dell'appalto, e in questo contesto si può contribuire al conseguimento degli obiettivi auspicati dalla strategia Europa 2020.~~*

**Motivazione**

È essenziale mantenere il legame diretto tra i criteri per la selezione dell'offerta e l'oggetto dell'appalto, al fine di garantire la trasparenza ed evitare arbitri.

**Esito della votazione**

Voti favorevoli:	78
Voti contrari:	116
Astensioni:	13

**d) Punto 4.35**

Sopprimere il punto:

*Concretamente, ~~tra i criteri legati all'oggetto dell'appalto che possono servire a determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa vanno incluse espressamente (rispettivamente all'articolo 66, paragrafo 2, e articolo 76, paragrafo 2, delle due proposte) le caratteristiche relative alle condizioni di lavoro che si riferiscano alla tutela della salute dei lavoratori o alla promozione dell'integrazione di persone svantaggiate o di membri di gruppi vulnerabili nel personale incaricato dall'esecuzione del contratto, dato che dette caratteristiche sono citate nei considerando (rispettivamente 41 e 47) delle proposte di direttiva ma non hanno trovato spazio nel testo delle stesse.~~*

**Motivazione**

Le norme in vigore in materia di salute, sicurezza e integrazione sociale delle persone svantaggiate o vulnerabili si applicano in modo vincolante alle imprese. Tali aspetti non possono pertanto essere considerati criteri di aggiudicazione.

**Esito della votazione**

Voti favorevoli:	81
Voti contrari:	119
Astensioni:	7

**e) Punto 4.38**

Sostituire con quanto segue:

*Il CESE ritiene necessario rafforzare le disposizioni in materia di subappalti. La stratificazione di molteplici livelli di subappalto può rendere difficile far rispettare i contratti collettivi, le condizioni di lavoro e le procedure in materia di salute e sicurezza. Le autorità pubbliche dovrebbero disporre di un maggiore margine di manovra per far sì che l'appalto rispetti i criteri di qualità e gli obiettivi sociali e ambientali. I dettagli in merito ai subappalti principali andrebbero definiti prima di aggiudicare l'appalto, e l'autorità pubblica dovrebbe specificare le responsabilità e gli obblighi dei subappaltatori, per garantire un'efficace sorveglianza e controllo. Le autorità pubbliche dovrebbero infine disporre di meccanismi che consentano loro di porre il veto su determinati subappaltatori e di rifiutarli, qualora l'esito del controllo desti qualche preoccupazione. A sua volta, la regolamentazione deve osservare con cura la normativa sui subappalti, posto che la possibilità per l'autorità aggiudicatrice di trasferire direttamente gli importi adeguati ai subappaltatori può dar luogo a maggiori problemi tra le imprese e fra queste ultime e le autorità aggiudicatrici. Le norme UE in materia di appalti pubblici non devono disciplinare questioni relative all'esecuzione degli appalti.*

**Motivazione**

La normativa europea concernente gli appalti pubblici non deve disciplinare questioni relative all'esecuzione degli appalti, che vanno trattate a livello nazionale. Inoltre, le disposizioni in materia di subappalti non devono essere stabilite a partire dalla normativa sugli appalti pubblici.

**Esito della votazione**

Voti favorevoli:	80
Voti contrari:	114
Astensioni:	21

**f) Punto 1.15**

Sostituire con quanto segue:

*Il CESE ritiene necessario rafforzare le disposizioni in materia di subappalti. La stratificazione di molteplici livelli di subappalto può rendere difficile far rispettare i contratti collettivi, le condizioni di lavoro e le procedure in materia di salute e sicurezza. Le autorità pubbliche dovrebbero disporre di un maggiore margine di manovra per far sì che l'appalto rispetti i criteri di qualità e gli obiettivi sociali e ambientali. I dettagli in merito ai subappaltatori principali andrebbero definiti prima di aggiudicare l'appalto, e l'autorità pubblica dovrebbe specificare le responsabilità e gli obblighi dei subappaltatori, per garantire un'efficace sorveglianza e controllo. Le autorità pubbliche dovrebbero infine disporre di meccanismi che consentano loro di porre il veto su determinati subappaltatori e di rifiutarli, qualora l'esito del controllo desti qualche preoccupazione. Le norme UE in materia di appalti pubblici non devono disciplinare questioni relative all'esecuzione degli appalti.*

**Motivazione**

La normativa europea concernente gli appalti pubblici non deve disciplinare questioni relative all'esecuzione degli appalti, che vanno trattate a livello nazionale. Inoltre, le disposizioni in materia di subappalti non devono essere stabilite a partire dalla normativa sugli appalti pubblici.

**Esito della votazione**

Voti favorevoli:	80
Voti contrari:	114
Astensioni:	21

II. Il seguente punto del parere della sezione specializzata è stato modificato in quanto l'Assemblea ha approvato il corrispondente emendamento, ma ha tuttavia ottenuto un quarto dei voti espressi (articolo 54, paragrafo 4 del Regolamento interno).

**a) Punto 5.8**

*Ciò premesso, per quanto riguarda le concessioni aggiudicate a un'impresa associata, si deve prevedere una regolamentazione restrittiva per evitare che questo sistema sia utilizzato indebitamente per escludere dal mercato contratti di concessione che dovrebbero essere aggiudicati in pieno regime di concorrenza.*

**Esito della votazione**

Voti favorevoli:	126
Voti contrari:	71
Astensioni:	22

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale»**

COM(2011) 573 definitivo

(2012/C 191/17)

Relatore: **DE LAMAZE**

La Commissione europea, in data 20 settembre 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 - Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale*

COM(2011) 573 final.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 22 marzo 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 131 voti favorevoli, nessun voto contrario e 2 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene l'obiettivo della comunicazione in esame: prospettare l'esercizio della competenza dell'UE in materia penale - riconosciuta dall'articolo 83, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) - nell'ambito di nuovi settori d'intervento armonizzati. Esercitando tale competenza, l'UE potrebbe infatti disporre di uno strumento efficace per migliorare e rafforzare l'applicazione delle sue politiche, in linea di continuità con la recente (2005) giurisprudenza della Corte di giustizia in materia e con due direttive (del 2008 e del 2009) intese a dar vita ad un «diritto penale ambientale».

1.2 La comunicazione della Commissione rappresenta un progresso innegabile in quanto, per la prima volta, si propone di definire una politica intesa a orientare l'azione dell'UE in materia penale. Una politica che, ad avviso del Comitato, dovrà essere sostenuta da un forte impulso politico.

1.3 Sulla base degli sviluppi giuridici summenzionati, il CESE tiene a ricordare, in via preliminare, che la volontà di garantire l'attuazione delle politiche dell'Unione non è di per sé un motivo sufficiente per giustificare il ricorso al diritto penale, nella misura in cui l'ampliamento dei campi d'intervento dell'UE in materia penale è subordinato al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

1.4 Data la natura affittiva e infamante della sanzione penale, la configurazione di una data condotta come reato («incriminazione») deve rappresentare l'ultima soluzione (*ultima ratio*) imposta dall'Unione agli Stati membri. Per quanto le difficoltà di attuazione incontrate da questi ultimi compromettano l'efficacia di una data politica dell'UE, esse non possono bastare, da sole, a giustificare il ricorso al diritto penale: occorre anche, infatti, che la condotta in questione costituisca una grave violazione di un interesse considerato fondamentale.

1.5 Il CESE ritiene che il progetto della Commissione si prefigga, in primo luogo, di delimitare meglio il contenuto di una nozione di interesse generale definita a livello europeo, nozione ancora inesistente sul piano giuridico e tuttavia necessaria per giustificare l'irrogazione, nei confronti dei cittadini europei, di sanzioni penali definite a livello UE. Il solo interesse dei consumatori non può infatti bastare a giustificare misure di questo tipo.

1.6 Il CESE raccomanda più in generale di studiare in che modo, in futuro, i diritti fondamentali, compresi quelli sociali, potrebbero essere tutelati con sanzioni penali definite a livello UE, il che, nel caso dei diritti sociali, presupporrebbe una riflessione sui modi di armonizzarli nei diversi Stati membri. Inoltre, considerando che la definizione delle fattispecie incriminatrici e delle sanzioni può differire da uno Stato membro all'altro, al punto da pregiudicare i diritti fondamentali violando i principi di proporzionalità e di certezza del diritto, il CESE ritiene necessaria, in questi casi, un'armonizzazione in materia penale.

1.7 La decisione di adottare nuove misure penali a livello europeo dev'essere in primis giustificata da una valutazione d'impatto elaborata in collaborazione con esperti dei diversi Stati membri e basata in particolare su uno studio giuscomparatistico dei sistemi incaricati di applicare tali misure a livello nazionale, nonché su un'analisi delle esigenze di miglioramento del quadro giuridico da cui emerge la necessità di adottarle a livello europeo.

1.8 In altri termini, l'analisi da condurre deve poter evidenziare il bisogno di una norma europea in materia penale alla luce dei principi di sussidiarietà e di necessità-proporzionalità (criterio dell'*ultima ratio*) della sanzione penale. Il CESE si compiace che l'estensione dell'intervento dell'UE in materia penale prospettata dalla Commissione tenga conto proprio di tali considerazioni.

1.9 L'efficacia - e l'impatto sui diritti fondamentali - dello strumento penale definito a livello europeo dovranno formare oggetto, secondo il CESE, di una valutazione scientifica e indipendente, complemento essenziale della valutazione d'impatto preliminare.

1.10 Il CESE reputa indispensabile precisare il contenuto di una politica di armonizzazione in materia penale, specialmente per quanto riguarda il ravvicinamento delle definizioni delle sanzioni e delle infrazioni.

1.11 Il CESE ritiene che le norme minime introdotte a livello dell'UE non debbano interferire nella definizione, da parte delle autorità nazionali, delle diverse categorie di infrazioni, la quale è legata fra l'altro all'ordinamento giudiziario del singolo Stato membro; inoltre, le autorità nazionali dovrebbero restare libere di definire la loro strategia in materia di repressione, nel rigoroso rispetto del principio di sussidiarietà.

1.12 Il CESE sottolinea che, in ogni caso, il progressivo ravvicinamento delle norme di diritto penale sostanziale potrà realizzarsi soltanto in maniera organica, grazie a una stretta cooperazione tra le autorità di contrasto (ministri della Giustizia e procuratori) e tra le autorità giudiziarie in senso stretto, e che lo svolgimento di tali attività cooperative dovrebbe poter essere assicurato dalla disponibilità di un'apposita dotazione finanziaria. Detto ravvicinamento, tuttavia, non dovrebbe porre fine all'eterogeneità dei codici di procedura penale nazionali, soprattutto per quanto attiene alla garanzia concreta dell'esercizio dei diritti della difesa (ad esempio l'esperimento dei mezzi di ricorso). Il diritto processuale, peraltro, esula dall'oggetto assegnato alla politica penale dalla comunicazione in esame, per cui le variabili dovute alle procedure penali e alle prassi dei diversi sistemi repressivi sono destinate a sfuggire alle previsioni del legislatore europeo. In questo contesto, il CESE annette particolare importanza al fatto che il futuro Procuratore europeo sia incaricato di monitorare, nei limiti delle sue competenze, il progressivo ravvicinamento delle legislazioni penali nazionali, sulle quali si fonderanno i procedimenti giudiziari di cui il nuovo organo sarà chiamato ad occuparsi.

1.13 Il CESE ritiene inoltre opportuno avviare una riflessione sulla responsabilità penale delle persone giuridiche, che attualmente non è prevista in tutti gli Stati membri. Questa disuguaglianza di fronte alla legge impone infatti una riflessione prioritaria, visto l'alto numero di infrazioni economiche, sociali e ambientali commesse da imprese industriali e commerciali.

1.14 L'ampliamento dell'ambito d'intervento della politica penale dell'UE richiede una riflessione preliminare su alcuni aspetti, quali:

- la preferenza del diritto penale rispetto a tutti gli altri strumenti di prevenzione e riparazione, come i regimi sanzionatori amministrativi o anche tributari e il sistema delle azioni collettive (*class actions*), nonché rispetto alla mediazione;
- la determinazione del livello pertinente della sanzione da definire a livello europeo, onde evitare che essa finisca per essere meno dissuasiva di molte delle disposizioni cui si sostituisce;
- il ruolo di Eurojust e quello del futuro Procuratore europeo.

1.15 Infine, il CESE ritiene che a una riflessione sul principio dell'espansione del diritto penale europeo ne vada necessariamente associata un'altra sul rispetto dei diritti della difesa, i quali risultano assai meno garantiti al di fuori del quadro giudiziario offerto dal processo penale. Pertanto, l'estensione di uno spazio penale europeo, proprio per via dell'efficienza cui deve essere improntata, richiede un rafforzamento dei diritti della difesa, in particolare nel quadro di Eurojust e di Europol. Questi diritti dovranno essere effettivamente garantiti sul piano pratico, e ciò dovrà valere per ciascun cittadino dell'UE. Soltanto a queste condizioni il diritto penale europeo potrà soddisfare l'esigenza del rispetto dei diritti fondamentali sancita dai Trattati (articolo 67, paragrafo 1, e articolo 83, paragrafo 3 del TFUE).

## 2. Contenuto della comunicazione

2.1 La Commissione afferma che l'intervento dell'UE in ambito penale è ritenuto necessario per corroborare l'effettiva attuazione delle politiche dell'UE, sia in ambito finanziario che per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, la protezione dell'euro e la lotta contro la contraffazione dei mezzi di pagamento.

2.2 Essa invita a valutare l'opportunità di estendere detto intervento a tutta una serie di settori, citando - a mero titolo di esempio - il trasporto su strada, la protezione dei dati, la normativa doganale, la tutela dell'ambiente, la politica della pesca e le politiche relative al mercato interno (lotta alla contraffazione e alla corruzione, appalti pubblici).

2.3 Tale intervento dell'UE avrebbe come base giuridica l'articolo 83, paragrafo 2, del TFUE, secondo il quale, «allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive».

2.4 Se il Trattato di Lisbona conferisce una base giuridica che agevola l'adozione di direttive in materia di diritto penale, queste devono in ogni caso rispettare rigorosamente, oltre ai diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo «la Carta») e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), anche i principi fondamentali di sussidiarietà e proporzionalità, per cui, come precisa la comunicazione, al diritto penale si deve ricorrere soltanto nei casi in cui se ne ravvisi l'indispensabilità (criterio dell'*ultima ratio*).

2.5 Come esposto nella comunicazione, in virtù del principio di sussidiarietà l'Unione potrà intervenire soltanto nel caso in cui gli Stati membri non riescano a far rispettare il diritto unionale, o qualora in materia emergano tra loro divergenze così significative da comportare incoerenze nell'applicazione di tale diritto.

2.6 La Commissione annuncia poi che, conformemente al criterio dell'*ultima ratio*, la scelta tra sanzioni penali o amministrative si fonderà su una valutazione d'impatto approfondita. In tale compito la Commissione sarà assistita da un gruppo di esperti, che dovrà inoltre fornire un'interpretazione di talune nozioni essenziali di diritto penale («sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive», «casi di minore entità», «concorso nel reato di favoreggiamento», ecc.).

2.7 La Commissione valuta il valore aggiunto di un intervento dell'UE in ambito penale alla luce di quattro obiettivi:

- favorire la libera circolazione delle persone e gli acquisti transfrontalieri (mediante norme minime relative ai diritti processuali);
- evitare che si vengano a creare aree di impunità («zone franche»);
- rafforzare la cooperazione e la fiducia reciproca tra le autorità giudiziarie e di polizia;
- contrastare e sanzionare i reati gravi contro il diritto dell'Unione (in settori come la tutela dell'ambiente o la lotta all'occupazione illegale).

2.8 La comunicazione non contempla quelle misure che, in virtù dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, possono essere adottate per contrastare i reati di cui allo stesso articolo - i cosiddetti «eurocrimini» - per via della loro particolare gravità e della loro dimensione transnazionale<sup>(1)</sup>.

### 3. Considerazioni generali

3.1 L'oggetto della comunicazione in esame è un tema particolarmente sensibile, poiché la politica in materia penale è, fin dall'origine degli Stati, prerogativa del potere sovrano e poiché le norme repressive sono in grado di incidere direttamente sulle libertà individuali e sui diritti di ciascun cittadino.

3.2 Se, riguardo ad alcuni reati - e segnatamente alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori - che rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE, vi è incontestabilmente un'esigenza di intervento dell'UE in materia penale, il CESE non è certo che sussista un'analoga necessità quanto agli ambiti di competenza dell'articolo 83, paragrafo 2, del TFUE.

#### 3.3 I fondamenti di una normativa europea in materia penale

##### 3.3.1 La necessità di un interesse legittimo sufficiente

3.3.1.1 Le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona costituiscono ormai un *acquis* di cui il CESE si rallegra. L'adozione di direttive in materia penale ne risulta agevolata e la tutela dei diritti fondamentali maggiormente garantita.

3.3.1.2 Tuttavia, il CESE intende prevenire eventuali confusioni: l'articolo 83, paragrafo 2, del TFUE non può indurre a credere che la sola volontà di garantire l'attuazione delle politiche dell'Unione basti a legittimare il ricorso al diritto penale.

3.3.1.3 La «ripresa economica» cui la Commissione fa riferimento per contemplare un eventuale ampliamento dei campi d'intervento dell'UE in materia penale (pagina 12 della comunicazione), obiettivo senz'altro essenziale e della cui priorità nessuno dubita, non può di per sé costituire un interesse legittimo sufficiente per giustificare il ricorso al diritto penale. L'attuazione di tale obiettivo dipende, inoltre, da ben altro che dall'«azione di contrasto all'economia illegale e alla criminalità

finanziaria», tanto più che, proprio nell'ottica della Commissione, l'intervento dell'UE in materia penale non potrebbe limitarsi a questo aspetto.

3.3.1.4 Il CESE ritiene che il progetto della Commissione si prefigga, in primo luogo, di delimitare meglio il contenuto di una nozione di interesse generale definita a livello europeo, nozione ancora inesistente sul piano giuridico e tuttavia necessaria per giustificare l'irrogazione, nei confronti dei cittadini europei, di sanzioni penali definite a livello UE. Il solo interesse dei consumatori non può infatti bastare a giustificare misure di questo tipo.

3.3.1.5 Il CESE raccomanda più in generale di studiare in che modo, in futuro, i diritti fondamentali, compresi quelli sociali, potrebbero essere tutelati con sanzioni penali definite a livello UE, il che, nel caso dei diritti sociali, presupporrebbe una riflessione sui modi di armonizzarli nei diversi Stati membri. Inoltre, considerando che la definizione delle fattispecie incriminatrici e delle sanzioni può differire da uno Stato membro all'altro, al punto da pregiudicare i diritti fondamentali violando i principi di proporzionalità e di certezza del diritto, il CESE ritiene necessaria, in questi casi, un'armonizzazione in materia penale.

##### 3.3.2 Il «metapincipio» di sussidiarietà e il criterio dell'*ultima ratio*

3.3.2.1 Nel quadro di una normativa europea in materia penale, il CESE assegna un'importanza particolare al rispetto del principio di sussidiarietà: al riguardo, infatti, esso riveste un significato particolare, poiché i valori sociali tutelati penalmente sono strettamente legati alla struttura e all'identità stessa delle società dei paesi dell'UE. Detto legame è sancito dal TFUE, in cui si sottolinea che gli Stati membri non dovranno esitare ad avvalersi delle loro prerogative e ad azionare il «freno di emergenza» se riterranno che la normativa proposta incida su aspetti fondamentali del loro ordinamento giuridico penale (articolo 83, paragrafo 3).

3.3.2.2 Il CESE ritiene che le norme penali minime introdotte a livello dell'UE non debbano interferire nella definizione, da parte delle autorità nazionali, delle diverse categorie di infrazioni, la quale è legata fra l'altro all'ordinamento giudiziario del singolo Stato membro; inoltre, le autorità nazionali dovrebbero essere lasciate libere di definire la loro strategia in materia di repressione, nel rigoroso rispetto del principio di sussidiarietà.

3.3.2.3 Il CESE fa notare come la comunicazione in esame precisi che, in virtù del principio di sussidiarietà, l'intervento dell'UE in materia penale è giustificato soltanto nel caso in cui l'insieme - o una parte considerevole - degli Stati membri non sia in grado, basandosi sulle proprie capacità normative, di assicurare il rispetto del diritto dell'Unione. La questione di un intervento dell'UE merita di essere sollevata nell'ipotesi in cui soltanto uno o pochi Stati membri si trovino in tali condizioni di incapacità.

3.3.2.4 Inoltre, potendo incidere sui diritti della persona, qualsiasi normativa europea in materia penale deve presupporre il rispetto del principio di proporzionalità, e in particolare del criterio dell'*ultima ratio*, che implica la dimostrazione preliminare che, per conseguire l'obiettivo voluto, non sussista alcun mezzo meno coercitivo.

<sup>(1)</sup> Terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti e di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione dei mezzi di pagamento, criminalità organizzata.

3.3.2.5 La comunicazione insiste sull'importanza di attuare tali principi, il che presuppone il compimento di valutazioni che tengano conto dell'insieme delle misure alternative possibili.

3.3.2.6 Il CESE prende atto dell'intenzione della Commissione di effettuare tali studi. Nella comunicazione (punto 2.2.2) essa annuncia che «svilupperà piani per la raccolta di ulteriori dati statistici e prove per poter intervenire nei settori menzionati dall'articolo 325, paragrafo 4, e dall'articolo 83, paragrafo 2».

3.3.2.7 Intendendo applicare il criterio dell'*ultima ratio*, la Commissione fa presente che il legislatore dovrà basarsi su studi d'impatto che comportino una «valutazione dell'attitudine dei regimi sanzionatori degli Stati membri a raggiungere i risultati auspicati, così come una valutazione delle difficoltà riscontrate dalle autorità nazionali chiamate ad applicare sul campo il diritto dell'Unione» (punto 2.2.1).

3.3.2.8 È giocoforza constatare che ad oggi risulta ancora esiguo il numero delle valutazioni del recepimento e dell'attuazione della normativa europea da parte degli Stati membri, nonché quello delle ricerche comparate sui diversi sistemi giuridici. Il primo compito da affrontare consisterà quindi nello sviluppare tale attività. Secondo il CESE, è soltanto alla luce dei risultati di tali valutazioni che sarà realmente possibile stabilire se una misura di armonizzazione sia «indispensabile» oppure no.

3.3.2.9 Il CESE insiste sulla necessità di descrivere con precisione le insufficienze dell'ordinamento giuridico degli Stati membri e, nel contempo, la natura delle difficoltà emerse all'interno dell'UE a causa delle diverse concezioni in materia di incriminazione, sanzione ed efficacia repressiva.

3.3.2.10 Il CESE reputa che lo strumento penale europeo dovrà anch'esso formare oggetto di una valutazione scientifica e indipendente che ne determini l'efficacia nonché l'impatto sui diritti fondamentali. Soltanto una valutazione di questo tipo consentirà di rafforzare le misure veramente efficaci e abbandonare quelle che invece non lo sono. Ciò presuppone che gli Stati membri si dotino di uno strumento finanziario specifico che permetta di assegnare, all'interno dei loro bilanci, le risorse finanziarie necessarie, e che venga definita, a livello europeo, una metodologia comune per la definizione dei principali indicatori e strumenti di valutazione.

3.3.2.11 Il CESE è consapevole che la riflessione sul principio di sussidiarietà in relazione al diritto penale è ancora ai suoi albori e la giurisprudenza in fase incipiente. Al riguardo, il Comitato ribadisce l'interesse ad approfondire la riflessione allo scopo di definire meglio tale nozione e, più in generale, chiarire meglio i principi alla base di qualsivoglia normativa europea in materia penale.

3.3.2.12 I motivi addotti dalla comunicazione (alla pagina 5) per sottolineare il valore aggiunto di un intervento dell'Unione in materia penale meriterebbero, ad avviso del CESE, di essere approfonditi.

3.3.2.12.1 In particolare, se l'argomento delle differenze tra le sanzioni previste all'interno dell'UE pone soprattutto la questione, secondo il CESE, delle discriminazioni tra cittadini europei riguardo ai diritti fondamentali, esso deve essere comunque relativizzato: in primo luogo per via del potere discrezionale

attribuito ai giudici in numerosi Stati membri, e in secondo luogo perché l'effetto deterrente dipende soprattutto dall'efficacia dell'azione delle autorità di contrasto.

3.3.2.12.2 Il CESE sottolinea che, in ogni caso, il progressivo ravvicinamento delle norme di diritto penale sostanziale potrà realizzarsi soltanto in maniera organica, grazie a una stretta cooperazione tra le autorità giudiziarie nazionali, il cui svolgimento dovrà a sua volta essere assicurato dalla disponibilità di un'apposita dotazione finanziaria. E fa notare che l'armonizzazione perseguita dalla Commissione non potrà comunque elidere completamente le differenze tra le varie procedure penali, in particolare riguardo al modo di concepire il contraddittorio e i diritti della difesa.

3.3.2.12.3 Il CESE richiama inoltre l'attenzione sul fatto che, ove si rendesse indispensabile un intervento dell'UE in materia penale, sarebbe necessario perseguire un'armonizzazione delle norme che disciplinano la produzione dei mezzi di prova.

3.3.2.13 Infine, il CESE tiene a ricordare che, per soddisfare il criterio dell'*ultima ratio*, è necessario esplorare la possibilità di ricorrere a strumenti di prevenzione (soprattutto mediante azioni in ambito sociale), i quali possono peraltro coniugarsi efficacemente con delle sanzioni penali.

### 3.3.3 Altri principi

3.3.3.1 Il CESE ricorda che, in applicazione della Carta e della CEDU, il legislatore ha un obbligo di chiarezza e di precisione nella formulazione delle norme incriminatrici, obbligo che non è che il riflesso di un più generale obbligo di garantire la certezza del diritto. Tale obbligo, secondo il CESE, dovrebbe essere esteso ai comportamenti sussidiari, come il tentativo e il favoreggiamento, i quali assumono denominazioni diverse nei singoli Stati.

3.3.3.2 Come ricordato dalla Commissione, il progetto di armonizzare le legislazioni penali non deve portare a un innalzamento dei livelli delle sanzioni in vigore negli Stati membri. Nell'ottica del principio di coerenza (verticale), il CESE ricorda che la previsione di pene minime da parte dell'UE non deve portare a un inasprimento delle pene massime in cui si incorre in un dato Stato membro, inasprimento che entrerebbe in conflitto con il sistema giuridico di tale Stato (articolo 67, paragrafo 1 del TFUE). Il CESE invita a distinguere, ai fini della valutazione di una sanzione, tra la nozione di severità e quella di efficacia.

3.3.3.3 Per quanto riguarda le sanzioni raccomandate dall'UE, il CESE ricorda che sarà altresì opportuno tener conto, in nome del rispetto della coerenza orizzontale, dei livelli sanzionatori penali già stabiliti mediante atti giuridici europei.

