



### Sommario

#### I *Risoluzioni, raccomandazioni e pareri*

##### PARERI

##### **Comitato economico e sociale europeo**

##### **517<sup>a</sup> sessione plenaria del CESE dei giorni 25 e 26 maggio 2016**

2016/C 303/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Le risorse interne di carbone nella transizione energetica dell'UE» (parere d'iniziativa) . . . . .	1
2016/C 303/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'impatto delle conclusioni della COP21 sulla politica europea dei trasporti» (parere d'iniziativa) . . . . .	10
2016/C 303/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Lavoro dignitoso nelle catene globali di approvvigionamento» (parere d'iniziativa) . . . . .	17
2016/C 303/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'innovazione come motore di nuovi modelli economici» (parere esplorativo) . . . . .	28
2016/C 303/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'economia della condivisione e l'autoregolamentazione» (parere esplorativo) . . . . .	36
2016/C 303/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «REFIT» (parere esplorativo) . . . . .	45
2016/C 303/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'evoluzione della natura dei rapporti di lavoro e il suo impatto sul mantenimento di una retribuzione dignitosa, nonché l'impatto degli sviluppi tecnologici sul sistema di sicurezza sociale e sul diritto del lavoro» (parere esplorativo) . . . . .	54

2016/C 303/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sistemi alimentari più sostenibili» (parere esplorativo) . . . . .	64
2016/C 303/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Forum europeo della società civile a favore dello sviluppo sostenibile» (parere esplorativo) . . . . .	73

---

### III Atti preparatori

#### COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

##### **517<sup>a</sup> sessione plenaria del CESE dei giorni 25 e 26 maggio 2016**

2016/C 303/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Programma di lavoro annuale dell'Unione per la normazione europea per il 2016» [COM(2015) 686 final] . . . . .	81
2016/C 303/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli» [COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)] . . . . .	86
2016/C 303/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari per quanto riguarda talune date» [COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)] e in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 600/2014 sui mercati degli strumenti finanziari, il regolamento (UE) n. 596/2014 relativo agli abusi di mercato e il regolamento (UE) n. 909/2014 relativo al miglioramento del regolamento titoli nell'Unione europea e ai depositari centrali di titoli, per quanto riguarda talune date» [COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)] . . . . .	91
2016/C 303/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione — Investire nella crescita e nell'occupazione — ottimizzare il contributo dei Fondi strutturali e di investimento europei» [COM(2015) 639 final] . . . . .	94
2016/C 303/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi» [COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)] . . . . .	103
2016/C 303/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca» [COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)] alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Una guardia costiera e di frontiera europea e una gestione efficiente delle frontiere esterne dell'Europa» [COM(2015) 673 final] e alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio» [COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)] . . . . .	109

2016/C 303/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio» [COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)] . . . . .	116
2016/C 303/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul mercurio che abroga il regolamento (CE) n. 1102/2008» [COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)] . . . . .	122
2016/C 303/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'uso della banda di frequenza 470-790 MHz nell'Unione» [COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)] . . . . .	127
2016/C 303/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il futuro delle relazioni dell'UE con il gruppo dei paesi ACP» . . . . .	131
2016/C 303/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Riesame della politica europea di vicinato» [JOIN(2015) 50 final] . . . . .	138
2016/C 303/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 258/2014 che istituisce un programma dell'Unione per il sostegno di attività specifiche nel campo dell'informativa finanziaria e della revisione contabile per il periodo 2014-2020» [COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)] . . . . .	147
2016/C 303/22	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante fissazione del tasso di adeguamento dei pagamenti diretti di cui al regolamento (CE) n. 1306/2013 per l'anno civile 2016» [COM(2016) 159 final — 2016/0086 (COD)] . . . . .	148



## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## PARERI

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

517<sup>a</sup> SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEI GIORNI 25 E 26 MAGGIO 2016

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Le risorse interne di carbone nella transizione energetica dell'UE»**

(parere d'iniziativa)

(2016/C 303/01)

**Relatore generale: Dumitru FORNEA**

**Correlatrice generale: Renata EISENVORTOVA**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 19 febbraio 2015, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

*Il contributo delle risorse interne di carbone e lignite alla sicurezza energetica dell'UE*

(parere d'iniziativa)

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI), incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 5 novembre 2015.

Nella riunione del 24 maggio 2016, l'Ufficio di presidenza ha deciso di modificare il titolo del parere in:

*«Le risorse interne di carbone nella transizione energetica dell'UE».*

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 139 voti favorevoli, 17 voti contrari e 54 astensioni.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Nel corso della **transizione energetica verso un'economia a basse emissioni**, il sistema energetico dell'UE si troverà ad affrontare un periodo di profondi cambiamenti tecnologici, economici e sociali che avrà ripercussioni su molti dei settori energetici, tra cui l'industria del carbone e, di conseguenza, le regioni in cui viene estratto il carbone nell'UE.

1.2 In alcuni Stati membri **le risorse interne di carbone e lignite rivestono tuttora una funzione importante per l'elettricità e il riscaldamento**. Esse contribuiscono infatti a un **approvvigionamento energetico sicuro e conveniente e alla competitività economica**, e svolgono un **ruolo stabilizzatore nel sistema energetico**, a livello sia tecnico sia economico.

1.3 Tuttavia, le **regioni in cui viene attualmente estratto il carbone devono prepararsi alla graduale eliminazione della produzione** per allinearsi con le decisioni adottate nel quadro della politica energetica e climatica dell'UE sull'utilizzo dei combustibili fossili oppure per motivi economici.

1.4 L'avvenire delle regioni che attualmente dipendono dall'uso del carbone e le future condizioni di vita in tali aree devono essere inclusi in una **programmazione** futura che **copra due generazioni**, ossia un periodo di 25-50 anni. Non si può permettere che il graduale abbandono dell'uso del carbone per scopi energetici provochi la stagnazione in tali regioni. Alla luce del loro potenziale economico e sociale, esse devono essere coinvolte nell'attuazione della politica energetica e climatica dell'UE. Lo sviluppo sostenibile