### 3.4 Nozioni giuridiche da chiarire

3.4.1 È palese che la Commissione abbia inteso avviare un dibattito prima ancora di definire alcune nozioni essenziali. Da qui una certa mancanza di chiarezza nella comunicazione in

esame. Il CESE, pur riconoscendo senz'altro la portata politica del documento, si rammarica dunque che la discussione non possa fondarsi, come avrebbe auspicato, su solide basi. Il CESE sottolinea in particolare la difficoltà, e insieme la necessità, di distinguere tra le nozioni di sanzione penale e sanzione amministrativa, e si interroga su cosa debba intendersi per «reato grave» contro il diritto dell'Unione.

3.4.2 I lavori del gruppo di esperti dovrebbero contribuire a dissipare talune ambiguità. Il CESE vigilerà affinché i membri di tale gruppo siano, come annunciato, effettivamente scelti tra le file di giuristi, avvocati, magistrati, criminologi e altri esperti.

### 3.5 A quali settori estendere l'intervento dell'UE in materia penale?

3.5.1 La comunicazione cita a giusto titolo alcuni strumenti alternativi al diritto penale, senza trarne però, ad avviso del CESE, tutte le debite conseguenze: tra le possibili reazioni dell'UE a comportamenti devianti in ambito finanziario, sociale ed economico, deve infatti essere considerata anche l'opzione economica, ossia il ricorso a sanzioni amministrative e civili (come ad esempio l'interdizione all'esercizio di una professione).

3.5.2 L'assenza di una strategia d'insieme in materia di politica penale a livello europeo fa sì che manchi una giustificazione rigorosa dell'elenco dei settori nei quali la Commissione potrebbe considerare la possibilità di adottare delle iniziative.

3.5.3 L'intervento dell'UE, secondo il CESE, dovrebbe basarsi su tre criteri: la gravità (da definire) e la dimensione transnazionale delle infrazioni, certo, ma anche il criterio comune del loro «carattere lesivo», in funzione della rilevanza dell'interesse colpito.

### 3.6 Quale livello di armonizzazione?

3.6.1 Il CESE rileva che l'obiettivo enunciato nella comunicazione è quello di fissare norme minime. Il Trattato, infatti, non permette di superare tale limite ed esclude quindi qualsiasi tipo di armonizzazione totale. Tuttavia, regole minime possono tradurre nella pratica una volontà di armonizzazione più o meno ambiziosa, per cui il CESE ritiene importante definire con precisione il livello di armonizzazione desiderato, in funzione dei settori considerati. Se il Parlamento europeo riuscirà a fornire l'impulso politico necessario all'intervento dell'UE, garantendone al tempo stesso la legittimità democratica, è peraltro essenziale che anche i parlamenti degli Stati membri si occupino di questa tematica e si pronuncino in materia -esercitando le loro nuove attribuzioni - allo scopo di rafforzare la fiducia nel diritto penale europeo.

3.6.2 Tutto ciò è tanto più vero in quanto, secondo il CESE, quel colossale cantiere senza fine che è il lavoro di armonizzazione, sia pure a livello di norme minime, delle definizioni dei reati e delle sanzioni, non potrà non avere degli effetti sull'identità di ciascun sistema giuridico nazionale.

### 3.7 Diritti della difesa

3.7.1 Il CESE richiama l'attenzione sul fatto che, se per la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo qualsiasi meccanismo sanzionatorio, sia esso amministrativo o penale, deve comportare garanzie equivalenti per la persona accusata (in applicazione dell'articolo 6 della CEDU), nella pratica, a

seconda del tipo di sanzione scelto, possono crearsi delle differenze nella tutela dei diritti della difesa. Tale situazione di fatto esige, secondo il CESE, una definizione chiara e *a priori* degli ambiti in cui applicare rispettivamente la sanzione amministrativa e quella penale.

3.7.2 Riguardo alle sanzioni amministrative, il CESE sarebbe quindi favorevole all'introduzione di principi intesi a riservarne l'applicazione all'autorità giudiziaria, al fine di tutelare meglio i diritti della difesa.

3.7.3 Il CESE osserva poi come la questione dei diritti della difesa si ponga anche nel quadro della cooperazione tra le autorità giudiziarie e tra quelle di polizia (rispettivamente in ambito Eurojust ed Europol).

### 3.8 Questioni sussidiarie

#### 3.8.1 La questione del regime di responsabilità (penale o civile) da applicare alle persone giuridiche

3.8.1.1 Il fatto che attualmente, in alcuni ordinamenti, non sia prevista la responsabilità penale delle persone giuridiche crea un divario tra l'efficacia dei metodi di repressione possibili e la giurisdizione che in concreto è consentito adire (penale o civile, a seconda delle regole fissate dal diritto internazionale privato, donde il rischio del cosiddetto «forum shopping» ossia della ricerca del foro più vantaggioso). Non vi è, ad esempio, bisogno di sottolineare la maggiore efficacia, in tema di grandi inquinamenti transfrontalieri, di una reazione penale diretta nei confronti dei responsabili, che sono generalmente le imprese, piuttosto che dei soli responsabili delle imprese stesse quando non addirittura dei semplici preposti. Si tratta di un tema che meriterebbe di essere approfondito, soprattutto riguardo alla facoltà di delegare determinate responsabilità in seno all'impresa; diversamente, infatti, non potrebbe essere garantita alcuna equivalenza nella repressione e, conseguentemente, nell'effetto deterrente delle misure preventive.

3.8.1.2 Nella misura in cui l'armonizzazione del diritto penale delle società incontra difficoltà concettuali tra gli Stati membri, la repressione delle violazioni delle norme fondamentali che sono alla base della costruzione del diritto europeo resta di natura esclusivamente amministrativa, indipendentemente dal fatto che avvenga su iniziativa della Commissione, degli Stati membri e/o delle rispettive Autorità indipendenti. È importante che i diritti di difesa delle persone giuridiche chiamate a comparire dinanzi a queste istanze dotate di poteri sanzionatori siano garantiti allo stesso modo in cui lo sarebbero davanti a un giudice penale.

#### 3.8.2 La comunicazione solleva inoltre altre questioni:

3.8.2.1 È necessario che il diritto dell'Unione fornisca una definizione di «colpa grave»?

3.8.2.2 In ossequio al principio *nulla poena sine culpa*, il CESE reputa che, anche se la normativa dell'UE in materia penale dovesse fornire una definizione della condotta intenzionale, gli Stati membri manterrebbero comunque la competenza esclusiva a introdurre sanzioni per condotte gravemente colpose (punto da discutere).

3.8.3 È necessario che il diritto dell'Unione preveda misure di confisca?

3.8.3.1 Anche se non sembra esservi alcun principio che osti all'introduzione della misura della confisca (da non confondere con il sequestro) nel diritto europeo, segnatamente per sanzionare il traffico di stupefacenti, tuttavia la questione potrebbe meritare un dibattito approfondito qualora si contemplasse l'introduzione di una misura di confisca generale del patrimonio. Quest'ultima, infatti, oltre a non essere prevista da numerosi sistemi giuridici nazionali, potrebbe suscitare obiezioni in quanto misura indeterminata e sproporzionata.

Bruxelles, 25 aprile 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 della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI)**

COM(2011) 883 definitivo — 2011/0435 (COD)

(2012/C 191/18)

Relatore generale: **METZLER**

Il Parlamento europeo, in data 19 gennaio 2012, e il Consiglio, in data 27 gennaio 2012, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 46 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 recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI)*

COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 17 gennaio 2012, 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 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 26 aprile), ha nominato relatore generale Arno METZLER e ha adottato il seguente parere con 164 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate da altri Stati membri è uno strumento fondamentale per promuovere la mobilità dei cittadini dell'UE e quindi dare piena attuazione al mercato interno, migliorando la competitività degli Stati membri, favorendo una crescita sostenibile e riducendo la disoccupazione. Le economie nazionali traggono vantaggio dalle diverse esperienze lavorative acquisite dai loro cittadini nel corso di attività professionali svolte in altri Stati membri.

1.2 Le potenzialità offerte dai cittadini dell'UE che vorrebbero intraprendere un'attività professionale in un altro Stato membro non sono ancora sfruttate a sufficienza, a causa dei diversi ostacoli che si frappongono al riconoscimento delle qualifiche professionali rilasciate da altri Stati membri. I cittadini dell'UE considerano le attuali procedure troppo lente e poco trasparenti.

1.3 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) plaude quindi, in linea di principio, alla proposta recante modifica della direttiva 2005/36/CE, che mira a risolvere i problemi summenzionati in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali attraverso una semplificazione delle procedure e una maggiore trasparenza per i cittadini dell'UE. La direttiva proposta darà un contributo efficace agli obiettivi fissati dall'Agenda 2020 per aumentare la mobilità dei cittadini dell'UE.

1.4 Il CESE accoglie con favore la «tessera professionale europea» in quanto comporta una netta semplificazione delle procedure. A parere del CESE, tuttavia, singole disposizioni potrebbero mettere in pericolo la sicurezza e la salute dei consumatori e dei pazienti. In particolare occorrerebbe rivedere la disciplina proposta per la tessera professionale europea in relazione ai seguenti aspetti:

— i criteri generali e fondamentali e le regole di procedura per l'introduzione di tale tessera devono essere stabiliti nella direttiva stessa;

— occorre evitare un uso improprio della versione cartacea della tessera fissando un limite alla sua validità e adottando specifiche misure di tutela contro la sua contraffazione;

— suscita forti perplessità la norma secondo cui, se lo Stato ospitante non adotta entro i termini alcuna decisione circa il riconoscimento della tessera professionale europea, questa si considera convalidata. Contro la violazione di detti termini occorrerebbe piuttosto prevedere altri mezzi di tutela giuridica, come il ricorso contro l'inerzia o l'azione di risarcimento.

1.5 Il CESE teme che la molteplicità dei sistemi europei in materia di qualifiche determini sovrapposizioni, situazioni di concorrenza o addirittura contraddizioni tra norme diverse. La direttiva proposta rende pertanto necessario chiarire l'ordine di priorità della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali rispetto agli strumenti previsti dal quadro europeo delle qualifiche e dalle norme europee. È inoltre necessaria una più ampia attuazione del sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (ECTS).

1.6 Il CESE accoglie con favore il fatto che siano state ampliate le possibilità di riconoscimento automatico sulla base di principi di formazione comuni. I requisiti procedurali, la procedura e i criteri sulla cui base la Commissione stabilisce tali principi dovrebbero tuttavia essere fissati dalla direttiva stessa. Il quorum minimo degli Stati membri deve essere innalzato, portandolo al 50 % + 1.

## 2. Sintesi del documento della Commissione

2.1 All'interno dell'Unione europea il tasso di mobilità dei professionisti qualificati è eccessivamente limitato. Vi è un notevole potenziale non sfruttato di mobilità. Il riconoscimento delle qualifiche professionali assume un'importanza cruciale ai fini dell'effettivo esercizio delle libertà fondamentali previste dal mercato interno per i cittadini dell'UE. Nel contempo, però, tale mobilità non dovrebbe realizzarsi a scapito dei consumatori, ad esempio dei pazienti, i quali si aspettano che gli operatori sanitari possiedano competenze linguistiche adeguate.

2.2 L'ammodernamento della direttiva andrebbe inoltre incontro alle esigenze degli Stati membri, che devono far fronte a una crescente penuria di manodopera qualificata. In tale contesto, la mobilità dei cittadini dell'UE all'interno del mercato unico rappresenta un tema importante. Secondo le previsioni, in futuro questa carenza di manodopera non solo perdurerà, ma è addirittura destinata ad aumentare, in special modo nel settore sanitario e in quello dell'istruzione nonché in settori in espansione come quelli dell'edilizia e dei servizi alle imprese.

2.3 L'ammodernamento delle disposizioni esistenti realizzato dalla proposta in esame si basa sui seguenti obiettivi:

- ridurre la complessità delle procedure con l'ausilio di una tessera professionale europea. Il sistema di informazione del mercato interno (IMI) si è dimostrato efficace, e la tessera consentirebbe di sfruttarne ulteriormente i vantaggi;
- riformare le regole generali per stabilirsi, o spostarsi temporaneamente, in un altro Stato membro;
- rendere più moderno il sistema di riconoscimento automatico, in special modo per infermieri, ostetriche, farmacisti e architetti;
- prevedere nella direttiva un quadro normativo destinato ai professionisti con qualifica parziale e ai notai;
- definire garanzie per i pazienti, le cui preoccupazioni riguardo alle competenze linguistiche e ai rischi in caso di errori dovrebbero trovare maggiore espressione nel quadro normativo;
- dettare norme legislative per l'erogazione di informazioni di facile consultazione e orientate al contenuto riguardo alle norme che regolamentano il riconoscimento delle qualifiche, sulla base di strutture complete di *e-government* per l'intero processo di riconoscimento;
- introdurre un monitoraggio sistematico e una valutazione reciproca di tutte le professioni regolamentate negli Stati membri.

## 3. Osservazioni generali

3.1 Nell'Agenda 2020 <sup>(1)</sup> è stato fissato l'obiettivo di agevolare e sostenere la mobilità della forza lavoro all'interno dell'Unione europea. Nella «Agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione» <sup>(2)</sup>, la Commissione europea ha individuato nella carenza di personale qualificato un ostacolo alla crescita sostenibile. Aree in cui si registra una crescita elevata e costante ma una carenza di forza lavoro qualificata coesistono con altre in cui persiste un tasso di disoccupazione elevato. La mobilità geografica è quindi molto importante per ridurre le sacche regionali di disoccupazione. Nell'Atto per il mercato unico «Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia» <sup>(3)</sup>, la Commissione europea ha indicato proprio nella mobilità dei cittadini una di queste dodici leve. Una maggiore mobilità della manodopera qualificata può consentire all'economia europea di essere più competitiva. Nei periodi di carenza di manodopera occorre allora accrescere le possibilità di far incontrare datori di lavoro e manodopera qualificata di Stati membri diversi. Il CESE si aspetta pertanto che la direttiva in esame contribuisca in modo significativo alla crescita.

3.2 L'attuale direttiva sulle qualifiche professionali (2005/36/CE) presenta ancora una serie di carenze. Benché i cittadini dell'Unione abbiano a disposizione diversi metodi per ottenere il riconoscimento della loro qualifica professionale, per loro è ancora difficile comprendere a quale procedura possono ricorrere, a quale autorità possono rivolgersi e quali documenti devono presentare. I deficit dell'attuale direttiva sulle qualifiche professionali costituiscono un ostacolo alla mobilità dei cittadini dell'Unione e, di conseguenza, al completamento del mercato interno <sup>(4)</sup>. Data la lunghezza delle procedure per il riconoscimento, i cittadini dell'UE spesso non hanno la possibilità di rispondere con prontezza a un'offerta di lavoro, perché prima di accettare devono completare tale procedura. Sono quindi necessarie una riforma delle procedure amministrative e una maggiore trasparenza nel riconoscimento delle qualifiche professionali. Infine, le piattaforme comuni si sono rivelate poco pratiche e inefficaci: ad oggi, nessuna delle piattaforme comuni introdotte è stata ancora adottata.

3.3 Il CESE plaude quindi alla proposta in esame, che modifica la direttiva 2005/36/CE. Procedure semplificate per il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali e una maggiore trasparenza promuovono ulteriormente la libera prestazione di servizi e il libero stabilimento nonché il mercato interno. La direttiva proposta darà un contributo efficace agli obiettivi fissati dall'Agenda 2020 e dai successivi documenti per aumentare la mobilità dei cittadini dell'UE.

<sup>(1)</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione Europa 2020, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, del 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 final.

<sup>(2)</sup> Comunicazione della Commissione del 23 novembre 2010, COM(2010) 682 final, punto 2.

<sup>(3)</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 13 aprile 2011, *L'Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia «Insieme per una nuova crescita»*, COM(2011) 206 final.

<sup>(4)</sup> Commissione europea, relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione *Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione*, del 27 ottobre 2010, COM(2010) 603 final.

3.4 Le semplificazioni procedurali previste nel quadro della riforma sono considerate dal CESE, in linea di principio, uno strumento ideale per promuovere la mobilità dei cittadini dell'UE all'interno dell'Unione europea. Grazie ad esso, infatti, si può mettere in moto una nuova dinamica che, superata la crisi, si traduca in un'opportunità di rilanciare la crescita e accrescere la mobilità, nonché di creare nuovi posti di lavoro negli Stati membri.

3.5 Soprattutto i lavoratori più giovani sono interessati ad accumulare esperienze professionali in diversi Stati membri. Così facendo, essi portano con sé nei paesi in cui lavorano un patrimonio di esperienze professionali diverse, con ripercussioni sull'esercizio della professione sia negli Stati ospitanti che, al loro ritorno, nello Stato membro di origine.

3.6 Gli effetti positivi della mobilità prevalgono sui possibili effetti negativi derivanti dalla «fuga di cervelli» (*brain drain*). Anche se il pericolo di un *brain drain* non si può escludere, le esperienze finora acquisite dimostrano che tale fenomeno si verifica in misura di gran lunga inferiore al previsto e che i legami culturali e familiari fanno sì che, dopo un periodo di mobilità professionale, i cittadini dell'UE spesso tornino nei loro Stati di origine.

3.7 La mobilità professionale tra Stati membri deve avvenire nel rispetto degli standard sociali. In particolare, un'eventuale pressione migratoria temporaneamente presente in un dato Stato membro non può portare all'abbassamento degli standard sociali in un altro.

3.8 La tessera professionale europea comporta una lodevole semplificazione delle procedure. Il richiedente può infatti rivolgersi alle autorità del suo Stato di origine, che in genere sono in condizione di valutare i documenti trasmessi assai meglio di quelle degli altri Stati membri. Tali documenti, inoltre, una volta esaminati e immessi nel fascicolo IMI, rimangono a disposizione per altre procedure. Tuttavia, per continuare a garantire la sicurezza dei consumatori e dei pazienti, la tessera professionale europea deve essere riconosciuta dallo Stato ospitante.

3.9 Il CESE accoglie con favore il fatto che la direttiva proposta si focalizzi sull'uso del sistema IMI. Nel contempo, però, rammenta che negli Stati membri esistono già delle strutture per le tessere professionali nazionali. Al fine di evitare un inutile dispendio di risorse e un aggravio di procedure e adempimenti burocratici, tali strutture dovrebbero essere coinvolte nella procedura per il rilascio della tessera professionale europea. La direttiva dovrebbe prevedere in particolare la possibilità di integrare la versione cartacea di una tessera professionale europea riconosciuta in una delle tessere professionali nazionali esistenti. Più precisamente, è necessario che essa definisca i criteri nel quadro dell'articolo 58 (articolo 4 bis, paragrafo 6) e le fasi della procedura con cui la Commissione determina quali professioni possono usufruire dalla tessera professionale europea. Lo stesso vale per la responsabilità per le traduzioni degli atti procedurali e dei documenti necessari.

3.10 Il processo di Bologna e il quadro europeo delle qualifiche promuovono la trasparenza e la comparabilità dei titoli di studio nazionali, in particolare dei titoli accademici, ma non devono portare a sovrapposizioni alle norme della direttiva sulle

qualifiche professionali. Nella direttiva occorre quindi chiarire che il riconoscimento delle qualifiche deve aver luogo esclusivamente ai sensi delle norme della direttiva stessa o di quelle di direttive più specifiche. Il riconoscimento delle qualifiche non può essere né facilitato né complicato dalle disposizioni del quadro europeo delle qualifiche. Lo stesso vale per il rapporto tra la direttiva sulle qualifiche professionali e le norme europee.

3.11 La direttiva sulle qualifiche professionali si riferisce esclusivamente alle qualifiche professionali conseguite in uno Stato membro. Nella «Agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione»<sup>(5)</sup> la Commissione europea ha indicato come obiettivo la migliore integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro. Tale obiettivo deve essere conseguito, fra l'altro, rimuovendo le barriere all'occupazione derivanti dal mancato riconoscimento delle competenze e delle qualifiche. Si esorta pertanto la Commissione europea ad adottare misure volte ad agevolare il riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite in paesi terzi.

#### 4. Osservazioni specifiche

##### 4.1 Tessera professionale europea

4.1.1 Il CESE plaude alla creazione di una tessera professionale europea, come proposta negli articoli da 4 bis a 4 sexies. La creazione di tale tessera collegata al sistema di informazione del mercato interno in molti casi semplifica e velocizza sensibilmente la procedura per il riconoscimento.

4.1.2 L'articolo 4 bis, paragrafo 7, prevede la possibilità di porre a carico del richiedente delle spese per il rilascio delle tessere professionali europee. La Commissione è autorizzata, in virtù della delega di cui all'articolo 58 bis, a definire i criteri per il calcolo e la ripartizione di tali spese, che non possono però essere così elevate da dissuadere dal presentare domanda di rilascio della tessera.

4.1.3 Il CESE nutre forti riserve circa la norma del paragrafo 5 dell'articolo 4 *quinquies*, secondo cui la tessera professionale europea si considera convalidata qualora l'autorità competente non adotti una decisione entro il termine, estremamente breve (di regola pari a un mese, ma esteso a due se sono disposte misure di compensazione), di cui ai paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo. Ciò potrebbe indurre le autorità competenti a rifiutare il riconoscimento qualora non siano in grado di adottare una decisione appropriata a causa del carico di richieste o della carenza di informazioni supplementari. Nei fatti non si giunge a una velocizzazione delle procedure, bensì a un loro rallentamento a causa dei rimedi giuridici che è possibile esperire contro una tale decisione.

4.1.4 Se in concreto dovessero essere molti i casi in cui la tessera professionale europea si considera convalidata ai sensi dell'articolo 4 *quinquies*, paragrafo 5, si metterebbero a repentaglio la sicurezza e la salute di consumatori e pazienti: non è infatti da escludere che, in questo modo, dei richiedenti possano entrare ingiustamente in possesso della tessera professionale europea, senza contare che sarebbe difficile ritirare in un secondo momento la tessera professionale europea ingiustamente considerata convalidata.

<sup>(5)</sup> Comunicazione della Commissione del 23 novembre 2010, COM(2010) 682 final, punto 2.5.

4.1.5 Al fine di soddisfare in pari misura gli interessi dei richiedenti e quelli dei consumatori, si propone che la direttiva imponga agli Stati membri di adottare una procedura di ricorso di diritto interno. I rimedi disponibili potrebbero essere un ricorso contro l'inerzia (per far valere il diritto a ottenere una decisione) o un'azione di risarcimento. Tali diritti di ricorso dovrebbero sussistere solo qualora l'autorità competente non adotti una decisione positiva nei termini stabiliti o non disponga una misura di compensazione.

4.1.6 Inoltre occorre stabilire i termini per la decisione in modo che la durata complessiva della procedura (esame della domanda nello Stato di origine e riconoscimento nello Stato ospitante) non superi i quattro mesi. Qualora l'autorità competente dello Stato membro ospitante inoltri una richiesta di informazioni all'autorità competente dello Stato di origine, il termine stabilito dovrebbe, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 4 *quinquies*, paragrafo 3, essere interrotto.

4.1.7 L'articolo 4 *sexies*, paragrafo 5, stabilisce, fra l'altro, che il diritto di cui all'articolo 4 *sexies*, paragrafo 5, sia rammentato al titolare della tessera professionale europea ogni due anni dopo il rilascio della tessera. Tale disposizione comporta ulteriori costi amministrativi senza che il titolare ne tragga un vantaggio aggiuntivo. Un unico avviso è normale e sufficiente.

4.1.8 Presupposto per l'osservanza delle procedure e dei termini summenzionati è un funzionamento ottimale del sistema IMI, la cui efficienza deve essere garantita già all'entrata in vigore della direttiva, visto il numero presumibilmente elevato di casi. Un malfunzionamento del sistema IMI può essere gestito assai meglio con il regime di tutela giuridica qui proposto dal CESE piuttosto che con un regime di accoglimento implicito della domanda di tessera, che è contrario a detto sistema e ci trova quindi contrari.

4.1.9 La tessera professionale europea non deve essere prevista esclusivamente come dato presente nel sistema IMI. Dopo il riconoscimento, il richiedente deve ottenerne una versione cartacea che possa effettivamente essere usata nella procedura giudiziaria come documento di legittimazione. Occorre pertanto stabilire requisiti minimi per garantire l'autenticità di tale versione cartacea contro eventuali contraffazioni.

4.1.10 Inoltre la versione cartacea della tessera professionale europea non può avere validità illimitata, altrimenti potrebbe essere usata in modo improprio come documento di legittimazione, benché le situazioni trasmesse tra Stati membri ai sensi dell'articolo 56, paragrafo 2, primo comma, o in base al sistema di allerta di cui all'articolo 56 *bis*, escludano l'esercizio della professione. Dopo dieci anni - oppure cinque, nel caso delle professioni sanitarie - la versione cartacea della tessera dovrebbe perdere la sua validità e quindi dover essere nuovamente richiesta. La validità limitata della versione cartacea non dovrebbe tuttavia pregiudicare la validità illimitata dalla tessera professionale europea nel sistema IMI. In caso di divieto di esercitare la professione, dovrebbe essere ritirata anche la versione cartacea.

#### 4.2 Accesso parziale

4.2.1 La norma sull'accesso parziale di cui all'articolo 4 *septies* recepisce sul piano normativo le condizioni enunciate dalla Corte di giustizia nella causa C-330/03. Un'eventuale restrizione sarebbe contraria agli articoli 45 e 49 del TFUE.

4.2.2 Sul piano pratico, l'accesso parziale ha un campo di applicazione limitato. Detto recepimento, infatti, non deve portare al *dumping* sociale.

4.3 Anche nei casi di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), occorre assicurarsi di escludere qualsiasi abuso, e a tal fine il CESE propone di creare un meccanismo di controllo più rigoroso.

4.4 L'articolo 7, paragrafo 4, quinto comma, riprende la norma della direttiva precedente secondo cui la prestazione di servizi può essere effettuata anche in assenza di reazioni da parte dell'autorità competente. Come già per l'articolo 4 *quinquies*, paragrafo 5, anche qui sono da preferirsi i rimedi giuridici volti a far sì che l'autorità competente giunga comunque ad una decisione (cfr. sopra, ai punti 4.1.3 e segg.)

4.5 L'articolo 11 definisce cinque livelli di qualifica per il campo di applicazione della direttiva sulle qualifiche professionali. Tali livelli non riguardano il Quadro europeo delle qualifiche (EQF) né il Sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET). Nella definizione dei requisiti minimi di cui al titolo III, capo III, si fa riferimento ai punti del Sistema europeo di accumulazione e trasferimento dei crediti (ECTS). Al fine di garantire una maggiore trasparenza per il richiedente e per l'autorità competente, la Commissione dovrebbe elaborare una procedura che consenta di integrare i cinque livelli di qualifica nei sistemi dell'EQF, dell'ECVET, del Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale (EQAVET, già QERAQ), nonché nel processo di Bologna e in quello di Copenhagen, e che eviti divergenze e sovrapposizioni.

4.6 Nel caso di prova attitudinale di cui all'articolo 14, paragrafo 1, gli Stati membri sono tenuti, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 7, ad organizzarla almeno due volte all'anno. Tale obbligo può rappresentare un peso per i piccoli Stati membri e in generale per i gruppi professionali in cui i richiedenti sono molto pochi. Bisognerebbe introdurre una norma che obblighi gli Stati membri a garantire ai richiedenti di non dover attendere, per sottoporsi alla prova attitudinale, oltre sei mesi da quando è stata loro richiesta.

4.7 La modifica dell'articolo 31, paragrafo 1, rende obbligatorio, per la formazione di infermiere responsabile dell'assistenza generale, il compimento di una formazione scolastica generale di 12 anni. Lo stesso vale per la formazione di ostetrica ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 2. In proposito il CESE sottolinea che ciò non deve portare a escludere i giovani meno qualificati dall'offerta formativa. Esorta la Commissione a garantire che gli elevati requisiti di qualità prescritti siano sempre commisurati alle esigenze della professione in questione.

4.8 L'articolo 24, paragrafo 2, riduce di un anno il periodo minimo per la formazione medica di base, portandolo da sei a cinque anni di studio, mantenendo però inalterato a 5 500 il numero minimo di ore di lezione. Tuttavia, anche a parità di ore di lezione, la riduzione del periodo di formazione a cinque anni porta, data la necessaria contrazione dei tempi di apprendimento, a una diminuzione delle cognizioni teoriche e pratiche trasmesse. A tutela dei pazienti, quindi, il periodo minimo di formazione dovrebbe rimanere di sei anni. Peraltro, i dentisti ritengono adeguati cinque anni e 5 000 ore.

4.9 *Capo III bis – Riconoscimento automatico sulla base di principi di formazione comuni*

4.9.1 Va accolto con favore il riconoscimento sulla base di un quadro comune di formazione o di un esame comune per il conseguimento dei titoli, poiché tale riconoscimento promuove la mobilità dei prestatori di servizi e nel contempo un livello comune di formazione garantisce la qualità dei servizi stessi.

4.9.2 La Commissione specifica, in base alla delega di cui all'articolo 58 *bis*, l'insieme condiviso di conoscenze, capacità e competenze (articolo 49 *bis*, paragrafo 3) nonché le qualifiche del quadro di formazione comune (articolo 49 *ter*, paragrafo 3). In tale contesto non si può giungere a un'equiparazione al livello di qualifica più basso nell'UE. I requisiti procedurali, la procedura e i criteri sulla cui base la Commissione adotta una decisione in merito a tale «insieme condiviso» devono essere stabiliti nella direttiva.

4.9.3 Quanto al numero degli Stati membri in cui l'insieme condiviso di conoscenze, capacità e competenze deve essere rispettato, il quorum minimo di un terzo (articolo 49 *bis*, paragrafo 2, lettera c) è troppo basso, e in esso si cela il rischio che gli standard minimi di durata e qualità della formazione si attestino sul minimo comune denominatore. Il quorum minimo dovrebbe quindi essere portato almeno al 50 % + 1 degli Stati

membri, scongiurando così il pericolo che prevalga una minoranza di Stati membri e garantendo l'accoglimento di principi di formazione comuni.

4.9.4 A differenza che nei precedenti sistemi di piattaforme comuni, nella procedura di cui all'articolo 58 *bis* la Commissione è dotata di un diritto di iniziativa esclusivo. Riguardo ai principi di formazione comuni, tale diritto dovrebbe invece spettare, come in precedenza, agli Stati membri o alle associazioni od organizzazioni professionali rappresentative di livello nazionale od europeo.

4.9.5 L'articolo 55 *bis* agevola il riconoscimento nello Stato di origine dei tirocini effettuati all'estero. Il CESE plaude a questa disposizione, che promuove la mobilità di chi ha effettuato tirocini tra gli Stati membri.

4.10 Ai sensi dell'articolo 57 *bis*, paragrafo 4, tutti i termini («limiti temporali») iniziano a decorrere già dalla presentazione della richiesta per via elettronica presso lo sportello unico pertinente. Stante la notevole brevità dei termini fissati dalla direttiva (v. sopra, al punto 4.1.3), un trattamento appropriato delle richieste da parte delle autorità competenti appare estremamente difficile. Detto ciò, il CESE ravvisa comunque in quella norma la volontà di allinearsi alla direttiva sui servizi.

Bruxelles, 26 aprile 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 istituisce il programma «Diritti e cittadinanza» per il periodo 2014-2020**

COM(2011) 758 definitivo — 2011/0344 (COD)

(2012/C 191/19)

Relatore generale: **BOLAND**

Il Consiglio, in data 9 febbraio 2012, ha 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 che istituisce il programma «Diritti e cittadinanza» per il periodo 2014-2020*

COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 29 febbraio 2012, 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 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 26 aprile), ha nominato relatore generale Seamus BOLAND e ha adottato il seguente parere con 127 voti favorevoli e 4 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la proposta di continuare il programma *Diritti e cittadinanza*, e raccomanda che ad esso venga fornito il massimo sostegno da tutte le parti interessate coinvolte nella sua attuazione.

1.2 Suggerisce altresì di inserire nel titolo la parola *uguaglianza*, per fare sì che il programma miri a proteggere i diritti di coloro che sono vittime di discriminazione a causa delle disuguaglianze. Inoltre, tra gli obiettivi del programma dovrebbe figurare la lotta alla violenza, soprattutto quella domestica.

1.3 Tali obiettivi dovrebbero citare più direttamente e specificamente i seguenti temi: uguaglianza, parità di genere, lotta alla violenza e attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

1.4 Il CESE rileva con soddisfazione che per questo programma è stata proposta una dotazione di bilancio. Tuttavia, raccomanda vivamente di aumentare in modo realistico l'importo di tale dotazione, cosicché si possa tener conto degli aspetti supplementari che sono stati aggiunti al programma.

1.5 Il CESE invita la DG Giustizia a sincerarsi di disporre di tutte le informazioni necessarie per valutare correttamente gli impatti e a sviluppare indicatori equi e obiettivi che consentano un'analisi adeguata del programma.

1.6 Il CESE prende atto del passaggio della gestione del programma dalla DG Occupazione, affari sociali e inclusione alla DG Giustizia, e fa osservare che tale cambiamento, benché giustificato da validi motivi, potrebbe comunque comportare dei rischi in termini di gestione globale del programma. A questo

proposito raccomanda di effettuare un'appropriata analisi dei rischi, allo scopo di minimizzare le difficoltà che dovessero insorgere a seguito di questo cambiamento di gestione.

1.7 Il CESE raccomanda che il programma venga attuato in tutta l'Unione europea in modo conforme alla Carta dei diritti fondamentali.

1.8 Il CESE ritiene che ciascuno dei programmi attuati benefici di un sostegno adeguato in ciascuno dei piani annuali. Al riguardo raccomanda che i fondi vengano assegnati in modo specifico, per far sì che nessun programma risulti svantaggiato. Suggerisce inoltre di aggiungere una frase alla proposta della Commissione, per assicurare che ciascun programma di lavoro annuale preveda una distribuzione adeguata ed equa dei fondi tra i diversi ambiti e che vengano mantenuti livelli di finanziamento adeguati per ognuno di essi.

1.9 Le parti interessate esprimono forti preoccupazioni per l'aggiunta, nel programma, di una parte relativa ai consumatori, che, a loro avviso, potrebbe sostituire i programmi esistenti e/o indebolire il sostegno finanziario di cui beneficiano. Il CESE, pur consapevole della necessità di includere il tema dei consumatori, in quanto esso rientra tra le responsabilità della DG Giustizia, raccomanda vivamente che la dotazione assegnata al programma non venga ridotta a seguito di tale aggiunta.

1.10 A questo proposito, è importante osservare che i programmi intesi a migliorare la situazione delle vittime di discriminazioni in termini di uguaglianza e diritti umani si trovano spesso di fronte a situazioni di povertà. Il CESE, pur approvando l'esistenza di altri programmi di lotta alla povertà e all'esclusione, è fermamente convinto che questo programma debba tenere pienamente conto del ruolo svolto dalla povertà come causa di discriminazione.

1.11 Si teme che l'adozione di una definizione rigida del concetto di cittadinanza possa escludere alcune delle «persone» citate negli obiettivi del programma. Il CESE è convinto che tale preoccupazione verrebbe attenuata se fosse incoraggiata l'adozione di principi di inclusione nei piani dei programmi di attuazione. Raccomanda di precisare ai richiedenti che negli obiettivi generali viene utilizzato il termine *persone* per assicurare la piena inclusione.

1.12 Il CESE sostiene fermamente il lavoro svolto dalle reti esistenti e inteso a sostenere e dirigere i programmi di informazione che aiutano i beneficiari di finanziamenti e i responsabili politici a livello nazionale ed europeo. È fondamentale che le reti che richiedono un finanziamento nel quadro del nuovo programma non siano svantaggiate poiché viene ignorata la loro esperienza nella realizzazione di attività a favore dei diritti umani e dell'uguaglianza. Il Comitato ritiene altresì che sia in corso un'attenta valutazione di questo lavoro, che permetterà di trarre insegnamenti dal programma per i futuri interventi in materia di uguaglianza e diritti umani.

1.13 Vi è il diffuso timore che un'eventuale interruzione tra la fine dell'attuale programma 2007-2013 e l'avvio del nuovo programma 2014-2020 pregiudicherebbe l'insieme del programma con una perdita di conoscenze fondamentali. Il CESE raccomanda quindi vivamente di evitare tale interruzione.

## 2. Contesto

2.1 La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma «Diritti e cittadinanza» per il periodo 2014-2020 <sup>(1)</sup> è stata adottata dalla Commissione il 15 novembre 2011. Essa presenta i cambiamenti proposti per il nuovo programma sulla base degli insegnamenti tratti dal programma in corso relativo al periodo 2007-2013.

2.2 Dopo l'adozione della proposta, al Comitato economico e sociale europeo è stato chiesto di elaborare un parere da adottare alla sua 480a sessione plenaria del 25 e 26 aprile 2012.

2.3 La proposta si basa sugli articoli 19, secondo comma, 21, secondo comma, 114, 168, 169 e 197 del TFUE.

2.4 La dotazione finanziaria per l'esecuzione del programma «Diritti e cittadinanza», per il periodo che va dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2020, è pari a 439 milioni di euro (prezzi correnti).

2.5 È disponibile in tutti gli Stati dell'Unione europea.

2.6 La partecipazione di paesi terzi è limitata al SEE, ai paesi in via di adesione e ai paesi candidati effettivi e potenziali. Altri paesi terzi, in particolare quelli in cui trova applicazione la politica europea di vicinato, possono essere associati alle azioni del programma.

2.7 Tutte le parti interessate concordano sul fatto che il nuovo programma non dovrebbe essere posticipato e dovrebbe divenire pienamente operativo all'inizio del 2014.

## 3. Proposta della Commissione

3.1 La proposta della Commissione contiene una descrizione dettagliata del programma proposto per il periodo 2014-2020.

3.2 Viene tracciato un quadro inteso a semplificare e razionalizzare il programma «Diritti e cittadinanza», che subentrerà a tre programmi esistenti:

3.3 (a) *Diritti fondamentali e cittadinanza*, (b) *Daphne III*, (c) le sezioni *Diversità e lotta contro la discriminazione* e *Parità fra uomini e donne* del *Programma per l'occupazione e la solidarietà sociale* (Progress).

3.4 Dopo una valutazione d'impatto del programma in corso, relativo al periodo 2007-2013, la Commissione ha deciso di fondere gli attuali sei programmi in due soli programmi. La fusione di questi programmi consentirà un approccio globale al finanziamento e una maggiore efficienza nella gestione del programma.

3.4.1 L'obiettivo generale del programma è contribuire alla creazione di uno spazio in cui i diritti delle persone, quali sanciti dal TFUE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, siano promossi e protetti.

3.4.2 Gli obiettivi specifici del programma sono cinque:

- rafforzare l'esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione;
- promuovere l'attuazione efficace del divieto di discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, compresi il principio di parità tra donne e uomini e i diritti delle persone con disabilità e degli anziani;
- garantire un livello elevato di protezione dei dati personali;
- promuovere il rispetto dei diritti del minore;
- permettere a consumatori e imprese di commerciare e acquistare con fiducia nel mercato interno.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

3.5 La proposta contiene alcuni dettagli relativi alla valutazione intermedia e alcune proposte di miglioramenti.

#### 4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE condivide il giudizio espresso dalla Commissione, secondo la quale lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia resta una priorità per l'Unione europea. Al tempo stesso, però, esprime preoccupazione per l'attuazione non uniforme della Carta dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione europea.

4.2 Il nuovo programma prevede in sostanza la concessione di un finanziamento di 439 milioni di euro per il periodo 2014-2020. Ciò corrisponde a una lieve diminuzione rispetto al bilancio precedente e, ad avviso del CESE, denota una riduzione dell'impegno dell'Unione europea a favore del miglioramento delle condizioni delle persone vittime di discriminazione.

4.3 Il CESE teme che l'aumento delle «tendenze estremiste» possa pregiudicare il rispetto dei diritti umani fondamentali<sup>(2)</sup>, ed è quindi importante fornire risorse adeguate ai gruppi che operano per migliorare questa situazione. Sebbene venga messa a disposizione una dotazione per la prosecuzione di questi lavori, il Comitato sostiene molto chiaramente che l'importo proposto è inferiore al livello di sostegno necessario per garantire la continuità dei lavori previsti nel precedente programma.

4.4 Il CESE teme che la prioritizzazione dei programmi annuali adottata dalla Commissione, in linea con l'articolo 8 della proposta, possa danneggiare alcuni elementi o punti del progetto. Per ovviare a questo problema, basterebbe assicurare che tutti i programmi di lavoro ricevano un livello di finanziamento necessario per la prosecuzione dei lavori in corso.

4.5 Occorre mantenere un'elevata visibilità dei programmi, così da dimostrare la loro efficacia nel promuovere la non discriminazione in tutti i settori interessati.

4.6 Il CESE teme che la capacità della DG Giustizia di valutare gli impatti possa essere compromessa dalla sua dichiarazione di non disporre di informazioni sufficienti.

4.7 Il CESE nota con preoccupazione che la parte aggiuntiva relativa ai consumatori potrebbe esercitare ulteriori pressioni non necessarie sul programma, come la sostituzione di programmi che affrontano direttamente il tema dei diritti umani fondamentali e il rischio che una parte importante dei finanziamenti venga dirottata dai programmi relativi ai diritti umani e alla giustizia.

4.8 Il CESE rileva con preoccupazione che il titolo del programma non rispetta interamente il suo contenuto. In particolare, ritiene che l'assenza nel titolo della parola *uguaglianza* indebolisca i programmi a favore della parità dei diritti.

4.9 Il CESE sottolinea che tra gli obiettivi del programma dovrebbe figurare la lotta alla violenza, soprattutto quella domestica.

4.10 Il CESE teme che la definizione di cittadinanza che figura in uno dei cinque obiettivi specifici del programma possa escludere coloro che vivono nell'UE senza tuttavia averne la cittadinanza. Accoglie con favore il fatto che negli obiettivi generali del programma si parli invece di «persone». Raccomanda tuttavia di rafforzare gli obiettivi, in modo da rendere il programma pienamente inclusivo.

4.11 Vi è un consenso generale sul fatto che le reti esistenti coinvolte nel sostegno e nella diffusione di informazioni sul programma non debbano essere svantaggiate qualora richiedano di partecipare al nuovo programma. Il Comitato prende atto della loro notevole esperienza nella realizzazione di attività a favore dei diritti umani e dell'uguaglianza. Al tempo stesso concorda sulla necessità di valutare attentamente il ruolo delle reti, così come di tutte le componenti del programma.

4.12 La necessità di adattare i programmi in funzione degli insegnamenti tratti da altre esperienze, come l'Accordo del Venerdì Santo, per rivalutare i diritti allo scopo di migliorarli qualora cambino le circostanze, dovrebbe svolgere un ruolo essenziale nello sviluppo del programma.

4.13 Il CESE osserva che occorre sempre trovare un equilibrio nella ricerca dei diritti e dell'uguaglianza, in modo che possano essere riconosciuti i diritti della comunità nel suo insieme. È altrettanto chiaro che tutti dovrebbero avere accesso a dei processi che garantiscono l'assenza di qualsiasi discriminazione.

Bruxelles, 26 aprile 2012

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

<sup>(2)</sup> Staffan NILSSON, *Europe's snail syndrome* («L'Europa e la sindrome della lumaca»), 10 maggio 2011 (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.news.18276>).

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE)**

COM(2011) 874 definitivo

(2012/C 191/20)

Relatore: **NARRO**

Il Parlamento europeo, in data 15 dicembre 2011, e il Consiglio, in data 23 gennaio 2012, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 192 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 sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE)*

COM(2011) 874 final.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 127 voti favorevoli, 2 voti contrari e 4 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il programma LIFE è un programma di successo dell'UE che negli ultimi 20 anni, assieme ad altri fondi e ad altre iniziative, ha prodotto risultati molto validi. Per questo motivo esso va mantenuto e rafforzato, per compiere passi avanti in modo strategico e coerente nella protezione dell'ambiente e del clima nell'Unione europea.

1.2 L'aumento di bilancio proposto per il programma LIFE (2014-2020) rappresenta un segnale incoraggiante, ma rimane ancora molto da fare per integrare efficacemente l'ambiente nelle politiche europee. Il Comitato economico e sociale (CESE) esorta gli Stati membri, alle prese con una profonda crisi economica, a favorire in modo deciso gli investimenti in materia ambientale e climatica per attenuare gli effetti dei cambiamenti climatici.

1.3 La creazione di un sottoprogramma Azione per il clima può rappresentare uno strumento utile per dare maggiore visibilità alle iniziative in materia di adattamento e attenuazione dei cambiamenti climatici. D'altro canto, il sottoprogramma Ambiente deve continuare a contribuire alla protezione della biodiversità e - soprattutto - al finanziamento della rete Natura 2000, senza con ciò pregiudicare la partecipazione di altri fondi, come il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

1.4 L'attuazione di un nuovo tipo di progetti su grande scala - i «progetti integrati» - deve essere realizzata garantendo la partecipazione di ONG e PMI, preservando la continuità dei «progetti tradizionali» e migliorando il coordinamento tra organismi nazionali ed europei. A questo riguardo, il CESE propone che la Commissione includa nella proposta di regolamento una ripartizione di bilancio chiara tra i due tipi di progetti, specifici quali criteri verranno utilizzati per sviluppare una ripartizione

geografica dei progetti integrati e chiarisca in quale modo saranno elaborati i programmi pluriennali senza compromettere la flessibilità del programma.

1.5 Il CESE si dichiara favorevole a una ripartizione dei progetti realizzata in funzione di criteri di merito e non geografici. Tuttavia, il Comitato riconosce la scarsa partecipazione al programma LIFE da parte di molti paesi che non possiedono né l'esperienza né gli strumenti sufficienti per impegnarsi attivamente. A questo riguardo è fondamentale che la Commissione faciliti l'accesso al programma LIFE mediante una maggiore consulenza e un migliore coordinamento istituzionale.

1.6 L'aumento del tasso di cofinanziamento per i progetti tradizionali e per quelli integrati non può in alcun caso giustificare il fatto che l'IVA e il personale in pianta stabile non siano più considerati costi ammissibili. La non inclusione di questi costi recherebbe pregiudizio soprattutto a piccole organizzazioni della società civile che, pur dando un contributo prezioso, potrebbero rimanere escluse o la cui partecipazione verrebbe limitata.

1.7 L'introduzione dei pagamenti forfettari rappresenta una buona misura di semplificazione. Il CESE ritiene che la Commissione dovrebbe compiere ulteriori passi avanti nel miglioramento dei servizi di consulenza e nella semplificazione dei formulari finanziari, oltre a introdurre una fase di valutazione ex ante nei progetti tradizionali.

1.8 Il CESE considera irrinunciabile il mantenimento del carattere comunitario e del valore aggiunto europeo del programma LIFE. In quest'ottica, la Commissione dovrebbe prima chiarire quali misure saranno adottate attraverso atti delegati, quale sarà il ruolo degli Stati membri nel comitato LIFE e quali saranno le nuove attribuzioni dell'Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione.

1.9 Malgrado il notevole successo del programma LIFE, la Commissione europea deve realizzare sforzi supplementari per promuovere la conoscenza del programma e l'attiva partecipazione delle organizzazioni della società civile. A questo riguardo è fondamentale migliorare i canali di divulgazione e la trasparenza nella selezione dei progetti, oltre a sensibilizzare il cittadino europeo all'importanza del programma LIFE e al valore aggiunto che questo strumento comunitario apporta alla società.

## 2. Contesto

2.1 Il 12 dicembre 2011 la Commissione europea ha pubblicato la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE). La dotazione globale di bilancio del programma LIFE per il periodo 2014-2020, espressa in prezzi correnti, è di 3 618 000 000 EUR.

2.2 Il programma LIFE fa parte della proposta della Commissione relativa al quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020, che definisce il bilancio e i principali orientamenti della strategia Europa 2020. La Commissione ha deciso di considerare l'ambiente e l'azione per il clima parte integrante di tutti i principali strumenti e interventi.

2.3 Il programma LIFE è stato sin dall'inizio (1992) uno degli assi principali di finanziamento dell'UE in campo ambientale. Il nuovo regolamento proposto dalla Commissione ha per obiettivo di sostituire il regolamento n. 614/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007, relativo allo strumento finanziario per l'ambiente (LIFE), attualmente in vigore.

2.4 La nuova proposta di regolamento LIFE comprende un programma LIFE e due sottoprogrammi, uno per l'ambiente e uno d'azione per il clima. Il sottoprogramma ambientale prevede tre settori d'azione prioritari: 1. «Biodiversità», 2. «Ambiente e uso efficiente delle risorse» e 3. «Governance e informazione ambientale».

2.5 Al sottoprogramma per l'ambiente verranno assegnati 2 713 500 000 EUR. All'interno di questa dotazione, la metà delle risorse volte a sostenere progetti mediante azioni concrete andrà a beneficio della natura e della biodiversità. Il sottoprogramma d'azione per il clima disporrà di un bilancio di 904 500 000 EUR e sarà composto da tre settori d'azione prioritari: «Mitigazione dei cambiamenti climatici», «Adattamento ai cambiamenti climatici» e «Governance e informazione in materia climatica».

2.6 Il Comitato economico e sociale europeo ha sempre riconosciuto la grande importanza del programma LIFE per lo sviluppo e la definizione della politica ambientale dell'UE. Negli ultimi tre pareri elaborati nell'ambito del progetto LIFE, è stato ribadito il contributo prezioso di tale programma, anche se limitato alla difesa dell'ambiente europeo <sup>(1)</sup>.

## 3. Osservazioni generali

### 3.1 Bilancio

3.1.1 Il quadro finanziario pluriennale proposto assegna al programma LIFE stanziamenti nettamente superiori rispetto a quelli attribuiti nel periodo 2007-2013. Il bilancio LIFE passa da 2 143 000 000 EUR a 3 200 000 000 EUR ai prezzi del 2011 (3 618 000 000 EUR a prezzi correnti). Il sottoprogramma per l'ambiente avrà 2 713 000 000 EUR (la metà dei quali saranno destinati ad azioni a favore della biodiversità e della natura). Il sottoprogramma d'azione per il clima avrà 904 500 000 EUR.

3.1.2 Gli stanziamenti previsti rappresentano circa lo 0,3 % del bilancio europeo globale. L'aumento dei fondi costituisce un segnale positivo in relazione alle preoccupazioni ambientali, anche se occorre valutare in che modo la crisi economica inciderà sulle possibilità di finanziamento da parte di enti privati e amministrazioni locali, principalmente per quanto concerne i progetti di maggiore portata per i quali risultano necessarie risorse più importanti. In ogni caso, il CESE sottolinea la necessità di puntare sulla protezione dell'ambiente e del clima per attenuare gli effetti della crisi e ribadisce che il finanziamento del programma LIFE non deve condizionare negativamente altri fondi che potrebbero intervenire nello stesso ambito, ad esempio il FEASR o i fondi strutturali.

3.1.3 La Commissione dovrebbe riservare un'attenzione prioritaria alla necessità di un finanziamento addizionale per realizzare attività di comunicazione, divulgazione e trasferimento di conoscenze. Il finanziamento specifico di misure di consulenza e formazione contribuirebbe non solo a semplificare la gestione del programma, ma anche e principalmente ad aumentarne l'efficacia e a ottimizzare le risorse.

### 3.2 Principali novità della proposta

3.2.1 Dopo aver consultato le parti interessate e dopo aver condotto le valutazioni d'impatto, la Commissione ha deciso di apportare tre importanti modifiche alla normativa in vigore al fine di migliorarne la struttura, semplificarne il funzionamento, aumentarne il grado di flessibilità e stabilirne in modo più chiaro gli obiettivi e le strategie. Tali modifiche sono:

- 1) la fissazione di priorità più specifiche;
- 2) la definizione di due sottoprogrammi (Ambiente e Azione per il clima)
- 3) la creazione di un nuovo tipo di progetti: i «progetti integrati».

### 3.3 Fissazione delle priorità

3.3.1 Una delle questioni più discusse nella consultazione preliminare condotta dalla Commissione europea è stata l'opportunità di fissare una serie di priorità per il nuovo programma. La Commissione ha giustamente respinto l'idea di definire priorità annuali prestabilite, che potrebbero impedire ai richiedenti di pianificare, preparare e presentare correttamente le loro proposte. Alla fine la Commissione ha optato, ma senza dare informazioni precise al riguardo, per l'elaborazione,

<sup>(1)</sup> Parere CESE (GU C 80 del 30.3.2004, pag. 57), parere CESE (GU C 255 del 14.10.2005, pag. 52) e parere CESE (GU C 132 del 3.5.2011, pag. 75).

in collaborazione con gli Stati membri, di programmi di lavoro di almeno due anni. Il CESE non è attualmente in grado di affrontare la questione dei piani di lavoro perché nella proposta di regolamento esaminata nel presente parere mancano informazioni precise al riguardo. Malgrado la mancanza di dati, il Comitato ritiene che la fissazione dei programmi di lavoro debba rispettare l'essenza del programma LIFE per quanto riguarda la flessibilità e l'adattamento ai cambiamenti.

3.3.2 Il CESE approva l'idea che gli sforzi vengano concentrati su determinate priorità politiche e settori d'attività legati all'ambiente e al clima. La Commissione deve fornire maggiori informazioni circa il funzionamento del Comitato del programma LIFE, la riforma dei punti di contatto nazionali e l'utilizzo degli atti delegati per fissare i criteri di ammissibilità dei progetti e, nel caso dei progetti integrati, i criteri di equilibrio geografico.

#### 3.4 Sottoprogramma Azione per il clima

3.4.1 La creazione di un sottoprogramma specifico che affronti le questioni climatiche e le tre priorità collegate (mitigazione, adattamento e *governance*) rappresenta uno stimolo per migliorare l'attuazione della legislazione comunitaria in materia di clima, potenziare la *governance* e consolidare nuove reti e piattaforme. Il nuovo sottoprogramma è indispensabile per cercare di realizzare gli obiettivi stabiliti dalla strategia Europa 2020 <sup>(2)</sup> e dalla Tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050 <sup>(3)</sup>.

3.4.2 Sebbene il nuovo sottoprogramma abbia una dotazione finanziaria limitata, esso dovrà concentrare la sua attenzione su una serie di obiettivi specifici che permettano di migliorare la conoscenza sul campo delle questioni connesse al clima e di far diventare questa priorità parte integrante dell'insieme di strumenti e misure dell'UE. Le sinergie tra gli obiettivi ambientali e quelli climatici sono evidenti. Come indicato dalla Commissione europea nella proposta di regolamento, i progetti nel settore climatico possono realizzare molteplici obiettivi.

3.4.3 Per il CESE appare opportuna e adeguata la decisione di aggiornare il precedente filone tematico dei «cambiamenti climatici» nell'ambito della componente Politica e *governance* ambientale del programma LIFE+. Non si tratta soltanto di migliorarne la visibilità, ma di comprenderne il valore strategico e multidisciplinare.

#### 3.5 Progetti integrati

3.5.1 Un progetto integrato è un progetto LIFE tradizionale che copre un ambito più vasto del territorio di una regione. In tale progetto, il richiedente cerca di creare la capacità necessaria per gestire un settore specifico, raccogliendo stanziamenti non solo a titolo del LIFE ma anche a partire da altre risorse dell'UE e da altri fondi nazionali, regionali o del settore privato.

3.5.2 Si tratta in genere di progetti di grande portata (5-10 milioni di euro di cofinanziamento da parte dell'UE) destinati a risolvere problemi ambientali, a migliorare l'attuazione e a garantire l'integrazione dell'ambiente in altre politiche. I settori prioritari di azione sono adeguati (rete Natura 2000, acqua, aria, rifiuti, ecc.), anche se la Commissione non dovrebbe trascurare il ruolo di alcuni progetti tradizionali che hanno generato innumerevoli benefici con un costo minimo. I progetti integrati richiederanno un nuovo meccanismo di esecuzione polivalente nell'attuazione della legislazione in materia di ambiente e clima, ma suscitano il ragionevole timore che, nella pratica, rendano più complessa la gestione e accrescano le difficoltà di coordinamento tra i differenti fondi che opereranno in parallelo.

3.5.3 I progetti integrati saranno distribuiti geograficamente in base a modalità ancora da definire. La Commissione stabilirà criteri geografici mediante atti delegati, ma sarebbe opportuno poter includere nel regolamento di base alcuni orientamenti essenziali sul modo di incentivare i paesi tradizionalmente poco attivi nell'ambito del programma LIFE ad accrescere la loro partecipazione al programma. A questo fine è necessario fornire una consulenza rafforzata a questi paesi e migliorare il coordinamento con gli organismi nazionali competenti. Il CESE ritiene che nella selezione dei progetti integrati occorra privilegiare i criteri di merito rispetto a quelli geografici o di natura simile. Il tasso di cofinanziamento dei costi ammissibili, portato all'80 %, forse non è sufficiente a promuovere la partecipazione degli operatori pubblici e privati in un contesto di crisi in cui risulta estremamente difficile mobilitare fondi adeguati per progetti tanto ambiziosi.

3.5.4 I progetti integrati dovrebbero prevedere una partecipazione più incisiva delle organizzazioni della società civile. Questo ne faciliterebbe lo sviluppo e l'applicazione sul campo, evitando che si trasformino esclusivamente in strumenti a disposizione delle amministrazioni. È fondamentale potenziare la partecipazione delle organizzazioni della società civile e promuovere la creazione di reti che permettano lo scambio di buone pratiche e il trasferimento di conoscenze tra i membri di queste reti.

## 4. Osservazioni specifiche

### 4.1 Semplificazione

4.1.1 La Commissione mette l'accento su una maggiore semplificazione attraverso un utilizzo più frequente degli importi forfetari e dei tassi fissi. Si tratta di una misura positiva che può eliminare inutili oneri burocratici.

4.1.2 Tuttavia, il CESE non condivide la proposta di rivedere i costi ammissibili escludendo l'IVA o i costi permanenti del personale (che generalmente si situano intorno al 30 %). Una mancata presa in considerazione di tali costi comporterebbe maggiori difficoltà per i progetti elaborati principalmente dagli operatori della società civile, più modesti e di ambito locale. La semplificazione deve basarsi su una modifica sostanziale dei formulari, su una migliore consulenza nella fase di elaborazione, sulla flessibilità delle modifiche in materia di bilancio ex

<sup>(2)</sup> COM(2010) 2020 final.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 112 final.

post e su una fase di valutazione preliminare (*screening*). Secondo il CESE, alcune misure di semplificazione concepite specificamente per i progetti integrati andrebbero estese ai progetti tradizionali, ad esempio l'approccio in due fasi per la selezione dei progetti.

4.1.3 La proposta di regolamento migliora sensibilmente la complementarità tra gli strumenti finanziari rispetto alla nebulosa formulazione dell'attuale articolo 9. Il CESE condivide il principio secondo cui il programma LIFE deve completare altri programmi di finanziamento dell'Unione (il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Orizzonte 2020, ecc.) migliorando il coordinamento allo scopo di evitare un doppio finanziamento.

4.1.4 Le nuove misure tese a semplificare il funzionamento e la gestione del programma devono essere accompagnate da una maggiore trasparenza dei criteri per la selezione dei progetti e da un rafforzamento degli strumenti esistenti per offrire consulenza e orientamento ai potenziali beneficiari.

#### 4.2 Approccio comunitario / attività al di fuori dell'Unione

4.2.1 In seguito all'eliminazione delle ripartizioni nazionali indicative (di cui all'articolo 6 dell'attuale regolamento), per i cosiddetti progetti integrati vigeranno esclusivamente criteri di equilibrio geografico non ancora stabiliti. Le ripartizioni nazionali non hanno avuto il risultato che ci si aspettava e non hanno rappresentato un incentivo per gli Stati più piccoli o con meno esperienza nella gestione di questi fondi. L'eliminazione sembra un atto logico ed è compensata dalla Commissione mediante criteri geografici relativi ai progetti di maggiore portata (progetti integrati). Attualmente i principali paesi beneficiari sono l'Italia, la Germania e la Spagna, ma bisogna promuovere attivamente la partecipazione di paesi con minore esperienza o preparazione tecnica.

4.2.2 È opportuno estendere l'ambito geografico del programma LIFE, però questo non deve compromettere la natura comunitaria del programma. Le eccezioni alla regola generale devono limitarsi a casi ben determinati in ambiti specifici, come le specie marine o migratorie oppure la cooperazione internazionale tra gli organismi. Il CESE raccomanda che almeno il 15 % del bilancio del programma sia destinato a progetti di natura transnazionale.

4.2.3 Finora la Commissione ha assunto l'intera gestione del programma LIFE, però non è chiaro in base alla nuova proposta che ruolo avranno le agenzie esecutive, in particolare l'Agenzia europea per la competitività e l'innovazione, nel quadro dei progetti tradizionali. In tale contesto è opportuno chiedere alla Commissione europea quali saranno le competenze dell'Agenzia esecutiva nella selezione dei progetti e quali strumenti saranno utilizzati per rafforzare i punti di contatto nazionali.

#### 4.3 Natura 2000

4.3.1 Il contributo del programma LIFE al finanziamento dello sviluppo della rete Natura 2000 è una priorità che ha dato ottimi risultati. Nel prossimo periodo il programma LIFE deve continuare a contribuire al miglioramento dell'accettazione della rete Natura 2000 da parte degli agenti locali e delle amministrazioni. Per questo è essenziale che LIFE contribuisca a consolidare criteri comuni di gestione e amministrazione degli spazi Natura 2000. Questo compito deve essere condotto con il coordinamento della Commissione europea, concentrandosi sui paesi la cui adesione alla rete è più recente.

#### 4.4 Cofinanziamento

4.4.1 Il tasso massimo di finanziamento per i progetti LIFE passa dall'attuale 50 % al 70 % dei costi ammissibili. Nel caso dei progetti integrati si potrà arrivare all'80 %, una percentuale applicabile anche ai progetti specifici a sostegno delle esigenze particolari per lo sviluppo e l'attuazione delle politiche o della legislazione dell'Unione, in considerazione del loro valore strategico. Tale aumento dei tassi di cofinanziamento è volto a compensare la non ammissibilità di determinati costi molto significativi finora considerati ammissibili, ad esempio l'IVA e i costi permanenti del personale. Nel periodo attuale, tuttavia, alcuni progetti nell'ambito della biodiversità già beneficiano di un tasso di cofinanziamento del 75 %. Risulta pertanto opportuno che la Commissione valuti se tale cofinanziamento rappresenti una compensazione sufficiente oppure se sia necessario stabilire un tasso fisso e non massimo di cofinanziamento.

#### 4.5 Eco-innovazione

4.5.1 Nel periodo attuale, la maggior parte dei progetti di politica e di *governance* ambientale ha avuto per oggetto l'applicazione di metodi innovativi sul piano imprenditoriale o della gestione. Nella valutazione d'impatto i passi avanti compiuti nell'eco-innovazione sono giudicati molto favorevolmente. Ciononostante, la Commissione propone dei limiti per l'innovazione privata, dato che a priori se ne occuperanno altri strumenti specifici quali Orizzonte 2020.

#### 4.6 Incoraggiare la partecipazione di PMI e ONG

4.6.1 Nel definire il nuovo programma LIFE, la Commissione ha abbandonato l'approccio puramente ascendente (*bottom up*) a favore di un approccio discendente (*top down*) flessibile. Da questa visione è nata la concezione dei progetti integrati. Il CESE non è contrario alla nuova strategia della Commissione, ma desidera sottolineare l'importanza di promuovere i progetti elaborati a livello locale e regionale nel quale sono coinvolte le piccole imprese e le ONG, progetti che possono tuttavia produrre grandi risultati a costi minimi.

4.6.2 Il CESE è favorevole a un'effettiva promozione del ricorso ad appalti pubblici verdi nei progetti finanziati dal programma LIFE.

#### 4.7 *Finanziamento delle ONG ambientali*

4.7.1 La Commissione europea si serve dello strumento LIFE per finanziare le ONG ambientali che partecipano al processo decisionale europeo. Tradizionalmente, sono circa una trentina le organizzazioni che hanno beneficiato dei fondi e, secondo la valutazione della Commissione, ciò ha prodotto risultati molto positivi. A tale proposito, il Comitato desidera elogiare tali organizzazioni per il lavoro svolto, ma sottolinea l'opportunità di modificare i criteri di selezione per l'assegnazione dei fondi in modo che possano beneficiarne anche altre organizzazioni che danno un contributo importante all'ambiente e al clima.

Bruxelles, 25 aprile 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 stabilisce norme relative ai pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno della politica agricola comune**

COM(2011) 625 definitivo — 2011/0280 (COD),

**alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati agricoli (regolamento unico OCM)**

COM(2011) 626 definitivo — 2011/0281 (COD) (A-21),

**alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) unica**

COM(2011) 627 definitivo — 2011/0282 (COD),

**alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al finanziamento, alla gestione e al monitoraggio della politica agricola comune**

COM(2011) 628 definitivo — 2011/0288 (COD),

**alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013**

COM(2011) 630 definitivo — 2011/0286 (COD),

**e alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori**

COM(2011) 631 definitivo — 2011/0285 (COD)

(2012/C 191/21)

Relatrice: **SLAVOVA**

Correlatore: **CHIRIACO**

Il Parlamento europeo, in data 25 ottobre 2011, e il Consiglio, in data 14 novembre 2011, 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 che stabilisce norme relative ai pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno della politica agricola comune*

COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD),

*alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati agricoli (regolamento OCM unica)*

COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21),

*alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*

COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD),

*alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al finanziamento, alla gestione e al monitoraggio della politica agricola comune*

COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD),

alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013*

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD),

e alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1234/2009 in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori*

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 132 voti favorevoli, 14 voti contrari e 21 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

### *Cambiare il modello agricolo dell'UE*

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con interesse le proposte legislative della Commissione europea e osserva che sono state considerate alcune - ma non certo tutte le - raccomandazioni formulate nei suoi pareri precedenti. In particolare, il Comitato ha più volte osservato, nei pareri NAT/449 e NAT/481, che la futura PAC deve essere guidata dalla determinazione a difendere il modello agricolo europeo, basato sui principi della sovranità alimentare, della sostenibilità e della capacità di rispondere alle esigenze reali degli agricoltori e dei consumatori.

1.2 Il CESE prende atto dei notevoli sforzi compiuti dalla Commissione in merito al futuro della PAC al fine di proporre un progetto profondamente europeo, basato sul concetto di diversità inclusiva. Alla luce degli sforzi della Commissione per costruire un nuovo partenariato tra l'Europa e i suoi agricoltori, il CESE ritiene che, pur andando nella direzione giusta, le proposte presentate abbiano ancora bisogno di significativi adeguamenti in diversi ambiti.

1.3 L'attuale crisi economica e finanziaria e i cambiamenti climatici estremi in corso richiedono un cambiamento fondamentale nell'approccio volto a colmare il divario fra le promesse e la realtà quotidiana del mondo rurale. Gli agricoltori sono esposti a una crescente pressione dai mercati, col risultato che intere regioni vengono abbandonate: oggi più che mai, il modello agricolo europeo è indispensabile. Il CESE considera cruciale che la PAC 2014-2020 contribuisca a superare gli enormi ostacoli che impediscono lo sviluppo del settore agricolo. Il Comitato lamenta tuttavia la mancanza di un impegno più chiaro da parte della Commissione a favore del modello agricolo europeo.

1.4 Il CESE approva l'intenzione della Commissione di rafforzare la competitività di un'agricoltura europea che sia orientata alla multifunzionalità e conforme al modello agricolo europeo mediante diverse misure, tra cui ricerca, sviluppo e consulenza e remunerando quelle prestazioni sociali che finora non trovano riscontro nei prezzi al consumo. Il CESE, tuttavia, ritiene che le misure previste siano largamente insufficienti per

garantire progressi costanti nella produzione e nell'occupazione nonché per contribuire a soddisfare il sempre crescente fabbisogno alimentare mondiale. Fa rilevare che la futura PAC deve tener conto del fatto che un sesto di tutti i posti di lavoro in Europa è legato, direttamente o indirettamente, alla produzione agricola, e che questa quota è ancora più elevata in alcuni Stati membri. La PAC dovrebbe svolgere un ruolo per l'occupazione nell'UE, in particolare nelle aree rurali, ma attualmente contribuisce piuttosto ad una diminuzione dei posti di lavoro. Quando la produzione agricola e forestale scompare in una regione, scompaiono anche i posti di lavoro collegati a monte e a valle, compresi quelli dell'industria alimentare e del legno. La futura PAC deve concentrarsi sul miglioramento del rendimento economico delle famiglie di agricoltori e delle cooperative agricole, per consentire loro di ottenere un migliore accesso al mercato e migliori possibilità di commercializzare i loro prodotti.

1.5 La nuova PAC dovrebbe contribuire a migliorare le condizioni socioeconomiche, l'occupazione e la sicurezza dei lavoratori del settore agricolo, garantendo il pieno rispetto delle clausole sociali, delle leggi e dei contratti di lavoro nell'assegnazione degli aiuti. Questo dovrà avvenire in un contesto che ponga al centro del sistema le imprese agricole e agroalimentari, per premiare l'economia reale, promuovere la ricerca, l'innovazione, il ricambio generazionale e favorire la produzione alimentare, anche facendo leva sul valore aggiunto dei territori.

1.6 Il CESE rinnova il proprio invito al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione affinché sia mantenuto per la PAC un bilancio cospicuo, almeno dell'ordine di quello previsto per il quadro finanziario pluriennale in corso. In particolare ravvisa oggi dei problemi riguardo allo sviluppo del secondo pilastro di tale politica, dato che molti Stati membri non sembrano più disposti o capaci di provvedere al suo necessario cofinanziamento. Ciò condurrà a un'inaccettabile attenuazione della politica per le aree rurali, anche per quanto attiene alle misure di politica ambientale, finanziate nell'ambito di tale pilastro.

1.7 Il Comitato ritiene che, nel corso del processo di riforma della PAC, tra le preoccupazioni principali dovranno trovarsi la semplificazione delle procedure e un'attuazione **flessibile**, per

tener conto delle condizioni agricole molto varie dei diversi Stati membri e per ridurre gli oneri burocratici che gravano sugli agricoltori e le difficoltà per le autorità responsabili dell'erogazione dei pagamenti.

#### Pagamenti diretti

1.8 Il CESE appoggia l'abbandono dei periodi di riferimento storico come base per determinare l'importo del sostegno agli agricoltori in ciascun paese o regione, ma ritiene che un sistema forfettario di pagamenti per ettaro non sempre sia lo strumento politico più efficiente, soprattutto se si adduce come argomentazione il sostegno del reddito (cfr. punto 4.3.2). Pertanto, la **convergenza interna** in seno a ciascun paese o regione dovrebbe comportare flessibilità, un periodo di transizione più lungo e un cambiamento progressivo su tutto l'arco del periodo interessato.

1.9 Il CESE apprezza gli sforzi volti a colmare il divario esistente tra il livello del sostegno ricevuto dagli agricoltori dei diversi Stati membri. Le caratteristiche principali della futura PAC in termini di redistribuzione delle risorse finanziarie tra Stati membri dovrebbero essere equilibrio, equità e pragmatismo, tenendo presente la diversità delle situazioni dell'agricoltura nell'UE. A questo proposito occorre tenere conto della struttura dei costi e dei ricavi delle attività agricole nei diversi Stati membri. È importante che il processo di redistribuzione rispecchi in modo sensibile i problemi degli agricoltori, sia quelli dei vecchi che quelli dei nuovi Stati membri. Per questo, il CESE raccomanda di redistribuire le dotazioni nazionali dei pagamenti diretti sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori e di prevedere un **periodo di transizione equilibrato e adeguato per la convergenza equa che si prevede abbandonando il principio del riferimento storico**. L'obiettivo è di garantire che nessun paese si trovi sotto al 90 % della media UE-27 alla fine del quadro finanziario 2014-2020.

1.10 Il CESE approva la decisione di introdurre un regime di sostegno semplificato per i piccoli agricoltori, ma dubita che le aliquote di aiuto proposte dalla Commissione siano sufficienti per sostenere lo sviluppo delle piccole aziende agricole e, nel contempo, chiede alla Commissione di chiarire i requisiti per l'appartenenza a questa categoria. Tale regime potrebbe essere applicato volontariamente, a seconda delle condizioni degli Stati membri.

1.11 Il CESE approva il principio alla base della proposta per cui i pagamenti erogati dalla PAC nel quadro del primo pilastro devono essere destinati agli agricoltori attivi. Si dovrebbero introdurre definizioni chiare di «attività agricola», «terreno ammissibile» e «agricoltore attivo», e rafforzare il nesso tra i pagamenti e l'attività, al fine di evitare che un bilancio limitato sia assorbito da terre non coltivate o da attività non agricole (a meno che non si tratti di una messa a riposo debitamente giustificata). Con gli Stati membri occorre chiarire se va garantita l'effettiva applicazione di tale principio. Sarebbe peraltro opportuno non escludere dalla definizione di «agricoltore attivo» i beneficiari di meno di 5 000 euro.

1.12 Il CESE sostiene una riduzione progressiva mediante livellamento (*capping*) dei pagamenti diretti e, come già fatto nei pareri precedenti, sollecita la Commissione ad adottare un metodo di attuazione che tenga conto delle caratteristiche specifiche delle imprese agricole composte da cooperative e da associazioni dei produttori<sup>(1)</sup>. I pagamenti diretti inutilizzati dovrebbero rimanere nella dotazione nazionale ed essere utilizzati per sostenere i settori agricoli più deboli di ciascun paese nel quadro del primo o del secondo pilastro secondo la decisione dello Stato membro interessato. Il CESE propone che le risorse così trasferite debbano essere escluse dal cofinanziamento.

1.13 Il CESE ritiene opportuno creare un duplice meccanismo di accesso al regime di pagamenti di base, che sia fondato da un lato sull'attività agricola esistente nel 2011 e dall'altro sull'occupazione di terreno ammissibile alla data di inizio nel 2014. Secondo il CESE, il fatto che un diritto di aiuto sia stato pagato nel 2011 non è un criterio corretto.

1.14 Il CESE esprime soddisfazione per la flessibilità tra i diversi pilastri proposta dalla Commissione. È di primaria importanza che agli Stati membri nei quali il livello di sostegno diretto rimane al di sotto del 90 % della media UE sia data la possibilità di trasferire i fondi per lo sviluppo rurale anche alla loro dotazione nel quadro del primo pilastro. Questa possibilità dovrebbe essere aperta anche agli Stati membri con un primo pilastro sproporzionatamente ridotto, o che soffrono di svantaggi naturali. Il CESE propone che queste scelte siano possibili entro un limite massimo non superiore al 10 %.

1.15 Il CESE ha sempre sottolineato il ruolo che gli agricoltori potrebbero e dovrebbero svolgere nella conservazione dei suoli, della biodiversità, dei paesaggi naturali e dell'ambiente, ma anche che il quadro attuale non li mette in condizione di svolgere tale ruolo in modo soddisfacente, ed ha perciò invocato (nel parere NAT/449) «pagamenti diretti orientati alla funzione». La «componente ecologica» della proposta attuale vanno proprio in questa direzione. Il CESE invita la Commissione a valutare le conseguenze delle nuove misure, di modo che sia possibile porre rimedio agli eventuali scompensi da esse arrecati all'equilibrio economico delle aziende agricole. Ove possibile, le misure di ecologizzazione dovrebbero essere basate su soluzioni che favoriscano sia la protezione ambientale che la crescita. Il Comitato rifiuta di accettare una situazione in cui l'UE aumenti i costi dell'attuazione delle norme per gli agricoltori europei e contemporaneamente accetta, come conseguenza di accordi commerciali, che entrino in Europa importazioni a basso costo non in linea con tali norme.

1.16 La componente *greening* del primo pilastro è un modo di creare un legame più forte e visibile fra i pagamenti diretti e i beni pubblici ambientali prodotti dall'agricoltura. Il CESE ritiene che tale sistema dovrebbe essere semplice e garantire risultati ambientali a tutti gli agricoltori dell'UE. Dovrebbe essere possibile tener conto delle caratteristiche specifiche delle aree svantaggiate al momento di determinare i pagamenti. La misura

<sup>(1)</sup> CESE, GU C 132 del 3.5.2011.

relativa alle aree di interesse ecologico dovrebbe essere applicata in modo da evitare di mettere a riposo terreni coltivabili. Le misure agroambientali già attuate dovrebbero essere riconosciute ai fini dei nuovi obblighi ambientali (primo pilastro), come previsto in generale anche per l'agricoltura biologica.

1.17 Il CESE si compiace dell'opportunità offerta agli Stati membri di avvalersi di un regime volontario di sostegno accoppiato per rispondere a situazioni specifiche. Tuttavia, al fine di ottenere maggiore flessibilità e sussidiarietà, propone di sopprimere l'elenco ristretto dei settori e dei prodotti ai quali potrà essere concesso l'aiuto associato, e di permettere agli Stati membri di stabilire i settori e i prodotti ammissibili.

#### *Strumenti di mercato*

1.18 Il CESE ritiene che le proposte della Commissione siano insufficienti a rispondere alla sfida rappresentata dalla crescente volatilità dei mercati ed ai problemi che ne derivano. L'obiettivo assegnato alla PAC dal Trattato di Lisbona - provvedere a stabilizzare i mercati agricoli - non viene affrontato con le proposte legislative.

1.19 Il CESE è fortemente convinto che anche gli strumenti di gestione dell'offerta possano essere efficaci in alcuni settori agricoli e pertanto raccomanda di effettuare un'analisi approfondita degli sviluppi del mercato al momento di esaminare la possibilità di rimandare l'abolizione del sistema di diritti di impianto nel settore vitivinicolo, e la possibilità di mantenere le quote per lo zucchero per un periodo più lungo.

1.20 È essenziale rafforzare la posizione degli agricoltori e delle loro organizzazioni nella filiera agroalimentare, al fine di ottenere migliori profitti dai mercati. Il CESE accoglie con favore l'estensione della copertura dei prodotti per il riconoscimento delle organizzazioni dei produttori, delle loro associazioni e delle organizzazioni interprofessionali. In considerazione della diversità di strutture e tradizioni presenti negli Stati membri, le nuove regole dovrebbero avere unicamente carattere facoltativo. Il Comitato sostiene altresì le proposte formulate dalla Commissione per il settore lattiero-caseario, ma raccomanda di elaborare una definizione chiara del termine «organizzazione di produttori». È inoltre della massima importanza adeguare le norme UE in materia di concorrenza per consentire alle organizzazioni di produttori e alle cooperative di rafforzare le rispettive posizioni di mercato. Allo scopo di rafforzare il potere contrattuale degli agricoltori all'interno delle filiere produttive, il CESE ritiene altresì necessario prevedere condizioni di sviluppo per le filiere corte gestite direttamente dagli agricoltori.

#### *Sviluppo rurale*

1.21 Il CESE si compiace della proposta di un maggiore allineamento della PAC alla strategia Europa 2020 e alla strategia per lo sviluppo sostenibile in materia di sviluppo rurale, con un'attenzione particolare per la ricerca, l'innovazione e la formazione. Occorre dedicare un'attenzione particolare alla formazione dei gruppi più vulnerabili (immigrati e lavoratori agricoli non qualificati), nonché ai giovani e alle donne, elementi chiave per la professionalizzazione e l'aumento della competitività del settore agricolo. A tal fine è importante migliorare la qualità, l'accessibilità e l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione

e della comunicazione nelle zone rurali. Le politiche di sviluppo rurale devono essere prioritariamente finalizzate all'innovazione e alla competitività delle imprese agricole nel rispetto del modello agricolo europeo, in particolare per sostenere gli investimenti aziendali, promuovere il ricambio generazionale, sostenere la realizzazione di azioni di integrazioni di filiera e di progetti integrati territoriali, migliorare le relazioni fra imprese agricole e i servizi del processo produttivo, sostenere misure e procedure a tutela dell'ambiente e del clima, nonché consolidare promuovendo e qualificando l'occupazione agricola.

1.22 Un elemento altamente positivo della proposta della Commissione è l'introduzione di «partenariati europei per l'innovazione» volti a migliorare i contatti tra i ricercatori, gli agricoltori, i silvicoltori e i consulenti, al fine di promuovere un'agricoltura e una silvicoltura basate sulla conoscenza che si avvalgono di servizi professionali di divulgazione. Queste ricerche dovrebbero riguardare anche il miglioramento delle attività economiche rurali, ivi compresi il turismo, l'artigianato e altre attività in grado di creare posti di lavoro nelle zone rurali.

1.23 Il CESE accoglie con favore il passaggio dall'approccio imperniato sugli «assi» a un approccio tematico nelle proposte sulla politica di sviluppo rurale. Secondo il Comitato, in questo modo si potrà conferire una maggiore flessibilità agli Stati membri e alle regioni, affinché possano tener conto delle proprie situazioni specifiche. Nondimeno, occorre prestare attenzione a che non possano essere disattesi elementi importanti del secondo pilastro. È quindi importante rispettare il principio che prevede che il 25 % dei fondi sia destinato alle misure ambientali o di protezione del clima; e quantomeno anche per l'approccio Leader dovrebbe essere previsto un margine minimo.

1.24 Il CESE reputa fondamentale che gli Stati membri garantiscano per tempo il necessario cofinanziamento del secondo pilastro. Il Comitato inoltre ritiene che non sia opportuno inserire misure di gestione del rischio nel secondo pilastro. Gli Stati membri devono assicurare un sufficiente cofinanziamento nazionale <sup>(2)</sup>.

1.25 A giudizio del CESE, occorre introdurre una nuova misura indipendente per migliorare la visibilità dell'agricoltura biologica, per la quale il tasso di cofinanziamento sia equivalente a quello proposto per le zone meno sviluppate (85 %). Il CESE incoraggia altresì la promozione della produzione integrata e l'agricoltura di conservazione, sottolineando il loro impatto ambientale positivo.

1.26 Tenendo conto delle difficili condizioni affrontate dall'attività agricola nelle regioni di montagna e insulari, il CESE propone alla Commissione di estendere il tasso di cofinanziamento dell'85 % in modo da includere non solo le regioni meno sviluppate ma anche quelle montane e insulari. Questa misura è implicita nella filosofia della proposta ma non è specificata direttamente. Per quanto riguarda le zone svantaggiate, occorre rivedere la nuova delimitazione delle cosiddette «altre zone» proposta dalla Commissione.

<sup>(2)</sup> CESE, GU C 132 del 3.5.2011, pag. 63, punto 4.2.

1.27 Il CESE ricorda alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio che la scarsità delle risorse idriche e la siccità sono un problema grave in molte regioni europee, e che si prevede che la situazione peggiorerà in ragione dei cambiamenti climatici. Il Comitato mette in rilievo l'importanza della pianificazione integrata e dello sviluppo sostenibile per affrontare le questioni connesse all'utilizzo delle risorse idriche, alla scarsità d'acqua e alla siccità grazie a un'integrazione delle politiche settoriali, e attira l'attenzione sull'importanza della pianificazione territoriale nelle aree tradizionalmente colpite da questi problemi. Nel contempo, però, bisognerebbe tener conto anche delle spese aggiuntive sostenute nei paesi settentrionali dell'UE per il drenaggio dei terreni agricoli.

1.28 Per il futuro, il CESE auspica il varo di una PAC equilibrata, prevedibile, economicamente sostenibile, meno burocratica, flessibile e trasparente, in modo da attirare le giovani generazioni verso il settore agricolo.

## 2. Introduzione

2.1 La politica agricola ha un ruolo fondamentale da svolgere nell'UE: non soltanto perché i terreni coltivabili e le foreste rappresentano più del 90 % dell'utilizzo del territorio e svolgono un ruolo importantissimo per l'uso sostenibile delle risorse e la conservazione degli habitat naturali, ma soprattutto perché l'agricoltura, attraverso la PAC può aiutare l'Europa ad affrontare sfide decisive quali la crisi economica e finanziaria, i cambiamenti climatici, la tutela dell'ambiente, il mantenimento della vitalità delle aree rurali e l'offerta ai consumatori di alimenti sani, dai prezzi ragionevoli e di elevata qualità.

2.2 Nei prossimi anni si dovranno gettare le basi di un forte settore agricolo e forestale in grado di affrontare i cambiamenti climatici e la concorrenza internazionale soddisfacendo nel contempo le aspettative dell'opinione pubblica. L'Europa ha bisogno dei suoi agricoltori e silvicoltori, ed essi hanno bisogno del suo sostegno. Inoltre, in un contesto di crisi economica, la questione occupazionale sta diventando sempre più importante. Per questo motivo la Commissione ha proposto di creare un nuovo partenariato tra i cittadini e gli agricoltori e silvicoltori d'Europa, al fine di raccogliere le sfide poste dalla sicurezza alimentare, dall'uso sostenibile delle risorse naturali, dalla crescita e dall'occupazione.

2.3 Il CESE ha già avuto modo di esprimersi in precedenti pareri in merito alle sfide che dovrà affrontare l'agricoltura europea, agli obiettivi da assegnare alla PAC e alle riforme conseguentemente necessarie. La comunicazione della Commissione, pubblicata nel 2010, rispecchia buona parte delle raccomandazioni formulate nel precedente parere del CESE sul tema (NAT/449) <sup>(3)</sup>. Successivamente, il CESE ha presentato ulteriori proposte nel parere NAT/481 <sup>(4)</sup>. In tempi recenti, inoltre, il Comitato ha trattato alcuni aspetti specifici della PAC, come le sfide che devono affrontare i giovani agricoltori <sup>(5)</sup> e le zone con svantaggi naturali <sup>(6)</sup>. Il CESE sottolinea peraltro che

la Commissione, nell'elaborare i documenti in esame, ha scelto un approccio completamente diverso da quello da esso proposto. Il CESE aveva infatti chiesto che fossero innanzitutto definiti chiaramente gli obiettivi della PAC, poi designati gli strumenti per realizzarli e quindi indicato il relativo fabbisogno finanziario, e aveva messo in guardia contro l'errore di stabilire prima una dotazione finanziaria e poi ripartire in qualche modo le risorse. Senonché la Commissione ha optato proprio per quest'ultimo approccio, il che adesso comporta una serie di problemi.

2.4 Il CESE ritiene necessario sottolineare l'importanza del settore agricolo per l'occupazione. Il settore agricolo e agroalimentare europeo occupa circa 40 milioni di lavoratori nelle regioni rurali d'Europa, di cui costituisce la spina dorsale, e garantisce prodotti alimentari di elevata qualità a 500 milioni di consumatori. Nonostante ciò, i redditi degli agricoltori europei si situano generalmente attorno alla metà del livello medio dell'UE. Secondo dati Eurostat del settembre 2011, la manodopera complessiva impiegata nell'agricoltura dell'UE a 27 è pari a 11,7 milioni di lavoratori a tempo pieno, di cui 10,8 milioni (il 92 %) hanno un impiego a tempo indeterminato. L'agricoltura rimane in gran parte un'attività a conduzione familiare nella maggioranza degli Stati membri, e i quattro quinti (ossia l'80 %) della manodopera totale ivi impiegata sono composti dai titolari delle aziende e dai loro familiari. Le donne sono poco più di un terzo (il 34 %) dei lavoratori a tempo indeterminato nel settore agricolo dell'UE a 27. Fra i titolari delle aziende agricole dell'UE a 27 c'è un numero relativamente basso (6 %) di giovani sotto i 35 anni, nonché un numero abbastanza alto (34 %) che ha superato i 65 anni. Inoltre, una parte molto importante dei 30 milioni di immigrati nell'UE è impiegata in lavori stagionali del settore agricolo <sup>(7)</sup>.

## 3. Contesto

3.1 Le proposte legislative si inseriscono nel contesto di bilancio stabilito per la PAC nella proposta della Commissione relativa al quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2014-2020. Detta proposta mantiene il bilancio complessivo destinato alla PAC allo stesso livello del 2013 a prezzi correnti, il che corrisponde **in termini reali a un calo delle risorse dedicate all'agricoltura**.

3.2 Secondo la proposta di QFP, dovrebbe continuare ad essere assegnata all'agricoltura, considerata una politica comune di importanza strategica, una quota significativa del bilancio dell'UE. A prezzi correnti, quindi, si propone che la PAC si concentri sulle sue attività fondamentali, con 317,2 miliardi di euro assegnati al primo pilastro (76 %) e 101,2 miliardi al secondo pilastro (24 %), per un totale di 418,4 miliardi per il periodo 2014-2020.

3.3 Il CESE osserva che questa impostazione di bilancio per l'agricoltura poteva essere adottata in seno alla Commissione soltanto nell'ottica di una necessaria ecologizzazione dell'agricoltura. Tutto ciò deve adesso essere calato nella politica concreta.

<sup>(3)</sup> CESE, GU C 354 del 28.12.2010.

<sup>(4)</sup> CESE, GU C 132 del 3.5.2011, 63.

<sup>(5)</sup> CESE, GU C 376 del 22.12.2011, pagg. 19-24.

<sup>(6)</sup> CESE, GU C 255 del 22.9.2010, pagg. 87-91.

<sup>(7)</sup> Eurostat – Indagine sulla struttura delle aziende agricole.

3.4 Le proposte legislative prevedono di integrare i finanziamenti del primo e del secondo pilastro con una dotazione aggiuntiva di 17,1 miliardi di euro, in cui rientrano 5,1 miliardi per la ricerca e l'innovazione, 2,5 miliardi per la sicurezza alimentare e 2,8 miliardi per gli aiuti alimentari agli indigenti in altre rubriche del QFP e 3,9 miliardi in una nuova riserva di emergenza per il settore agricolo, per un bilancio totale di 432,8 miliardi per il periodo 2014-2020.

#### 4. Osservazioni generali

4.1 Il Comitato economico e sociale europeo accoglie con favore gli obiettivi delle riforme proposte dalla Commissione, che puntano a rafforzare la competitività, a migliorare la sostenibilità e a conseguire una maggiore efficacia.

##### 4.2 Bilancio UE e risorse finanziarie per la PAC

4.2.1 Il CESE rinnova la sua richiesta al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione di mantenere la quota del bilancio UE finora assegnata alla PAC<sup>(8)</sup>. Si tratta di una necessità per sostenere il modello agricolo europeo e i diversi servizi forniti dalle attività agricole e forestali alla società, come la salvaguardia di comunità vitali e infrastrutture sostenibili nelle aree rurali, lo sviluppo regionale equilibrato e l'occupazione nelle aree rurali, la conservazione dei paesaggi tradizionali, del patrimonio e delle tradizioni nazionali e della biodiversità, la tutela dell'ambiente ed elevatissimi standard di benessere animale e sicurezza degli alimenti. Questi servizi rispondono a problemi sentiti dai consumatori e dai contribuenti europei. Dal momento che gli agricoltori e i silvicoltori europei forniscono questi servizi multifunzionali a beneficio di tutta la società, sostenendo spesso costi aggiuntivi senza un ritorno di mercato corrispondente, è necessario e giustificato ricompensarli mediante un intervento pubblico. Con la «componente ecologica» si cerca adesso di definire questi servizi in modo da fondare e legittimare i nuovi diritti all'aiuto, in grado di orientare l'agricoltura verso la società.

4.2.2 Le implicazioni e le conseguenze future della crisi economica e finanziaria che sta interessando l'economia europea e mondiale e le decisioni sul nuovo Patto di stabilità stanno mettendo sotto esame ogni voce dei bilanci pubblici. Il CESE ribadisce che il modello agricolo europeo non può esistere ai prezzi e alle condizioni del mercato mondiale e non può essere a costo zero. Una politica che promuova tale modello agricolo necessita quindi di sufficienti risorse finanziarie, ed è dunque particolarmente importante fornire motivazioni chiare per ciascuno strumento (come ad es. i pagamenti diretti) che comporti una spesa. Tuttavia, nelle proposte attuali in merito al bilancio dell'Unione per il periodo 2014-2020<sup>(9)</sup> si prevede una netta diminuzione a prezzi costanti delle risorse messe a disposizione della PAC. Infatti, nonostante la Commissione riconosca il ruolo strategico della politica agricola comune alla luce dell'obiettivo di crescita sostenibile della strategia Europa 2020, l'incidenza della spesa PAC sul bilancio dell'Unione passerà dal 39,2 % del 2014 al 33,3 % del 2020. **Questa scelta della Commissione disattende l'invito del CESE a garantire almeno la conferma della quota di bilancio riservata finora dall'UE alla PAC.**

#### 4.3 Pagamenti diretti

4.3.1 Il CESE ha già convenuto con la Commissione sulla necessità di abbandonare il periodo di riferimento storico per la determinazione dell'entità del sostegno agli agricoltori all'interno di ciascuno Stato membro, in quanto le notevoli differenze tra i livelli di sostegno per ettaro non sono più giustificabili<sup>(10)</sup>, anche perché causano distorsioni della concorrenza nel mercato interno.

4.3.2 Tuttavia, il Comitato ritiene che nella nuova PAC il mantenimento dei pagamenti diretti possa poggiare su tre buoni argomenti: prestazione di servizi volti a realizzare il modello agricolo europeo (ad esempio grazie alla «componente ecologica»), possibilità di trasferimenti di reddito parziali, e compensazione per la garanzia di standard europei più elevati. In tal senso il sistema forfettario di pagamenti per ettaro non è lo strumento politico più efficiente: perché mai, per esempio, un'azienda agricola di 1 000 ettari dovrebbe ricevere 1 000 trasferimenti di reddito, mentre una di 25 ettari solo 25? I trasferimenti di reddito dovrebbero essere legati ai posti di lavoro, non alla superficie agricola. E gli svantaggi subiti dagli allevatori europei non possono essere compensati da premi per ettaro erogati anche a non allevatori. A livello di Stati membri si possono studiare e poi introdurre dei modi per differenziare i pagamenti in base a criteri aggiuntivi. Inoltre, in alcuni Stati membri, dove sono ancora in uso i pagamenti storici, la convergenza fra le dotazioni nazionali in aggiunta alla convergenza interna creerà delle difficoltà. **In questi casi, la convergenza interna richiederà flessibilità, un periodo di transizione più lungo e un cambiamento progressivo su tutto l'arco del periodo interessato**<sup>(11)</sup>.

4.3.3 Uno dei più importanti obiettivi che si pone questa riforma è aprire la strada a **una più equa distribuzione delle dotazioni tra gli Stati membri**. Il CESE apprezza gli sforzi volti a colmare il divario esistente tra il livello del sostegno ricevuto dagli agricoltori dei diversi Stati membri. Il Comitato auspica una revisione delle dotazioni per lo sviluppo rurale sulla base di criteri più obiettivi, per indirizzare meglio gli obiettivi politici, ed è favorevole alla flessibilità dei trasferimenti di fondi tra i pilastri.

4.3.4 Il CESE riconosce le disuguaglianze che si registrano in termini di distribuzione dei pagamenti diretti fra i vecchi e i nuovi Stati membri. Secondo il Comitato infatti è necessario sostenere la competitività del settore agroalimentare nello stesso modo in tutti i paesi, per mantenere la coerenza del modello agricolo europeo. Nel caso di un'eventuale redistribuzione dei pagamenti diretti, occorre tenere conto della struttura dei costi e dei ricavi dell'agricoltura nei diversi Stati membri.

4.3.5 Il CESE vorrebbe che si evitassero ulteriori distorsioni della concorrenza, con le relative conseguenze sociali per diversi Stati membri, in particolare i paesi baltici, e che si tenesse conto non soltanto degli interessi degli agricoltori, ma anche delle esigenze dei consumatori e della società in generale. Il Comitato raccomanda di redistribuire i pagamenti diretti del primo

<sup>(8)</sup> CESE, GU C 132 del 3.5.2011, pag. 63, punto 1.10.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 500 final - Un bilancio per la strategia 2020.

<sup>(10)</sup> CESE, GU C 354 del 28.12.2010, pag. 35, punto 5.6.11.

<sup>(11)</sup> CESE, GU C 132 del 3.5.2011, pag. 63, punto 1.4.

pilastro fra gli Stati membri in modo da garantire che **nessun paese si trovi sotto al 90 % della media UE alla fine dell'esercizio finanziario.**

4.3.6 La componente *greening* del primo pilastro è un mezzo per stabilire un legame più stretto e più visibile tra i pagamenti diretti e i beni pubblici ambientali forniti dagli agricoltori, nonché un passo importante verso la soluzione dei problemi di biodiversità dovuti all'agricoltura. Il CESE accoglie con favore tale approccio, ma formula le seguenti raccomandazioni:

- la Commissione ha compiuto sforzi per conservare la semplicità del sistema: solo tre misure, facili da controllare attraverso i satelliti. Le misure di attuazione dovrebbero però evitare di imporre ulteriori oneri amministrativi agli agricoltori;
- è importante che le misure di *greening* possano essere applicate da tutti gli agricoltori dell'UE in modo analogo, per garantire effetti ambientali di vasta portata e per evitare disparità tra gli operatori delle diverse regioni - una certa flessibilità può però risultare necessaria nell'applicazione a livello nazionale o regionale. In generale, occorre considerare misure agroambientali che siano in linea con la componente *greening*;
- vi è un rischio di sovrapposizione fra le misure di *greening* e le misure agroambientali del secondo pilastro<sup>(12)</sup>: occorre operare una distinzione chiara per garantire che gli agricoltori già impegnati in programmi agroambientali possano continuare senza problemi a beneficiare di questo strumento senza subire perdite di reddito. Si può considerare che gli agricoltori impegnati in programmi agroambientali volti a realizzare gli obiettivi fondamentali previsti dalla componente *greening* contribuiscano a tale componente. Le misure agroambientali (secondo pilastro) già attuate dovrebbero essere riconosciute ai fini dei nuovi obblighi ambientali (primo pilastro), come previsto in generale anche per l'agricoltura biologica.

4.3.7 Le misure di *greening* dovrebbero essere modificate e attuate come segue:

- la proposta di utilizzare il 7 % dei terreni per le «aree di interesse ecologico» non sarebbe accettabile se portasse a mettere a riposo quantità importanti di terreni coltivabili. Ciò sarebbe infatti controproducente, anche alla luce della crescente domanda di alimenti a livello mondiale. La Commissione dovrebbe presentare quanto prima una bozza di elenco di caratteristiche che portano al riconoscimento di area di interesse ecologico, indicando chiaramente che si tratta innanzitutto di caratteristiche importanti per il mantenimento o l'arricchimento della biodiversità, inclusi evidentemente gli alberi, i terrazzamenti, le fasce ripariali, i pascoli fioriti, ecc. Questi elementi dovrebbero essere considerati aree ammissibili, anche nei paesi la cui legislazione li ha esclusi dalla definizione di terreno coltivabile. Un elenco adeguato consentirebbe anche di chiarire immediatamente

che le preoccupazioni spesso espresse per cui la Commissione intenderebbe mettere completamente a riposo il 7 % dei terreni sono infondate. Infine, si dovrebbe consentire di computare efficacemente «in conto aree di interesse ecologico» le principali colture permanenti, per promuoverne il non trascurabile valore ambientale ed ecologico;

- la Commissione dovrebbe chiarire che la misura relativa alla diversificazione colturale non penalizzerà in particolare gli agricoltori con pochi terreni a seminativo, le aziende zootecniche prive di prati pascoli e gli agricoltori che operano in condizioni agroclimatiche e pedologiche in cui non è possibile produrre colture alternative. Il CESE raccomanda in questi casi di dare prova di flessibilità nell'attuazione, che spetterebbe agli Stati membri proporre e alla Commissione accogliere.

4.3.8 Il CESE osserva che la situazione della biodiversità varia notevolmente non solo da uno Stato membro all'altro, ma anche da una regione all'altra. Tanto per cominciare, quindi, una percentuale fissa del 7 % in tutte le regioni dell'UE appare piuttosto burocratica e inadeguata. Tuttavia, se le misure saranno selezionate in modo che si possa tener conto di tutte le strutture esistenti presso le aziende agricole che danno un contributo positivo alla prosperità delle specie, gli agricoltori che operano in zone ricche di tali strutture (che consentono un livello elevato di biodiversità) avranno molte meno difficoltà di adeguamento e attuazione rispetto agli agricoltori operanti in zone fortemente antropizzate (che hanno un basso livello di biodiversità). Proprio per questo l'approccio giusto per promuovere il modello agricolo europeo consiste nell'applicare tali misure al livello di singola azienda agricola (a eccezione delle piccole aziende).

4.3.9 Il CESE concorda con la proposta della Commissione di conservare la possibilità per gli Stati membri di erogare indennità a favore degli agricoltori nelle zone montane o in altre zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici nell'ambito delle azioni del secondo pilastro. Il CESE valuta inoltre positivamente la proposta di dare agli Stati membri la possibilità di attivare pagamenti anche per le zone soggette a vincoli naturali anche nell'ambito dei pagamenti diretti del primo pilastro. Il CESE invita la Commissione a garantire procedure semplificate che permettano a tutti i potenziali beneficiari di cogliere queste nuove opportunità. La nuova delimitazione delle zone svantaggiate (c.d. «altre zone») proposta dalla Commissione non sembra ancora sufficientemente sviluppata e avrebbe bisogno di essere riveduta. D'altro canto, il Comitato critica le proposte presentate dalla Commissione sulla ridelimitazione delle «altre regioni svantaggiate» mediante otto parametri biofisici e una quota minima del 66 % prevista per la superficie agricola. Nella forma attuale, queste norme porterebbero a un trattamento sfavorevole ingiustificato nei confronti delle regioni il cui svantaggio è causato dal concorrere di più fattori. Il nuovo quadro normativo dovrebbe essere formulato in modo da tener conto in modo appropriato di tale concorrere di più fattori.

<sup>(12)</sup> CESE, GU C 132 del 3.5.2011, pag. 63, punto 3.4.3.

4.3.10 Il CESE è a favore di un livellamento dei pagamenti diretti sulla base della struttura agricola del paese e della regione specifica interessati. Esso concorda sul fatto che tale livellamento dovrebbe essere applicato in modo flessibile, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Il sistema proposto di livellamento progressivo può essere accolto positivamente, purché l'importo ridotto sia diretto verso i settori più deboli dell'agricoltura di ciascun paese. L'importo cui si fa riferimento nella proposta dovrebbe essere calcolato sottraendo un massimo del 50 % dei salari effettivamente pagati e dichiarati dall'agricoltore nell'anno precedente, comprese le tasse e gli oneri sociali sul lavoro. È opportuno inoltre tenere conto della manodopera familiare.

4.3.11 Il CESE, ben conscio delle difficoltà che comporta la definizione del concetto di agricoltore attivo, propone che detta definizione contempli il requisito della produzione e della commercializzazione dei prodotti agricoli, anche attraverso la vendita diretta nei mercati locali, e della creazione di beni e servizi pubblici di utilità sociale<sup>(13)</sup>. La definizione dovrebbe inoltre tenere conto della situazione di svantaggio della regione e della necessità di dedicarsi all'agricoltura a tempo parziale per mantenere un reddito familiare medio. Il CESE ritiene inoltre opportuno concedere ai singoli Stati membri maggiore flessibilità nelle decisioni riguardanti la definizione stessa, per consentire loro di stabilire chi debba ricevere pagamenti diretti. In proposito, si dovrebbe anche tener conto della superficie ammissibile. Sarebbe peraltro opportuno non escludere dalla definizione di «agricoltore attivo» i beneficiari di meno di 5 000 euro.

4.3.12 Il CESE concorda con la proposta della Commissione di considerare l'insediamento dei giovani agricoltori tra le priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale, anche attraverso l'attivazione di sottoprogrammi tematici nei programmi di sviluppo rurale. Il CESE considera inoltre molto positiva la proposta di istituire un sostegno al reddito dei giovani agricoltori che iniziano l'attività agricola nell'ambito del primo pilastro. Il CESE invita la Commissione a garantire procedure semplificate che permettano a tutti i potenziali beneficiari di cogliere queste nuove opportunità.

4.3.13 Al fine di rafforzare le loro politiche di sviluppo rurale, si conferisce agli Stati membri la possibilità di trasferire fondi dalla dotazione per i pagamenti diretti a quella per lo sviluppo rurale. Nel contempo, gli Stati membri nei quali il livello di sostegno diretto rimane al di sotto del 90 % della media UE dovrebbero avere la possibilità di trasferire fondi nella direzione opposta. Queste decisioni dovrebbero essere prese, entro certi limiti, un'unica volta per l'intero periodo di applicazione del regolamento. Il CESE raccomanda inoltre alla Commissione di aumentare dal 5 % al 10 % il livello di flessibilità per il trasferimento dei fondi dal secondo al primo pilastro.

4.3.14 Il CESE invita la Commissione a riconsiderare la sua proposta di estensione dell'ecocondizionalità. Includere

nell'ecocondizionalità tutti gli obblighi e le limitazioni connesse con le aree Natura 2000 e la direttiva quadro sulle acque rischia di creare disuguaglianze gravi e ingiustificabili tra gli agricoltori. È possibile includere nell'ecocondizionalità alcuni obblighi di base, ma non quelli imposti agli agricoltori dalle aree di protezione delle acque o da altre aree di protezione specifiche. Questi obblighi dovrebbero invece essere oggetto di un indennizzo specifico nell'ambito del secondo pilastro.

#### 4.4 Strumenti di mercato

4.4.1 Le proposte principali in materia di politica di gestione del mercato riguardano il bilancio (creazione di una riserva di emergenza) e la *governance* (più potere alla Commissione). Sul piano degli strumenti stessi non c'è molta innovazione. L'UE dovrebbe mettere questo tema al centro della sua ricerca economica, al fine di trovare strumenti moderni per contrastare la volatilità dei prezzi. Questi strumenti dovrebbero essere applicati al mercato dell'UE, ma anche alla regolamentazione dei mercati interni che, come sottolineato dalle conclusioni del G20 nel giugno 2011, resta un problema di primaria importanza.

4.4.2 Il CESE ricorda alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio che, a fronte dell'estrema volatilità dei prezzi registrata negli ultimi anni, è necessario adottare strumenti più efficaci di gestione del mercato. Esso ritiene che gli strumenti proposti siano insufficienti e chiede un migliore coordinamento domanda-offerta e un riequilibrio del potere di mercato lungo tutta la filiera agroalimentare. In base al Trattato, uno degli obiettivi della PAC è stabilizzare i mercati. Si tratta di un obiettivo importante, per cui il CESE ritiene che l'insieme degli strumenti di mercato dovrebbe essere molto più ambizioso, per evitare forti fluttuazioni dei prezzi.

4.4.3 La Commissione propone di continuare l'abbandono progressivo degli strumenti di gestione dell'offerta iniziato nel 2009. Il CESE ritiene però che sarebbe un errore rinunciare a tali strumenti: essi infatti cercano di garantire una maggiore stabilità dei prezzi e dei redditi degli agricoltori, favorendo una migliore corrispondenza tra l'offerta e la domanda, e in un gran numero di casi hanno dimostrato la propria efficacia. Vi è una forte diversità fra gli strumenti di gestione dell'offerta: controllo ex ante (ad es. assegnazione di diritti di produzione), controllo ex post (ad es. distruzione del raccolto), controllo dei fattori di produzione (ad es. diritti d'impianto), regolamentazione dei diritti ai pagamenti (ad es. massimali nazionali), ecc.

4.4.4 Il CESE raccomanda di effettuare un'analisi adeguata degli effetti che avrebbe rimandare la fine delle quote per lo zucchero oltre il 2015 inizialmente previsto. Per quanto riguarda i diritti di impianto nel settore vitivinicolo, che scadranno entro il 2018, il CESE, pur esprimendosi a favore del loro mantenimento, apprezza la decisione della Commissione di istituire un gruppo ad alto livello finalizzato a discutere le

<sup>(13)</sup> CESE, GU C 132 del 3.5.2011, pag. 63, punto 1.5.

misure necessarie al settore e sottolinea l'esigenza di mantenere i diritti di impianto anche dopo il 2018 per gestire meglio il mercato. Le raccomandazioni di tale gruppo ad alto livello sono attese entro la fine del 2012.

4.4.5 Poiché il 77 % del mercato alimentare dell'UE a 27 è già controllato da non più di quindici catene commerciali, il Comitato è dell'avviso occorra intervenire per equilibrare l'offerta commerciale di fronte al potere di mercato della grande distribuzione, e riflettere se il diritto della concorrenza sia sufficiente a evitare l'emergere di posizioni dominanti e pratiche contrattuali discutibili. È importante che tutte le parti interessate siano coinvolte in questa riflessione<sup>(14)</sup>. Ne dovrebbero conseguire modifiche alle norme UE sulla concorrenza nel settore agroalimentare, così da tener conto delle sue caratteristiche specifiche e da adattare tali norme a quelle dei paesi coi quali l'UE compete sui mercati mondiali, come suggerito dal gruppo ad alto livello sul latte.

4.4.6 L'elevata volatilità dei prezzi registratasi negli ultimi anni ha sollevato interrogativi sulla PAC futura per quanto riguarda i possibili benefici di ulteriori strumenti di gestione del rischio e un approccio più globale al funzionamento dell'intera filiera agroalimentare.

4.4.7 Per rafforzare la posizione dei produttori nella filiera agroalimentare, la Commissione dovrebbe inoltre rendere disponibili strumenti e finanziamenti per una conoscenza migliore, più trasparente e aggiornata dei mercati e dei margini in tutti i settori. Il CESE, nei suoi pareri precedenti, ha sottolineato la necessità di promuovere i contratti scritti, un adeguamento delle regole di concorrenza, il divieto delle pratiche sleali e anticoncorrenziali, il miglioramento della capacità di commercializzazione delle organizzazioni di produttori e il rafforzamento delle organizzazioni interprofessionali<sup>(15)</sup>. Bisognerebbe promuovere assai più attivamente le iniziative locali e regionali, i mercati gestiti direttamente dagli agricoltori (*farmers' markets*), i circuiti di distribuzione brevi (anche per la fornitura di mense, alla ristorazione di comunità, ecc.) e le vendite dirette.

4.4.8 Per assicurare la necessaria flessibilità nella risposta a situazioni di emergenza inattese, la Commissione propone di creare una riserva per le crisi del settore agricolo, con una dotazione di circa 500 milioni di euro. Sarebbe opportuno che la Commissione integrasse questo nuovo strumento nel quadro finanziario pluriennale e fornisse qualche chiarimento sul suo funzionamento, specificando le procedure per l'attivazione delle misure volte a contrastare le turbative del mercato. È assolutamente necessario che questo strumento sia abbastanza flessibile da rispondere in modo rapido e tempestivo.

4.4.9 La Commissione promuove il ruolo delle organizzazioni dei produttori, degli operatori e dei professionisti del settore, estendendo le loro iniziative a tutti i prodotti oggetto di OCM. Il CESE, tenendo conto tra l'altro delle osservazioni a suo tempo formulate dalla Corte dei conti<sup>(16)</sup>, considera necessario

che la Commissione fornisca orientamenti chiari e particolareggiati in merito ai requisiti per il riconoscimento di queste organizzazioni e alle misure per vigilare sulla loro attività. Si dovrebbe dunque verificare anche in che misura l'estensione delle regole collettive a tutti gli operatori metta in forse l'autonomia decisionale del singolo agricoltore.

4.4.10 Il CESE sostiene la proposta della Commissione di utilizzare contratti scritti tra le parti, ma ritiene che da quest'obbligo potrebbero essere esonerate le cooperative e le entità analoghe. Secondo la Commissione, questa misura sarebbe obbligatoria soltanto per i prodotti lattiero-caseari, mentre per altri tipi di prodotti potrebbe essere attivata dagli Stati membri su base volontaria. A giudizio del CESE, la Commissione dovrebbe estendere questo requisito a tutti gli altri prodotti agricoli oggetto di OCM, e in particolare ai prodotti deperibili.

4.4.11 Il CESE nutre riserve circa la possibilità di utilizzare il Fondo di adeguamento alla globalizzazione per sostenere gli agricoltori che soffrono degli effetti negativi degli accordi commerciali internazionali. Il CESE ricorda che il Fondo stesso andrebbe utilizzato in primis per sostenere i lavoratori licenziati in seguito a grandi cambiamenti strutturali del commercio mondiale dovuti alla globalizzazione, qualora questi licenziamenti abbiano un significativo impatto negativo sull'economia regionale o locale<sup>(17)</sup>. Affinché l'azione del Fondo possa avere la massima efficacia, il CESE ritiene che esso non debba essere usato per sostenere l'agricoltura europea.

4.4.12 Secondo le stime più recenti, il 16,3 % circa dei cittadini dell'UE vive sotto la soglia di povertà. Il CESE ricorda il contributo del programma europeo di distribuzione di alimenti agli indigenti, grazie al quale i più bisognosi ricevono ogni anno decine di migliaia di tonnellate di alimenti (nel 2009 beneficiavano del programma oltre 18 milioni di persone). Il CESE si rallegra del fatto che, nelle proposte di bilancio per il periodo 2014-2020, il programma europeo di aiuto agli indigenti sia chiaramente situato al di fuori del primo e del secondo pilastro. Sarebbe tuttavia opportuno migliorarne i meccanismi di funzionamento alla luce delle osservazioni della Corte dei conti europea<sup>(18)</sup>. Secondo il Comitato, la solidarietà nei confronti delle categorie svantaggiate è un valore cui l'UE è sempre rimasta fedele in tutte le sue politiche, e si deve continuare in questa direzione.

## 4.5 Sviluppo rurale

4.5.1 Il CESE ravvisa nel secondo pilastro l'elemento cruciale per guidare la salvaguardia del modello agricolo europeo. La drammatica situazione finanziaria di molti Stati membri farà sì che numerose azioni non possano più essere cofinanziate o possano esserlo solo in misura sufficiente, il che provocherà un notevole indebolimento della politica agricola. Si tratta di un problema fondamentale, che andrà affrontato nel quadro dei negoziati sulla programmazione finanziaria per il 2014-2020.

<sup>(14)</sup> CESE, GU C 354 del 28.12.2010, pag. 35.

<sup>(15)</sup> CESE, GU C 48 del 15.2.2011, pag. 145.

<sup>(16)</sup> Corte dei conti europea, *Coltivare il successo? L'efficacia del sostegno dell'Unione europea ai programmi operativi a favore dei produttori ortofrutticoli*, Relazione speciale n. 8/2006.

<sup>(17)</sup> Regolamento (CE) n. 1927/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.

<sup>(18)</sup> Corte dei conti europea, *Aiuto alimentare dell'Unione europea a favore degli indigenti: valutazione degli obiettivi, dei mezzi e dei metodi impiegati*, Relazione speciale n. 6/2009.

4.5.2 L'abbandono del principio finora applicato al secondo pilastro - quello dell'articolazione in tre assi (più Leader) sostenuti da quote minime di finanziamento e in sei settori prioritari - significa essenzialmente che gli Stati membri avranno una libertà organizzativa (ancora) più ampia, anche se il CESE accoglie con favore il fatto che in futuro almeno il 25 % dei fondi dovrà essere destinato a misure di tutela ambientale e protezione del clima, e propone anzi di destinare una quota minima anche a Leader. In concreto bisognerebbe evitare che gli Stati membri adottino, ad esempio, solo misure di promozione degli investimenti, «azzerando» così, sempre a titolo di esempio, il sostegno alle misure agroambientali, all'agricoltura biologica o alle iniziative «dal basso» come Leader.

4.5.3 Per rendere l'agricoltura più competitiva, la Commissione propone di collegare la PAC alla strategia europea per la crescita e l'occupazione, in particolare per quanto riguarda formazione, innovazione e ricerca. Il CESE condivide questo approccio.

4.5.4 Il CESE appoggia l'introduzione del partenariato europeo per l'innovazione nel contesto delle politiche di sviluppo rurale. A giudizio del CESE, questo strumento servirà in primis a promuovere e sostenere le attività di ricerca volte a incrementare la produttività e la sostenibilità dell'agricoltura e della silvicoltura, a garantire un uso efficiente delle risorse ambientali, a rafforzare il contributo dell'agricoltura e della silvicoltura alla lotta ai cambiamenti climatici, a migliorare la qualità e la sicurezza sul lavoro nel settore agricolo e forestale, a garantire la sicurezza e la salute dei consumatori, a incoraggiare la sperimentazione di tecniche agricole e forestali innovative, a migliorare il trasporto e la logistica dei prodotti alimentari e a individuare metodi ecologici di imballaggio degli alimenti. Il CESE ritiene che il partenariato europeo per l'innovazione nell'agricoltura e nella silvicoltura consentirà sinergie transfrontaliere e la cooperazione tra vari enti pubblici e privati europei impegnati in quest'ambito, migliorando l'efficienza della ricerca e dell'innovazione.

4.5.5 Il CESE accoglie con grande favore le proposte riguardanti le misure in materia di sviluppo rurale, e invita la Commissione a dare agli Stati membri l'opportunità e la libertà di introdurre misure speciali per i settori che ai loro occhi rivestono un'importanza particolare, offrendo un'alternativa alle regioni interessate. Ciò risulta indispensabile per mantenere e conservare la natura e per la forma del nostro paesaggio culturale. Il CESE ha preso atto che la Commissione tende ad applicare criteri di selettività rafforzati per l'accesso a determinate misure. Tiene a sottolineare che i suddetti criteri di selettività non devono ostacolare lo sviluppo delle aziende agricole che abbiano già raggiunto un certo livello di competitività.

4.5.6 Il CESE è d'accordo col rafforzamento degli strumenti di gestione del rischio nell'ambito della PAC e ritiene che tali strumenti dovrebbero contribuire a ridurre la fluttuazione dei redditi e l'instabilità dei mercati. Il rafforzamento dei prodotti assicurativi e la creazione di fondi mutualistici dovrebbero aiutare gli agricoltori a far fronte all'accresciuta volatilità dei mercati, alla maggiore esposizione alle nuove patologie animali e vegetali e alle condizioni climatiche in peggioramento. Il CESE conviene sull'opportunità di inserire misure di gestione del

rischio nel secondo pilastro, ma ritiene che gli Stati membri debbano prima provvedere al cofinanziamento nazionale.

4.5.7 Il CESE si compiace per il mantenimento della politica a favore delle zone che presentano svantaggi naturali. Esso però deplora che le raccomandazioni avanzate nel parere <sup>(19)</sup> relativo alla comunicazione COM(2009) 161 *Rendere più mirati gli aiuti agli agricoltori delle zone caratterizzate da svantaggi naturali* non siano state recepite per quanto riguarda la delimitazione di tali zone. Gli otto parametri biofisici proposti dalla Commissione sono insufficienti allo scopo di una ridefinizione pertinente, legittima e accettabile in tutta l'UE.

4.5.8 Il CESE ha già dichiarato che la conservazione della biodiversità è un compito essenziale e irrinunciabile, che non soltanto rappresenta un obbligo etico e morale ma riveste anche un'importanza strategica di lungo periodo. Vi sono motivi economici sufficienti per agire con più rapidità e maggiore efficienza.

4.5.9 Il CESE sottolinea che i riesami del 2012 rappresentano un'occasione unica di inserire la scarsità d'acqua e gli eventi estremi come la siccità in un quadro strategico comune per la gestione delle risorse idriche.

4.5.10 A giudizio del CESE, il secondo pilastro dovrebbe tenere conto del gravissimo problema costituito dalla siccità, dall'erosione dei suoli e dalla desertificazione nelle regioni meridionali e mediterranee d'Europa, e raccomanda di elaborare misure ad hoc per affrontarlo. Nel contempo, però, bisognerebbe tener conto anche delle spese aggiuntive sostenute nei paesi settentrionali dell'UE per il drenaggio dei terreni agricoli.

4.5.11 Il CESE esorta la Commissione, il Parlamento e il Consiglio a considerare la possibilità di elaborare una strategia integrata dell'UE in materia di proteine, per garantire l'approvvigionamento di mangime per animali e ridurre la dipendenza dalle importazioni di proteine.

4.5.12 Quello dei rifiuti alimentari è un problema sempre più importante per la sicurezza alimentare e l'efficienza in termini di risorse. Il CESE raccomanda alla Commissione di esaminare le buone pratiche seguite per la riduzione dei rifiuti alimentari in paesi come la Germania, e di sostenerle con misure legislative a livello dell'UE.

4.5.13 La rilocalizzazione dell'economia sarà un tema fondamentale negli anni a venire, e nel settore agricolo, nella misura del possibile, il valore aggiunto dovrebbe rimanere nei territori. Inoltre, secondo la Corte dei conti europea, i gruppi di azione locale nel quadro dei programmi Leader non sono sufficientemente concentrati sul raggiungimento degli obiettivi delle rispettive strategie locali <sup>(20)</sup>. Sarebbe quindi utile per la PAC 2014-2020 adottare misure correttive mediante un nuovo strumento politico che accompagni l'emergere di progetti territorializzati su una scala più larga di quella consentita da Leader.

<sup>(19)</sup> CESE, GU C 255 del 22.9.2010, pagg. 87-91.

<sup>(20)</sup> Corte dei conti europea, Relazione speciale n. 5/2011.

4.5.14 Il CESE ritiene che la PAC debba essere uno strumento privilegiato per generare alleanze con i consumatori, promuovendo l'informazione sulle modalità di produzione degli alimenti lungo tutta la catena del valore o il loro ciclo di vita. La tracciabilità deve essere trasparente per il consumatore, che può essere il miglior alleato di una produzione agricola europea più sostenibile, rispettosa dell'ambiente e capace di generare un'occupazione migliore.

Bruxelles, 25 aprile 2012

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

---

## ALLEGATO I

## al Parere del Comitato economico e sociale europeo

I seguenti emendamenti, che hanno ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso delle deliberazioni:

**Punto 1.25**

Modificare come segue:

*A giudizio del CESE, occorre introdurre una nuova misura indipendente per migliorare la visibilità dell'agricoltura biologica, per la quale il tasso di cofinanziamento sia equivalente a quello proposto per le zone meno sviluppate (85 %). Il CESE incoraggia altresì la promozione della produzione integrata e l'agricoltura di conservazione, sottolineando il loro impatto ambientale positivo.*

**Esito della votazione**

Voti favorevoli: 75

Voti contrari: 81

Astensioni: 8

**Punto 4.3.6**

Modificare come:

*La componente greening del primo pilastro è un mezzo per stabilire un legame più stretto e più visibile tra i pagamenti diretti e i beni pubblici ambientali forniti dagli agricoltori, nonché un passo importante verso la soluzione dei problemi di biodiversità dovuti all'agricoltura. Il CESE accoglie con favore tale approccio, ma formula le seguenti raccomandazioni:*

- *la Commissione ha compiuto sforzi per conservare la semplicità del sistema: solo tre misure, facili da controllare attraverso i satelliti. Le misure di attuazione dovrebbero però evitare di imporre ulteriori oneri amministrativi agli agricoltori; è importante che le misure di greening possano essere applicate da tutti gli agricoltori dell'UE in modo analogo, per garantire effetti ambientali di vasta portata e per evitare disparità tra gli operatori delle diverse regioni - una certa flessibilità può però risultare necessaria nell'applicazione a livello nazionale o regionale. In generale, in futuro occorre considerare le misure agroambientali che siano particolarmente utili per la biodiversità (per es. i pascoli fioriti), dovrebbero essere riconosciute come aree sensibili dal punto di vista ecologico. Gli oneri aggiuntivi che gli agricoltori sostengono in questi casi oltre alla messa a disposizione del terreno (per esempio per la semenza, il lavoro ecc.) dovrebbero essere compensati separatamente a partire dal primo pilastro in linea con la componente greening;*
- *vi è un rischio di sovrapposizione fra le misure di greening e le misure agroambientali del secondo pilastro<sup>(1)</sup>: occorre operare una distinzione chiara per garantire che gli agricoltori già impegnati in programmi agroambientali possano continuare senza problemi a beneficiare di questo strumento senza subire perdite di reddito. ~~Si può considerare che gli agricoltori impegnati in programmi agroambientali volti a realizzare gli obiettivi fondamentali previsti dalla componente greening contribuiscano a tale componente. Le misure agroambientali (secondo pilastro) già attuate dovrebbero essere riconosciute ai fini dei nuovi obblighi ambientali (primo pilastro), come previsto in generale anche per l'agricoltura biologica.~~*

**Esito della votazione**

Voti favorevoli: 71

Voti contrari: 90

Astensioni: 11

**Punto 4.3.7**

Modificare il testo come segue:

*«Le misure di greening dovrebbero essere modificate e attuate come segue:*

- *la proposta di utilizzare il 7 % dei terreni per le "aree di interesse ecologico" non sarebbe accettabile se portasse a mettere a riposo quantità importanti di terreni coltivabili. Ciò sarebbe infatti controproducente, anche alla luce della crescente domanda di alimenti a livello mondiale. La Commissione dovrebbe presentare quanto prima una bozza di elenco di caratteristiche che*

<sup>(1)</sup> Parere del CESE sul tema *La PAC verso il 2020* GU C 132 del 3.5.2011, pag. 63, punto 3.4.3.

portano al riconoscimento di area di interesse ecologico, indicando chiaramente che si tratta innanzitutto di caratteristiche importanti per il mantenimento o l'arricchimento della biodiversità, inclusi evidentemente gli alberi, i terrazzamenti, le fasce ripariali, i pascoli fioriti, ecc. Questi elementi dovrebbero essere considerati aree ammissibili, anche nei paesi la cui legislazione li ha esclusi dalla definizione di terreno coltivabile. Un elenco adeguato consentirebbe anche di chiarire immediatamente che le preoccupazioni spesso espresse per cui la Commissione intenderebbe mettere completamente a riposo il 7 % dei terreni sono infondate. Infine, si dovrebbe prevedere di assegnare solo una quota del 3,5 % delle colture permanenti ~~consentire di computare efficacemente "in conto aree di interesse ecologico" le principali colture permanenti, per promuoverne il non trascurabile valore ambientale ed ecologico;~~

- la Commissione dovrebbe chiarire che la misura relativa alla diversificazione culturale non penalizzerà in particolare gli agricoltori con pochi terreni a seminativo, le aziende zootecniche prive di prati pascoli e gli agricoltori che operano in condizioni agroclimatiche e pedologiche in cui non è possibile produrre colture alternative. Il CESE raccomanda in questi casi di dare prova di flessibilità nell'attuazione, che spetterebbe agli Stati membri proporre e alla Commissione accogliere».

#### **Esito della votazione**

Voti favorevoli: 64

Voti contrari: 88

Astensioni: 14

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico**

COM(2011) 877 definitivo — 2011/0430 (COD)

(2012/C 191/22)

Relatrice: CAÑO AGUILAR

Il Parlamento europeo in data 17 gennaio 2012 e il Consiglio, in data 18 gennaio 2012, 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 che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (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 11 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli, 2 voti contrari e 2 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente la revisione della direttiva 2003/98/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico<sup>(1)</sup> (direttiva PSI) in quanto aumenta notevolmente la possibilità di utilizzare i dati pubblici con più efficacia, e rappresenta una delle molteplici iniziative volte a conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020.

1.2 Il Comitato ritiene che la modifica della direttiva PSI sia necessaria per la rivoluzione digitale, la quantità crescente di informazioni detenute dalle autorità e l'importanza economica della materia, con un valore stimato di 140 miliardi di euro a livello mondiale. Si tratta inoltre di porre rimedio alle carenze constatate nella regolamentazione attuale e di integrare i principi approvati dall'OCSE nel 2008.

1.3 La nuova regolamentazione, che include alcuni aspetti proposti dal CESE nel suo precedente parere, fa parte del pacchetto di misure dell'agenda digitale, una delle strategie fondamentali dell'UE.

1.4 Mantenendo la competenza esclusiva degli Stati per quanto riguarda il diritto di accesso alle informazioni pubbliche, la nuova regolamentazione include una modifica di grande importanza perché stabilisce il riutilizzo in quanto obbligo per gli Stati membri.

1.5 Il Comitato ritiene che il riutilizzo delle informazioni pubbliche debba essere disciplinato mediante un regolamento

per conseguire omogeneità tra le legislazioni degli Stati membri e superare le disparità constatate nel recepimento della direttiva PSI.

1.6 La riforma estende il campo d'applicazione del riutilizzo includendovi i musei, le biblioteche e gli archivi, nonché migliorando le modalità pratiche per facilitare la ricerca di dati.

1.7 A giudizio del CESE, un altro elemento che giustifica la riforma della direttiva PSI è costituito dal grande potenziale, in gran parte non sfruttato, delle informazioni pubbliche, che contribuiscono a:

— promuovere il mercato interno, rafforzare le imprese europee e creare posti di lavoro;

— favorire la coerenza con altre politiche dell'Unione;

— rafforzare la trasparenza, l'efficacia e la responsabilità delle amministrazioni pubbliche.

1.8 Le nuove norme di tariffazione eliminano la gratuità obbligatoria. Ciascuno Stato membro decide se chiedere un corrispettivo oppure no. La tariffa eventualmente stabilita si limita al costo marginale ma esistono casi in cui si può applicare una tariffa più alta. Il principio del recupero dei costi attualmente in vigore viene mantenuto con carattere eccezionale. Il CESE giudica positivamente le modifiche introdotte in materia.

<sup>(1)</sup> GU L 345 del 31.12.2003, pag. 90.

1.9 Per quanto riguarda l'autorità indipendente creata per esaminare i ricorsi contro le decisioni negative, il CESE ritiene che non si debba necessariamente creare un organismo ex novo, e che si possa utilizzare un'autorità già esistente, purché ne siano garantite l'imparzialità e l'indipendenza nelle decisioni.

1.10 La nuova regolamentazione fa riferimento ai diritti economici e morali dei dipendenti degli organismi pubblici per tenere conto di soluzioni particolari che si presentano in determinati Stati membri dell'Unione.

1.11 Il Comitato sottolinea la necessità di rafforzare il testo della proposta in materia di protezione dei dati personali, esigendo sempre un'attenta valutazione caso per caso in modo da trovare un giusto equilibrio tra il diritto alla riservatezza e il diritto all'accesso pubblico.

## 2. Antefatti

2.1 La direttiva 2003/98/CE (direttiva PSI) ha rappresentato un passo importante per la promozione del riutilizzo dell'ingente quantità di informazioni in possesso del settore pubblico, perché ha gettato le basi di un quadro giuridico europeo per l'armonizzazione delle condizioni fondamentali e l'eliminazione degli ostacoli che potessero rendere difficile il suddetto riutilizzo.

2.2 L'articolo 13 della direttiva PSI prevedeva che entro il 1<sup>o</sup> luglio 2008 la Commissione europea realizzasse una revisione che doveva vertere «in particolare sull'ambito di applicazione e sull'impatto della presente direttiva, comprese l'entità dell'aumento del riutilizzo dei documenti del settore pubblico, gli effetti dei principi di tariffazione applicati e il riutilizzo di testi ufficiali di carattere normativo e amministrativo, nonché sulle ulteriori possibilità di migliorare il corretto funzionamento del mercato interno e lo sviluppo dell'industria europea dei contenuti». Detta revisione è stata oggetto della comunicazione COM(2009) 212, nella quale si segnala che, nonostante i progressi compiuti, sussiste una serie di ostacoli, tra cui i tentativi degli enti pubblici di recuperare al massimo i costi invece di guardare ai vantaggi per l'economia nel suo complesso, la concorrenza tra il settore pubblico e quello privato, le questioni pratiche che ostacolano il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico (come la mancanza di indicazioni su quali di esse sono disponibili) o la mentalità di alcuni enti pubblici che non ne comprendono le potenzialità economiche.

2.3 Altri elementi che, secondo la Commissione, giustificano la revisione della direttiva sono:

— l'esplosione della quantità di dati;

— la rivoluzione costante delle tecnologie digitali, che incrementa il valore del patrimonio del settore pubblico in termini di informazione e contenuti;

— la crescente importanza economica delle informazioni del settore pubblico: secondo le stime, gli utili economici diretti e indiretti totali connessi alle applicazioni e all'uso di dette informazioni nell'economia dell'UE-27 sarebbero dell'ordine di 140 miliardi EUR all'anno <sup>(2)</sup>;

— la constatazione che esiste ancora un grande potenziale di riutilizzo delle PSI. Benché alcuni Stati membri abbiano fatto registrare importanti progressi, rimane ancora molto da fare se si tiene conto, tra gli altri aspetti, dello sviluppo del riutilizzo delle PSI in determinate esperienze internazionali.

2.4 Gli aspetti più rilevanti che si intende modificare con la proposta di direttiva in esame sono: il campo d'applicazione, il principio generale applicabile al riutilizzo, i diritti economici o morali dei funzionari degli enti pubblici, i principi di tariffazione e le modalità pratiche per facilitare la ricerca.

## 3. Osservazioni generali

### 3.1 *Le PSI e l'agenda digitale*

3.1.1 In termini generali, il CESE considera adeguata la riforma proposta, intesa a porre rimedio alle notorie carenze della direttiva PSI. Oltre a dar risposta alle richieste delle parti interessate dell'UE che hanno segnalato i gravi problemi dell'attuale normativa, la modifica tiene conto dei principi enunciati nella raccomandazione dell'OCSE <sup>(3)</sup> per migliorare e rendere più efficace l'utilizzo delle informazioni pubbliche.

3.1.2 Il CESE sottolinea inoltre che la revisione fa parte di un pacchetto di misure dell'agenda digitale, composta da tre linee di azione: l'adeguamento del quadro giuridico per il riutilizzo dei dati pubblici, la mobilitazione degli strumenti finanziari e il miglior coordinamento degli Stati membri <sup>(4)</sup>.

### 3.2 *Il diritto al riutilizzo*

3.2.1 La nuova regolamentazione prevede un importante cambiamento in quanto stabilisce il diritto al riutilizzo delle informazioni. Nel sistema attualmente in vigore, spetta a ciascuno Stato membro decidere se autorizzare o no il riutilizzo.

<sup>(2)</sup> La «relazione Vickery» contiene un'analisi approfondita di questa materia. Cfr. *Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments – Final Version* (Panoramica dei recenti studi sul riutilizzo delle PSI sugli sviluppi di mercato connessi – Versione finale) – Graham Vickery, 2010. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final\\_version\\_study\\_psi.docx](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx).

<sup>(3)</sup> Adottata a Seul, 17 e 18 giugno 2008

<sup>(4)</sup> Comunicazione della Commissione *Dati aperti - Un motore per l'innovazione, la crescita e una governance trasparente*, COM(2011) 882 final, Bruxelles, 12 dicembre 2011.

Dato che il legame tra il diritto all'accesso e il diritto al riutilizzo è esplicito in alcune legislazioni nazionali ma non è sufficientemente chiaro in altre, esiste una situazione di incertezza giuridica.

3.2.2 Per questo motivo il CESE mette in risalto e appoggia il cambiamento proposto in quest'ambito, che consiste nelle seguenti misure:

- il **diritto di accesso** alle informazioni pubbliche continua a essere di competenza esclusiva degli Stati membri e non è incluso nel campo di applicazione della direttiva PSI <sup>(5)</sup>;
- quando una determinata informazione è pubblica e accessibile secondo le norme nazionali, si prescrive agli Stati membri, con le eccezioni espressamente previste, l'**obbligo** del **riutilizzo** dell'informazione pubblica con o senza scopo di lucro: la nuova redazione dell'articolo 3 stabilisce infatti che «gli Stati membri provvedono affinché i documenti (...) siano riutilizzabili». Si tratta di un passo avanti essenziale per creare un quadro europeo omogeneo.

3.2.3 Il diritto al riutilizzo comporta un passo avanti nella direzione indicata dal CESE nel suo precedente parere sul tema <sup>(6)</sup>, ossia nel senso che l'obbligo di riutilizzo dei dati non è «solo una loro messa a disposizione passiva, ma anche un dovere di promozione attiva».

3.2.4 Date le disparità verificatesi nel recepimento della direttiva PSI, il CESE considera necessaria una più stretta armonizzazione, che deve tradursi in una proposta di regolamento.

### 3.3 Ampliamento del campo d'applicazione

3.3.1 Come già proposto dal CESE nel suo parere sulla direttiva PSI, la nuova direttiva includerà la documentazione esistente nei musei, nelle biblioteche e negli archivi. Ciò vale altresì per le biblioteche universitarie, salvo nel caso di documenti protetti da diritti di proprietà intellettuale (nuova redazione del punto e) dell'articolo 1, paragrafo 2), il che presuppone di integrare una notevole quantità di informazioni nel campo d'applicazione della direttiva e quindi migliorarne l'efficacia.

### 3.4 Miglioramento dei dispositivi di ricerca

3.4.1 Il CESE considera adeguate le proposte di regolamentazione delle modalità pratiche per facilitare la ricerca di informazioni (articolo 9), che includono i metadati, la presentazione

delle informazioni «in formati leggibili meccanicamente» e i portali collegati a elenchi decentrati.

### 3.5 Necessità della riforma per il potenziale delle informazioni pubbliche

3.5.1 La documentazione custodita dagli organismi pubblici ha applicazioni in numerosi ambiti connessi, tra l'altro, alla conoscenza, alle condizioni sociali, alla scienza, all'economia e alla cultura. A titolo di esempio possiamo citare: le informazioni geografiche, meteorologiche, ambientali, economiche, sul traffico e i trasporti, sul turismo, sull'agricoltura, sulle pubblicazioni giuridiche, sulle statistiche, sulle condizioni sociali, ecc. <sup>(7)</sup>. Di conseguenza, lo sfruttamento di queste informazioni contribuisce alla crescita economica, allo sviluppo del mercato interno, al rafforzamento delle imprese e alla creazione di posti di lavoro.

3.5.2 Un più esteso utilizzo delle informazioni pubbliche è coerente con altre politiche dell'Unione, come la politica della concorrenza, la politica marittima integrata, la politica comune dei trasporti, la necessità di favorire l'accesso aperto alle informazioni scientifiche e la politica in materia di digitalizzazione e patrimonio culturale.

3.5.3 La promozione del riutilizzo contribuirà inoltre a rafforzare la trasparenza, l'efficacia e la responsabilità delle amministrazioni pubbliche.

## 4. Osservazioni specifiche

### 4.1 Tariffazione <sup>(8)</sup>

4.1.1 L'aspetto più controverso della normativa attualmente vigente è rappresentato dal prezzo che devono pagare gli interessati per accedere alle informazioni. La percezione di tariffe eccessive e la mancanza di trasparenza quanto alle modalità della loro fissazione hanno dato luogo a reclami da parte degli utenti e costituiscono un ostacolo importante per la promozione del riutilizzo delle informazioni pubbliche.

4.1.2 La proposta di riforma scarta la gratuità obbligatoria (costo zero) proposta da alcuni interessati, e opta invece per i seguenti nuovi principi di tariffazione:

— ciascuno Stato membro decide se applicare o no una tariffa;

— se decide di applicarla, dovrà limitarla ai **costi marginali** dovuti alla riproduzione o alla diffusione;

<sup>(5)</sup> Articolo 1, paragrafo 3.

<sup>(6)</sup> Parere del CESE concernente lo sfruttamento a fini commerciali dei documenti del settore pubblico, GU C 85 dell'8.4.2003, pag. 25.

<sup>(7)</sup> La relazione Vickery individua 13 ambiti, ciascuno dei quali contiene numerose materie.

<sup>(8)</sup> V. Deloitte, *Pricing of PSI Study* (Studio sulla tariffazione delle PSI), Lussemburgo 2011. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes\\_psi\\_group\\_meetings/presentations/15th/03\\_01\\_study\\_economic\\_deloitte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf)

- è possibile non applicare il principio dei costi marginali imponendo, pertanto, tariffe superiori, nei casi eccezionali previsti al nuovo articolo 6, paragrafo 2: in particolare, enti pubblici che coprono una parte sostanziale dei propri costi di funzionamento con lo sfruttamento dei loro diritti di proprietà intellettuale. Detta eccezione è soggetta a esigenze rigorose: le tariffe vanno fissate «secondo criteri oggettivi, trasparenti e verificabili, purché sia nell'interesse pubblico e previa approvazione dell'autorità indipendente» come prevede la riforma della direttiva;
- potranno inoltre fissare costi superiori a quelli marginali le biblioteche (comprese le biblioteche universitarie), i musei e gli archivi;
- l'onere della prova dell'adeguatezza delle tariffe alle esigenze della direttiva spetta all'ente pubblico che fornisce le informazioni all'utente.

4.1.3 In tal modo, si introduce come principio generale quello del **costo marginale** e si mantiene, con carattere eccezionale, quello del **recupero dei costi** dell'attuale articolo 6, pur considerandolo «inadeguato ad incentivare le attività che si basano sul riutilizzo dei dati pubblici» (3. Elementi giuridici della proposta. 3.2 Sussidiarietà e proporzionalità, quinto paragrafo).

4.1.4 Il CESE, che valuta positivamente tali modifiche, considera necessario chiarire sotto il profilo redazionale la modifica proposta ai principi di tariffazione dell'articolo 6, indicando in modo esplicito il carattere eccezionale del principio del recupero dei costi.

4.1.5 A giudizio del CESE, il principio di gratuità totale potrà essere stabilito, per lo meno, in determinati casi di riutilizzo senza fini di lucro.

#### 4.2 Autorità indipendente

4.2.1 In caso di risposta negativa a una richiesta di riutilizzo, la nuova regolamentazione stabilisce che i mezzi di ricorso devono comprendere «la possibilità di revisione da parte di un'autorità indipendente alla quale sono conferite competenze regolamentari specifiche riguardanti il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico e le cui decisioni sono vincolanti per l'ente pubblico interessato» (frase aggiunta all'articolo 4, paragrafo 4).

4.2.2 La proposta non specifica le caratteristiche e la composizione di questa «autorità indipendente», aspetti che sono correttamente lasciati alle decisioni di ciascuno Stato membro. Il CESE ritiene che non si debba necessariamente creare un organismo ex novo, e che si possa utilizzare un'autorità già

esistente, purché ne siano garantite l'imparzialità e l'indipendenza nelle decisioni. Tuttavia, in considerazione dell'esperienza maturata dall'entrata in vigore della direttiva PSI – in alcuni casi si sono verificate interpretazioni restrittive del regime di accesso e diffusione delle informazioni pubbliche – è opportuno aggiungere al nuovo paragrafo, dopo «informazione del settore pubblico», la seguente frase: «in particolare per quanto riguarda il campo d'applicazione del principio generale dell'articolo 3, e le cui decisioni».

4.2.3 In ogni caso, il CESE sottolinea che occorre tenere conto di quanto affermato dalla Corte europea di giustizia in relazione al concetto di indipendenza, che esclude non solo qualsiasi influenza possano esercitare gli organismi soggetti a controllo, ma anche qualsiasi ordine o influenza esterni, diretti o indiretti, che possano mettere a repentaglio l'adempimento delle funzioni assegnate alle autorità indipendenti in questione<sup>(9)</sup>.

#### 4.3 Proprietà intellettuale e diritti economici o morali dei dipendenti

4.3.1 In funzione delle norme nazionali o internazionali che disciplinano la proprietà intellettuale, la proposta di revisione preserva «i diritti economici o morali che i funzionari degli enti pubblici possono godere in virtù della normativa nazionale» (frase aggiunta all'articolo 1, paragrafo 5). Si tratta di un aspetto non contemplato dalla direttiva PSI, e la sua inclusione vuole dare risposta a situazioni particolari che si presentano in alcuni Stati membri in relazione alla titolarità dei diritti sui dati custoditi dal settore pubblico.

4.3.2 La complessità di tutti gli aspetti attinenti alla proprietà intellettuale e i principi di sussidiarietà e proporzionalità consigliano di lasciare la risoluzione dei conflitti che dovessero verificarsi ai sistemi giuridici e giudiziari di ciascun paese, come correttamente propone la Commissione nel testo in esame.

#### 4.4 Protezione dei dati personali

4.4.1 La direttiva PSI disciplina il trattamento dei dati personali (articolo 1, paragrafo 4), indicando che «non pregiudica in alcun modo il livello di tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali ai sensi delle disposizioni di diritto comunitario e nazionale e non modifica, in particolare, i diritti e gli obblighi previsti dalla direttiva 95/46/CE»<sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> Sentenza C-518/07 del 9 marzo 2010.

<sup>(10)</sup> Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

4.4.2 La disposizione è corretta, ma l'importanza della materia e la costante innovazione tecnologica richiedono un'attenzione particolare, perché pongono diverse questioni quali la legittimità della diffusione pubblica, la protezione speciale dei dati sensibili, il trasferimento a paesi terzi e il principio della limitazione. Come affermato a suo tempo dal gruppo di lavoro per la tutela dei dati personali a proposito del trattamento di questi ultimi, il CESE ritiene che dovrebbe essere obbligatorio per gli organismi pubblici procedere a «un'attenta valutazione caso per caso in modo da trovare un giusto equilibrio tra il diritto alla riservatezza e il diritto all'accesso pubblico» <sup>(1)</sup>.

Bruxelles, 25 aprile 2012

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

---

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf).

**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 «L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità»**

COM(2011) 743 definitivo

(2012/C 191/23)

Relatore: **PARIZA CASTAÑOS**

Correlatrice: **KING**

La Commissione, in data 18 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 - L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità*

COM(2011) 743 final.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 aprile 2012.

Alla sua 480<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 125 voti favorevoli, 1 voto contrario e 7 astensioni.

## 1. Conclusioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condivide l'approccio globale in materia di migrazione e mobilità, che crea un legame stretto tra le politiche di immigrazione e di asilo e la politica estera dell'UE.

1.2 Il CESE auspica che l'UE, attraverso la sua politica estera, si impegni a fondo per la promozione di una *governance* mondiale delle migrazioni internazionali nel quadro delle Nazioni Unite, che si basi, tra gli altri strumenti giuridici internazionali di applicazione, sulla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, sulla Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie (il CESE ha proposto <sup>(1)</sup> all'UE di ratificarla), sul Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, sul Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali e sulle Convenzioni dell'OIL.

1.3 Il Comitato invita la Commissione europea a elaborare una relazione sullo stato dei dibattiti in seno all'UE a proposito della Convenzione delle Nazioni Unite. La Commissione è chiamata a preparare le condizioni per la ratifica della Convenzione, e il CESE può dare un suo contributo elaborando un nuovo parere d'iniziativa.

1.4 Il Comitato propone che l'UE abbia un ruolo particolarmente attivo nel progresso del dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite sulla migrazione internazionale e lo sviluppo.

1.5 I dialoghi sulla migrazione e la mobilità che l'UE porta avanti con i paesi terzi devono avere l'obiettivo principale di agevolare la migrazione legale e ordinata, di garantire il diritto internazionale di asilo, di ridurre l'immigrazione irregolare e di contrastare le reti criminali che praticano il traffico di esseri umani.

1.6 I partenariati di mobilità, che sono dichiarazioni politiche congiunte, devono essere trasformati in accordi internazionali. Il CESE ritiene che l'UE possa apportare un importante valore aggiunto nei negoziati con i paesi terzi.

1.7 Il Comitato sottolinea l'importanza di promuovere il dialogo con le istituzioni regionali, ampliando i contenuti degli accordi attuali per estenderli anche alla mobilità e alle migrazioni.

1.8 Secondo il Comitato, i partenariati di mobilità devono includere i quattro pilastri dell'approccio globale: agevolare e organizzare la migrazione legale e la mobilità; prevenire e ridurre la migrazione irregolare e la tratta degli esseri umani; promuovere la protezione internazionale e rafforzare la dimensione esterna della politica di asilo; aumentare l'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

1.9 La sfida più importante sta negli accordi relativi alle migrazioni per motivi di lavoro, ai quali devono contribuire le parti sociali tanto dell'UE quanto dei paesi terzi. Il Comitato sostiene «i principi e gli orientamenti non vincolanti per un approccio alle migrazioni per motivi di lavoro» dell'OIL <sup>(2)</sup>, e propone di tenerne conto nell'ambito dei partenariati di mobilità.

<sup>(1)</sup> Parere d'iniziativa del CESE, del 30 giugno 2004, sul tema *La convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti*, relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 302 del 7.12.2004).

<sup>(2)</sup> OIL, Quadro multilaterale per le migrazioni per motivi di lavoro. 2007.

1.10 Il Comitato propone di includere nei partenariati di mobilità la prospettiva di genere, perché spesso le donne migranti si trovano in una situazione di maggiore vulnerabilità, e in molti casi subiscono abusi e situazioni di discriminazione e di grave sfruttamento. Il ruolo delle donne migranti, inoltre, è molto importante per lo sviluppo economico e sociale dei paesi di origine <sup>(3)</sup>.

1.11 Affinché la migrazione non incida negativamente sullo sviluppo economico e sociale dei paesi d'origine, l'Unione europea deve dedicare un'attenzione particolare agli effetti negativi della fuga di cervelli e creare meccanismi di compensazione.

1.12 L'UE deve sostenere le organizzazioni della diaspora, e il CESE propone di creare un servizio di appoggio a dette organizzazioni.

1.13 Il controllo delle frontiere e la prevenzione dell'immigrazione irregolare devono avvenire nel pieno rispetto dei diritti umani. L'agenzia Frontex deve disporre di maggiori risorse, e le sue attività devono essere oggetto di valutazione da parte dell'Agenzia dei diritti fondamentali (FRA), nonché del controllo democratico del Parlamento europeo.

1.14 L'UE deve avere una politica aperta per l'ammissione dei migranti, con un approccio a medio termine che vada al di là dell'attuale crisi economica e tenga conto della situazione demografica. Le procedure per l'immigrazione dei lavoratori dovrebbero essere legali e trasparenti, e occorre agevolare la cooperazione delle parti sociali tanto nell'UE quanto nei paesi d'origine.

1.15 A giudizio del CESE, le legislazioni europea e nazionale in materia di immigrazione devono garantire il principio della parità di trattamento per quanto riguarda i diritti lavorativi e sociali. I sistemi di immigrazione circolare non possono essere utilizzati in modo discriminatorio per limitare la parità di trattamento.

1.16 I partenariati di mobilità devono stabilire che, nell'ambito delle procedure di rimpatrio, si privilegia il rimpatrio volontario, accompagnato da misure di sostegno <sup>(4)</sup>. Quando, in via eccezionale, si applichino procedure di rimpatrio forzato, è necessario rispettare pienamente i diritti umani delle persone, tenendo conto delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia <sup>(5)</sup>.

1.17 Il CESE auspica che l'UE si doti di un sistema comune di asilo che comprenda un elevato livello di armonizzazione legislativa. Appoggia inoltre l'idea che l'UE collabori con i paesi terzi affinché questi ultimi migliorino i loro sistemi di asilo e rispettino le norme internazionali. Gli accordi tra l'UE e i paesi terzi devono includere procedure tali da garantire il diritto effettivo alla protezione internazionale delle persone che lo richiedono.

<sup>(3)</sup> Parere esplorativo del CESE sul tema *La salute nel contesto del fenomeno migratorio*, GU C 256 del 27.10.2007, pag. 22.

<sup>(4)</sup> In collaborazione con l'Organizzazione internazionale delle migrazioni.

<sup>(5)</sup> «Venti orientamenti sul rimpatrio forzato» CM(2005) 40.

1.18 I paesi terzi con i quali si concludono partenariati di mobilità devono aver firmato la Convenzione di Ginevra relativa ai rifugiati, avere strutture di asilo adeguate ed essere paesi sicuri sotto il profilo dei diritti umani. Devono inoltre aver ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i protocolli contro la tratta di esseri umani e il traffico illecito di migranti <sup>(6)</sup>.

1.19 L'UE deve rafforzare le politiche di integrazione e la lotta al razzismo, alla xenofobia e alla discriminazione dei migranti e delle minoranze. Il CESE propone che le istituzioni dell'UE siano particolarmente attive nella lotta al razzismo, alla xenofobia e alla discriminazione, in particolare quando questi comportamenti siano promossi dai governanti e dai legislatori degli Stati membri <sup>(7)</sup>.

1.20 Il CESE, in collaborazione con la Commissione europea, continuerà a promuovere le attività del Forum europeo dell'integrazione, nella convinzione che, nei prossimi anni, l'integrazione rappresenterà una sfida strategica di grande interesse per l'Europa, per gli immigrati e per tutti i cittadini.

## 2. Osservazioni generali

2.1 La comunicazione costituisce una nuova iniziativa della Commissione europea volta a far sì che la politica dell'immigrazione abbia un approccio più globale e più coerente con altre politiche dell'UE, in particolare con la politica estera.

2.2 Il CESE dà un giudizio positivo di questo approccio, che tiene conto delle proposte da esso formulate negli ultimi anni in diversi pareri direttamente connessi alla comunicazione in esame <sup>(8)</sup>.

2.3 Il Comitato ha proposto che l'UE si doti di una politica comune in materia di asilo, con una legislazione armonizzata, e di una politica comune dell'immigrazione, con una legislazione

<sup>(6)</sup> Protocollo di Palermo del 2000.

<sup>(7)</sup> Basandosi sulla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e sulla Carta dei diritti fondamentali.

<sup>(8)</sup> GU C 248 del 25.8.2011, pagg. 135-137: parere del CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Comunicazione sull'immigrazione* COM(2011) 248 final - relatore generale: PARIZA CASTAÑOS.

GU C 120 del 16.5.2008, pagg. 82-88, parere del CESE sul tema *Migrazione e sviluppo: opportunità e sfide* (parere di iniziativa) - relatrice: SHARMA.

GU C 48 del 15.2.2011, pagg. 6-13, parere del CESE sul tema *Il ruolo dell'immigrazione legale in un contesto di sfida demografica* (parere esplorativo) - relatore: PARIZA CASTAÑOS.

GU C 44 del 16.2.2008, pagg. 91-102, parere del CESE sul tema *Politica comunitaria di immigrazione e di cooperazione con i paesi d'origine per promuovere lo sviluppo* (parere d'iniziativa) - relatore: PARIZA CASTAÑOS.

GU C 128 del 18.5.2010, pagg. 29-35, parere del CESE sul tema *Il rispetto dei diritti fondamentali nelle politiche e nella legislazione europea in materia di immigrazione* (parere d'iniziativa) - relatore: PARIZA CASTAÑOS.

che permetta l'immigrazione legale attraverso procedure comuni e trasparenti e che tenga conto dell'interesse dell'Europa e dei paesi d'origine, nonché del rispetto dei diritti fondamentali.

2.4 A partire dal 2006 è andato sviluppandosi un nuovo approccio internazionale alla gestione delle migrazioni, specie grazie al dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite sulla migrazione internazionale e lo sviluppo<sup>(9)</sup>. Il CESE ha partecipato alle conferenze intergovernative del forum globale sulla migrazione e lo sviluppo, che coinvolge anche diverse organizzazioni della società civile<sup>(10)</sup>, e propone che l'UE abbia un ruolo particolarmente attivo nell'evoluzione del dialogo ad alto livello delle Nazioni Unite.

2.5 Sorprende che gli Stati membri dell'UE non abbiano ancora ratificato la Convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 45/158 del 18 dicembre 1990 in vigore dal 1° luglio 2003. Il CESE ha già proposto in un parere d'iniziativa<sup>(11)</sup> che l'UE e i suoi Stati membri ratifichino la suddetta Convenzione. Il Comitato invita la Commissione europea a elaborare una relazione sullo stato dei dibattiti e la posizione degli Stati membri al fine di preparare le condizioni della ratifica.

2.6 Il CESE propone alla Commissione, al Parlamento e al Consiglio dell'UE di promuovere, nell'ambito della politica estera, un quadro normativo internazionale in materia di migrazioni, sulla base della legislazione di applicazione, e in particolare della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali. Questo quadro normativo internazionale deve comprendere altresì:

- la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW);
- la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (CERD);
- la Convenzione sui diritti del fanciullo;
- le convenzioni dell'OIL sui lavoratori migranti (C 97 e C 143);
- la Convenzione C 100 sull'uguaglianza di retribuzione tra uomini e donne;
- la Convenzione C 189 sulle lavoratrici e i lavoratori domestici;

<sup>(9)</sup> 14 e 15 settembre 2006.

<sup>(10)</sup> Convegni a Bruxelles, Manila e Atene.

<sup>(11)</sup> Parere d'iniziativa del CESE, del 30 giugno 2004, sul tema *La convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori migranti* - relatore: PARIZA CASTAÑOS (GU C 302 del 7.12.2004).

- la dichiarazione dell'OIL sui principi e i diritti fondamentali sul lavoro;
- il Quadro multilaterale dell'OIL sulle migrazioni per motivi di lavoro;
- la Dichiarazione di Durban e il programma d'azione della Conferenza mondiale contro il razzismo organizzata dall'ONU nel 2001.

2.7 Nel corso degli ultimi anni la politica comune di immigrazione e asilo dell'Unione europea ha fatto notevoli progressi, ma dispone di strumenti legislativi e politici ancora insufficienti. Gli Stati membri hanno le proprie politiche, che a volte sono in contrasto con gli orientamenti e gli accordi dell'UE. Il CESE si appella a tutti gli Stati membri affinché si impegnino ad applicare la politica comune definita dal Trattato e dal programma di Stoccolma.

2.8 È necessario adottare un approccio di medio periodo, perché nonostante l'attuale crisi economica e l'aumento della disoccupazione, l'UE necessita di una politica più aperta per l'ammissione di nuovi lavoratori migranti, come il CESE ha constatato nel suo parere esplorativo<sup>(12)</sup> *Il ruolo dell'immigrazione legale in un contesto di sfida demografica*, richiesto dalla presidenza belga dell'UE. Nella Comunicazione, la Commissione europea sottolinea inoltre la necessità di accogliere nuovi immigrati in considerazione della situazione demografica e dei mercati del lavoro.

2.9 Il CESE ritiene che l'UE non possa affrontare questa nuova fase con politiche restrittive e incoerenti in materia di immigrazione quali quelle adottate in passato dagli Stati membri. La politica europea in materia di immigrazione deve superare le vecchie restrizioni e adeguarsi alle esigenze attuali.

2.10 La comunicazione della Commissione europea propone un approccio globale in materia di migrazione e mobilità che sia adeguato a una politica più ampia e coerente, da sviluppare in collaborazione con i paesi d'origine dell'immigrazione e con i paesi di transito.

2.11 L'asse centrale e il valore aggiunto della comunicazione sono i partenariati di mobilità tra l'Unione europea e i paesi terzi o i gruppi di paesi, in regioni quali la sponda sud del Mediterraneo, l'Europa orientale, i paesi ACP, l'America Latina, ecc., con i quali l'UE ha rapporti di vicinanza e ha concluso partenariati.

2.12 In un precedente parere<sup>(13)</sup>, il Comitato ha già formulato alcune proposte di cui tenere conto nell'ambito dei partenariati di mobilità, a proposito di aspetti quali la flessibilità in materia di visti, una legislazione più aperta per l'ammissione, il riconoscimento dei titoli professionali, la prevenzione della fuga di cervelli e i diritti di previdenza sociale.

<sup>(12)</sup> GU C 48 del 15.2.2011, pagg. 6-13.

<sup>(13)</sup> GU C 120 del 16.5.2008, pagg. 82-88.

2.13 Il CESE appoggia questo approccio globale perché considera necessario creare un legame più stretto tra le dimensioni interna ed esterna della politica di immigrazione e mobilità. Una delle priorità operative dell'approccio globale, inoltre, è la coerenza tra le politiche dell'Unione in materia di immigrazione e asilo da un lato e di cooperazione allo sviluppo dall'altro.

2.14 Migrazione e mobilità sono concetti diversi. La mobilità dei cittadini di paesi terzi per quanto riguarda l'attraversamento delle frontiere esterne dell'Unione europea non significa migrazione per lavoro. La maggior parte di coloro che attraversano le frontiere lo fa in qualità di visitatore o turista e per motivi di affari, ossia per soggiorni brevi che non rientrano nel quadro di un progetto migratorio. L'immigrazione per motivi economici comporta invece l'accesso al mercato del lavoro.

2.15 Il Comitato concorda sull'opportunità di rafforzare i dialoghi in materia di visti nel quadro dell'approccio globale. Il dialogo sui visti che l'UE porta avanti con i paesi terzi e la politica comune in materia di visti riguardano sia i soggiorni di breve durata che le migrazioni.

2.16 Finora è stato più facile concludere accordi per i visti di breve durata, mentre risulta più difficile accordarsi sui visti che comportano migrazione (per soggiorno e lavoro) in quanto le competenze in materia spettano tuttora agli Stati membri. In tempi recenti si è raggiunto, in sede di Consiglio e di Parlamento, un accordo in merito alla direttiva sul «permesso unico», che consentirà una certa armonizzazione legislativa delle procedure di ammissione. Sono inoltre in fase di elaborazione atti legislativi riguardanti categorie specifiche di migranti, come i lavoratori stagionali o distaccati.

2.17 Qualora perdurasse la situazione precedente, sarebbe difficile progredire verso l'approccio globale. Si corre il rischio che i partenariati di mobilità servano soltanto a migliorare la gestione nei casi di soggiorno breve e abbiano scarsa incidenza sul miglioramento delle procedure riguardanti la migrazione per motivi di lavoro.

2.18 Gli accordi bilaterali già conclusi con i paesi terzi in materia di migrazione (che includono l'ammissione dei lavoratori, la prevenzione dell'immigrazione irregolare, la riammissione, ecc.) sono accordi siglati dai governi degli Stati membri e dei paesi d'origine. Anche l'UE ha avviato alcuni progetti pilota, e il CESE si augura che lo sviluppo dell'approccio globale comporti un progresso verso quadri bilaterali tra l'Unione e i paesi terzi.

2.19 Il CESE ritiene che la dimensione regionale sia fondamentale, e propone quindi che all'approccio globale partecipino anche le istituzioni regionali esistenti, in particolare quelle con cui l'UE ha accordi di associazione e cooperazione. Alcune istituzioni regionali del Sudamerica, dell'Asia e dell'Africa stanno mettendo a punto al loro interno accordi per la libertà di circolazione, immigrazione e mobilità, che potranno agevolare anche una gestione ordinata delle migrazioni in Europa.

2.20 Il Comitato appoggia le scelte della Commissione per quanto riguarda le priorità geografiche e il fatto che i dialoghi regionali debbano basarsi sulla politica di vicinato dell'UE, in particolare sul partenariato euromediterraneo e su quello orientale. Va riservato un ruolo prioritario al partenariato UE-Africa e alla collaborazione con i 19 paesi del processo di Praga, nonché al rapporto con i 27 paesi del processo di Rabat e con quelli del Corno d'Africa.

2.21 Il CESE propone di rafforzare il dialogo con i paesi ACP in materia di migrazione e mobilità, e di avviare un dialogo su questi temi con i paesi dell'America centrale e meridionale.

Occorre rafforzare i dialoghi bilaterali con i paesi candidati come la Turchia e i paesi balcanici, nonché con la Russia, l'India e la Cina.

Il dialogo con gli Stati Uniti, il Canada e l'Australia ha caratteristiche particolari.

2.22 Secondo la proposta della Commissione, l'approccio globale si fonda su quattro pilastri:

- organizzazione e agevolazione della migrazione legale e della mobilità;
- prevenzione e riduzione della migrazione irregolare e della tratta degli esseri umani;
- promozione della protezione internazionale e rafforzamento della dimensione esterna della politica di asilo;
- aumento dell'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo.

2.23 Il CESE concorda sul fatto che su questi pilastri si debba sviluppare un approccio globale che sia coerente con altre politiche: la protezione dei diritti umani, la politica di asilo, la cooperazione allo sviluppo, la lotta alla tratta e al traffico di esseri umani, ecc.

### **3. Organizzare e agevolare la migrazione legale e la mobilità**

3.1 I partenariati di mobilità con i paesi terzi devono porsi, come obiettivo principale, di agevolare la migrazione legale e ordinata. L'offerta dell'UE in materia di immigrazione deve essere credibile e le procedure devono essere trasparenti, in modo che nei paesi d'origine si diffonda la convinzione che la migrazione legale è possibile, e che vanno rifiutati i metodi irregolari.

3.2 I dialoghi con i paesi terzi attualmente soffrono di notevoli limiti, dato che le competenze per l'ammissione di nuovi immigrati spettano agli Stati membri. Visto il grande valore aggiunto apportato dall'UE, il Comitato propone che gli Stati membri e il Consiglio conferiscano alla Commissione europea una maggiore capacità in quest'ambito.

3.3 Attualmente l'ammissione di lavoratori provenienti da paesi terzi è fortemente limitata dalle legislazioni nazionali. La normativa europea è in corso di elaborazione con grandi difficoltà politiche, le direttive adottate devono essere recepite negli ordinamenti nazionali e altre sono ancora in fase di negoziazione tra il Consiglio e il Parlamento.

3.4 In un precedente parere <sup>(14)</sup>, il CESE ha concluso che, pur tenendo conto di alcune differenze nazionali, l'UE deve poter disporre di una legislazione aperta, che permetta un'immigrazione per motivi di lavoro mediante canali legali e trasparenti, sia per i lavoratori altamente qualificati che per quelli che svolgono lavori meno qualificati. Molti immigrati avranno permessi di soggiorno di lunga durata, mentre altri saranno stagionali. I partenariati di mobilità devono tener conto di questa situazione.

3.5 Occorre introdurre sistemi di «accompagnamento» per gli immigrati, che li seguano dal momento della partenza dal paese d'origine fino all'integrazione nel lavoro e nella società del paese di destinazione. Questi sistemi di accompagnamento dovranno essere istituiti sia dalle autorità pubbliche che dai sindacati, dalle organizzazioni degli imprenditori, dalle diaspore e da altre organizzazioni della società civile, e comprendere l'informazione e la consulenza lungo l'intero processo migratorio, nonché l'insegnamento della lingua, delle condizioni lavorative e sociali, delle leggi e degli usi e costumi.

3.6 Il CESE insiste sulla proposta, già formulata in altri pareri, di migliorare i sistemi di riconoscimento delle qualifiche dei lavoratori immigrati e di convalida dei titoli e delle competenze, che devono essere inclusi nei partenariati di mobilità.

3.7 Come il CESE ha già proposto nei precedenti pareri sul tema, occorre garantire efficacemente la trasferibilità dei diritti di previdenza sociale degli immigrati all'interno dell'UE e nei paesi d'origine; a tal fine è necessario che i partenariati disciplinino anche gli aspetti di previdenza sociale. Sebbene le legislazioni europee sull'immigrazione limitino tali diritti, molti problemi possono essere risolti attraverso questi accordi, ed è un motivo in più perché i partenariati siano strumenti giuridici vincolanti.

3.8 Il CESE mette in rilievo l'importanza che rivestono le politiche di integrazione, e ricorda il proprio impegno diretto nella promozione dell'integrazione, anche attraverso il ruolo delle organizzazioni della società civile. Il Forum europeo dell'integrazione, che si riunisce ogni sei mesi presso il CESE, è uno strumento molto importante per le istituzioni dell'UE. Il Fondo per l'integrazione rappresenta inoltre uno strumento finanziario fondamentale che deve essere ampliato.

3.9 Le politiche di integrazione coinvolgono sia gli immigrati che le società di accoglienza, promuovono la parità di diritti e di doveri e il dialogo multiculturale, interetnico e interreligioso e sono legate alla protezione dei diritti fondamentali e alla lotta al razzismo, alla xenofobia e alla discriminazione. Il Comitato

sottolinea la necessità che la legislazione europea in materia di immigrazione garantisca ai lavoratori immigrati la parità di trattamento in ambito lavorativo e sociale <sup>(15)</sup>.

3.10 Nei suoi pareri, il CESE ha proposto che la legislazione europea disciplini i diritti lavorativi e sociali dei lavoratori immigrati, per garantire che le condizioni di lavoro siano dignitose e prevenire lo sfruttamento sul lavoro.

3.11 Sono particolarmente difficili le condizioni degli immigrati «senza documenti». Gli organi di ispezione del lavoro, in collaborazione con le parti sociali, devono vigilare sul rispetto delle norme in materia di lavoro. Il CESE mette in risalto a questo proposito la relazione sulla situazione dei lavoratori immigrati in condizioni di irregolarità nell'UE realizzata dall'Agenzia di Vienna (FRA) <sup>(16)</sup>.

3.12 Il Comitato ha proposto di modificare la direttiva sul ricongiungimento familiare, che risulta inadeguata. Su questo tema la Commissione ha pubblicato un Libro verde sul quale il Comitato sta elaborando un parere <sup>(17)</sup>.

3.13 Negli ultimi anni si sono succeduti eventi, dichiarazioni e decisioni politiche che il Comitato osserva con grande preoccupazione, perché vede tornare a diffondersi una vecchia e tristemente nota malattia degli europei: la xenofobia unita al nazionalismo basato sulla discriminazione. Le minoranze e gli immigrati sono oggetto di disprezzo, d'insulti e di politiche aggressive e discriminatorie.

3.14 Anni fa la xenofobia e il populismo venivano promossi soltanto da settori politici estremisti e minoritari. Oggi invece queste politiche fanno parte dell'agenda e dei programmi di alcuni governi, che utilizzano le politiche contro gli immigrati e le minoranze come arma elettorale. Il CESE propone alle istituzioni europee di adoperarsi affinché l'agenda europea non venga inquinata dalla xenofobia e dal populismo.

#### 4. Prevenire e ridurre la migrazione irregolare e la tratta degli esseri umani

4.1 Il CESE concorda con la Commissione sull'importanza che riveste la prevenzione dell'immigrazione irregolare.

<sup>(15)</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Anno europeo del dialogo interculturale*, GU C 185 dell'8.8.2006, pag. 9.

<sup>(16)</sup> Relazione dell'Agenzia dell'Unione europea dei diritti fondamentali (FRA) sul tema *Immigrati in situazione irregolare impiegati come domestici: sfide nell'ambito dei diritti fondamentali per l'Unione europea e i suoi Stati membri* (luglio 2011) - [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu).

<sup>(17)</sup> *Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea* (direttiva 2003/86/CE) e parere del CESE in merito al *Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea* (direttiva 2003/86/CE), non ancora pubblicato in GU.

<sup>(14)</sup> GU C 48 del 15.2.2011, pagg. 6-13.

4.2 Occorre contrastare il lavoro sommerso e applicare efficacemente, attraverso le normative nazionali, la direttiva che prevede sanzioni per i datori di lavoro che sfruttino gli immigrati in situazione irregolare<sup>(18)</sup>. Questi ultimi sono molto vulnerabili allo sfruttamento sul lavoro e vanno considerati in quanto vittime. Le parti sociali devono collaborare con gli organi di ispezione del lavoro per ridurre l'occupazione irregolare e lo sfruttamento sul lavoro.

4.3 Il Comitato ha già affermato<sup>(19)</sup> che l'Unione europea ha bisogno di una politica in materia di frontiere esterne credibile, efficiente, legittima e soggetta a forti controlli democratici e a valutazioni indipendenti. Gli Stati membri devono attribuire maggiori competenze operative e più autonomia a Frontex per quel che concerne le sue attività e le sue risorse (attrezzature tecniche).

4.4 Tuttavia la realizzazione di operazioni congiunte coordinate dall'agenzia, nonché le relative ripercussioni sui diritti fondamentali e sulle garanzie amministrative previste nel codice frontiere, devono essere oggetto di un controllo democratico da parte del Parlamento europeo e dell'Agenzia dell'Unione europea dei diritti fondamentali (FRA). A ciò dovrebbe affiancarsi una valutazione costante, specialmente sulle attività e sugli accordi di Frontex con paesi terzi, sull'efficacia delle operazioni congiunte e sulla qualità delle analisi di rischio realizzate da Frontex.

4.5 Per il CESE è essenziale che Frontex adempia ai suoi obblighi in relazione all'accesso alla protezione internazionale dei richiedenti asilo e al principio di non respingimento.

4.6 Nella sua comunicazione, la Commissione fa notare che «senza controlli efficaci alle frontiere, senza una riduzione dell'immigrazione irregolare e un'efficace politica di rimpatrio, l'UE non sarà in grado di offrire maggiori opportunità di migrazione legale e mobilità»<sup>(20)</sup>. Il CESE sottolinea tuttavia che le situazioni evocate dalla Commissione sono strettamente legate tra loro.

4.7 Il CESE ha già affermato in diversi pareri<sup>(21)</sup> l'esistenza di un legame chiaro tra l'immigrazione legale e quella irregolare, perché quest'ultima cresce quando non vi sono canali adeguati, trasparenti e flessibili per l'immigrazione legale.

4.8 Benché la maggior parte delle persone in situazione di irregolarità in Europa sia entrata in modo legale, altre sono vittime delle reti criminali. È opportuno che l'UE includa nei partenariati di mobilità la lotta contro le reti criminali della tratta e del traffico illegale di esseri umani. La protezione delle vittime deve essere garantita.

<sup>(18)</sup> Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 168 del 30.6.2009, pag. 24.

<sup>(19)</sup> GU C 248 del 25.8.2011, pagg. 135-137.

<sup>(20)</sup> COM(2011) 743 final, pag. 5.

<sup>(21)</sup> GU C 157 del 28.6.05, pagg. 86-91.

4.9 Vanno incluse nei dialoghi anche le procedure di rimpatrio e di riammissione, che devono sempre basarsi sul rispetto dei diritti umani. Il Comitato auspica che l'Agenzia dei diritti fondamentali (FRA) elabori un codice etico di condotta per i rimpatri forzati, che si fondi sui 20 principi elaborati dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa<sup>(22)</sup>.

4.10 Per quanto riguarda la detenzione e la custodia temporanea degli immigrati in situazione irregolare, il Comitato condivide la posizione della Commissione quando afferma che bisogna «prendere provvedimenti per garantire condizioni di vita decorose per gli immigrati nei centri di accoglienza ed evitare il trattenimento arbitrario o di durata indefinita»<sup>(23)</sup>. Il CESE ritiene che le persone che si trovano in una situazione amministrativa irregolare non siano delinquenti, e deplora che nell'ambito di alcuni interventi si faccia abuso delle disposizioni della direttiva sui rimpatri, che a suo giudizio va modificata per proteggere adeguatamente i diritti fondamentali.

4.11 Il CESE rifiuta in particolare l'idea che i minori possano essere sistemati negli stessi centri di custodia temporanea che ospitano gli adulti, perché i minori devono vivere in ambienti sociali aperti e, se possibile, con le loro famiglie.

4.12 La tratta degli esseri umani deve essere combattuta in maniera prioritaria ed essere inclusa in tutti i dialoghi. Prima di firmare un partenariato di mobilità con l'UE, occorre esigere che i paesi partner ratifichino e applichino nella loro legislazione la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale e i protocolli contro la tratta di esseri umani e il traffico illecito di migranti.

4.13 Il CESE chiede alle autorità di intensificare la lotta alle organizzazioni criminali che si arricchiscono grazie alla tratta di esseri umani e al traffico illecito di migranti. Le persone che cadono in queste reti devono essere considerate vittime da proteggere.

## 5. Promuovere la protezione internazionale e rafforzare la dimensione esterna della politica di asilo

5.1 In numerose occasioni, i richiedenti asilo non riescono a presentare la loro domanda sul territorio europeo perché i controlli introdotti per combattere l'immigrazione irregolare non consentono loro di entrare in Europa. Si verifica quindi una evidente contraddizione tra le misure adottate per la lotta all'immigrazione irregolare e il diritto di asilo.

5.2 Bisogna garantire che sia rispettato il principio di non respingimento alla frontiera, che tutte le persone che necessitano di protezione internazionale possano presentare la loro domanda nell'UE e che detta domanda sia esaminata dalle autorità nazionali competenti.

<sup>(22)</sup> «Venti orientamenti sul rimpatrio forzato» CM(2005) 40.

<sup>(23)</sup> COM(2011) 743 final, pag. 17.

5.3 Il Comitato appoggia gli sforzi della Commissione volti a migliorare la legislazione europea in materia di asilo<sup>(24)</sup>, che deve pervenire a un elevato grado di armonizzazione legislativa con uno statuto uniforme e procedure trasparenti ed efficaci. Le persone che si trovano nell'UE in situazione di protezione o siano richiedenti asilo devono poter entrare nel mercato del lavoro in condizioni di parità di trattamento.

5.4 Il CESE appoggia inoltre l'idea di una collaborazione con i paesi terzi affinché questi ultimi migliorino i loro sistemi di asilo e rispettino le norme internazionali.

5.5 D'altra parte, i paesi terzi con i quali si concludono partenariati di mobilità devono aver firmato la Convenzione di Ginevra relativa ai rifugiati, avere strutture di asilo adeguate ed essere paesi sicuri sotto il profilo dei diritti umani. L'UE deve collaborare con questi paesi per migliorare i loro sistemi di asilo.

5.6 Il CESE appoggia la messa a punto dei programmi regionali di protezione, e ritiene che il miglioramento delle strutture di asilo nei paesi terzi non debba impedire ai richiedenti asilo che ne abbiano necessità di presentare la loro domanda in un paese europeo.

5.7 I partenariati di mobilità non devono presumere che i paesi partner si facciano carico di tutto il costo delle procedure di asilo delle persone che transitano sul loro territorio: l'UE deve collaborare attraverso i fondi per l'asilo.

5.8 L'UE deve continuare a essere terra di accoglienza e di asilo, rafforzare la solidarietà tra Stati membri e intensificare i programmi di reinsediamento.

## 6. Aumentare l'incidenza della migrazione e della mobilità sullo sviluppo

6.1 L'UE deve collaborare affinché i paesi di origine delle migrazioni dispongano di opportunità di lavoro dignitoso per tutte le persone e in questo modo si possa agevolare la migrazione volontaria. Attualmente, infatti, per la maggioranza delle persone la migrazione non è una scelta spontanea. Il Comitato appoggia le iniziative dell'OIL per promuovere il lavoro dignitoso.

6.2 Il CESE si compiace del fatto che la Commissione abbia stabilito un nesso chiaro tra la politica di ammissione di professionisti altamente qualificati e la politica di cooperazione allo sviluppo, che punta, tra l'altro, a prevenire la fuga di cervelli e la perdita di capitale umano nei paesi d'origine.

6.3 Il Comitato auspica però un maggiore impegno in questo campo. La Commissione sottolinea la necessità di compiere «sforzi per attenuare la fuga dei cervelli», ma nell'ambito della politica di ammissione dei lavoratori parla di «un impegno particolare per attrarre i lavoratori migranti altamente qualificati» nel contesto della «ricerca dei talenti a livello mondiale». Questi due obiettivi sono spesso in contraddizione. A proposito di questa attività di attrazione dei «migliori», tuttavia, la comunicazione non stabilisce i limiti che consentano di realizzare l'obiettivo di attenuare la fuga dei cervelli. Si fa riferimento a questo dilemma solo quando si cita il caso del personale sanitario: si appoggia il codice di buone pratiche dell'OMS e si punta sulla migrazione circolare dei professionisti del settore sanitario.

6.4 La fuga di cervelli non avviene però soltanto in quel settore, ed è quindi necessario un codice di buone pratiche più ampio, che limiti l'esodo di lavoratori altamente qualificati in alcuni paesi e in determinate professioni. Il CESE propone che nei partenariati di mobilità si introducano disposizioni volte a limitare la fuga di cervelli, in modo che i processi migratori risultino positivi per entrambe le parti.

6.5 L'UE deve prevedere sistemi di compensazione per i paesi che, per effetto della migrazione verso l'Europa, subiscano perdite di capitale umano. Questa compensazione deve includere, tra l'altro, l'appoggio ai sistemi di istruzione e allo sviluppo delle istituzioni per la creazione di posti di lavoro e il miglioramento delle condizioni di lavoro.

6.6 Il Comitato ha proposto di rendere più flessibile la direttiva sullo status di residente di lungo periodo per consentire la mobilità circolare di molti professionisti tra l'UE e i paesi d'origine senza che perdano il diritto alla residenza permanente, e possano pertanto mantenere e rafforzare legami in grado di rivelarsi molto utili per lo sviluppo.

6.7 Attualmente, i sistemi di migrazione circolare comportano una perdita di capitale umano nei paesi d'origine, in quanto la maggior parte dei processi migratori avviene in modo non organizzato. A giudizio del CESE, è possibile migliorare il capitale umano attraverso procedimenti ben strutturati, mettendo insieme formazione, titoli, diritti sociali e lavoro.

6.8 Il Comitato condivide le preoccupazioni dell'OIL riguardo al rischio che l'immigrazione circolare sia utilizzata per limitare i diritti lavorativi e sociali e impedire la residenza a titolo permanente. A questo proposito, il CESE propone che il principio della parità di trattamento sul piano della retribuzione e delle condizioni di lavoro sia garantito agli immigrati stagionali.

6.9 Il CESE aveva già sottolineato in pareri precedenti<sup>(25)</sup> l'importanza delle organizzazioni della diaspora e il loro ruolo rispetto allo sviluppo. L'UE deve appoggiare le attività di queste organizzazioni.

<sup>(24)</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, GU C 204 del 9.8.2008, pag. 17.

Parere esplorativo del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Il valore aggiunto di un regime comune europeo di asilo, tanto per i richiedenti asilo quanto per gli Stati membri dell'Unione europea*, GU C 44 dell'11.2.2011.

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla *Proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo*, GU C 24 del 28.1.2012.

<sup>(25)</sup> GU C 120 del 16.5.2008, pagg. 82-88 e GU C 44 del 16.2.2008, pagg. 91-102.

6.10 Vanno inoltre portate avanti le iniziative volte a ridurre il costo del trasferimento delle rimesse e del loro utilizzo per lo sviluppo. Il CESE appoggia l'idea di creare un forum annuale sulle rimesse e un portale comune.

6.11 Il CESE propone di istituire un servizio di appoggio alle organizzazioni della diaspora, che agevoli il coordinamento di tutte le organizzazioni che operano a favore dello sviluppo in un paese o in una regione, nonché il loro coordinamento con le organizzazioni internazionali per la cooperazione allo sviluppo. Questo servizio dovrà servire a incanalare le risorse e i progetti che saranno avviati. L'UE deve appoggiare le organizzazioni della diaspora e agevolare la creazione di piattaforme rappresentative.

## 7. Finanziamento e valutazione

7.1 La futura programmazione degli strumenti finanziari deve facilitare l'introduzione dell'approccio globale. Il Comitato sta elaborando il parere su questo tema richiesto dalla Commissione.

7.2 Il CESE propone di realizzare uno studio indipendente sull'efficacia e l'impatto dei partenariati di mobilità attualmente in vigore, e appoggia l'iniziativa della Commissione diretta a garantire che i partenariati siano dotati di un meccanismo efficiente di valutazione.

7.3 Gli accordi bilaterali conclusi finora rivelano che i partenariati vengono utilizzati per agevolare il rilascio di visti di breve durata e gli accordi di riammissione, mentre rimangono in secondo piano gli altri aspetti che fanno parte dell'approccio globale. La valutazione dei partenariati deve prendere in considerazione i quattro pilastri dell'approccio globale.

7.4 D'altro canto i partenariati di mobilità, che sono dichiarazioni politiche congiunte, non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati partecipanti. Il CESE propone quindi di trasformarli in accordi internazionali giuridicamente vincolanti.

Bruxelles, 25 aprile 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 riguardo a un programma dell'Unione europea in materia di etichettatura di efficienza energetica delle apparecchiature per ufficio e recante modifica del regolamento (CE) n. 106/2008 concernente un programma comunitario di etichettatura relativa a un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio**

COM(2012) 109 final

(2012/C 191/24)

Il Consiglio, in data 26 marzo 2012, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 194 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 riguardo a un programma dell'Unione europea in materia di etichettatura di efficienza energetica delle apparecchiature per ufficio e recante modifica del regolamento (CE) n. 106/2008 concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio*

COM(2012) 109 final.

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 480a sessione plenaria dei giorni 25 e 26 aprile 2012 (seduta del 25 aprile), ha deciso, con 144 voti favorevoli e 4 astensioni, di esprimere parere favorevole sul testo proposto.

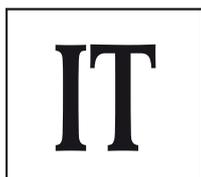
Bruxelles, 25 aprile 2012

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

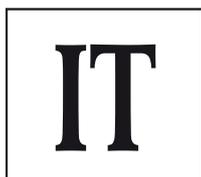
---



<u>Numero d'informazione</u>	Sommarario ( <i>segue</i> )	Pagina
2012/C 191/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai fondi europei di venture capital — COM(2011) 860 <i>definitivo</i> — 2011/0417 (COD) .....	72
2012/C 191/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al livello sonoro dei veicoli a motore — COM(2011) 856 <i>definitivo</i> — 2011/0409 (COD) .....	76
2012/C 191/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai mercati degli strumenti finanziari, che abroga la direttiva 2004/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (Rifusione) — COM(2011) 656 <i>definitivo</i> — 2011/0298 (COD) .....	80
2012/C 191/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali — COM(2011) 895 <i>definitivo</i> — 2011/0439 (COD), alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici — COM(2011) 896 <i>definitivo</i> — 2011/0438 (COD), e alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione — COM(2011) 897 <i>definitivo</i> — 2011/0437 (COD) .....	84
2012/C 191/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale» — COM(2011) 573 <i>definitivo</i> .....	97
2012/C 191/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI) — COM(2011) 883 <i>definitivo</i> — 2011/0435 (COD) .....	103
2012/C 191/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma «Diritti e cittadinanza» per il periodo 2014-2020 — COM(2011) 758 <i>definitivo</i> — 2011/0344 (COD) .....	108
2012/C 191/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) — COM(2011) 874 <i>definitivo</i> .....	111



2012/C 191/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme relative ai pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno della politica agricola comune — COM(2011) 625 <i>definitivo</i> — 2011/0280 (COD), alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati agricoli (regolamento unico OCM) — COM(2011) 626 <i>definitivo</i> — 2011/0281 (COD) (A-21), alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) unica COM(2011) 627 <i>definitivo</i> — 2011/0282 (COD), alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al finanziamento, alla gestione e al monitoraggio della politica agricola comune — COM(2011) 628 <i>definitivo</i> — 2011/0288 (COD), alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio in ordine all'applicazione dei pagamenti diretti agli agricoltori per il 2013 — COM(2011) 630 <i>definitivo</i> — 2011/0286 (COD), e alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio in ordine al regime di pagamento unico e al sostegno ai viticoltori — COM(2011) 631 <i>definitivo</i> — 2011/0285 (COD) ..... 116
2012/C 191/22	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico — COM(2011) 877 <i>definitivo</i> — 2011/0430 (COD) ..... 129
2012/C 191/23	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 «L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità» — COM(2011) 743 <i>definitivo</i> ..... 134
2012/C 191/24	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardo a un programma dell'Unione europea in materia di etichettatura di efficienza energetica delle apparecchiature per ufficio e recante modifica del regolamento (CE) n. 106/2008 concernente un programma comunitario di etichettatura relativa a un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio — COM(2012) 109 <i>final</i> ..... 142



## 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](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>**

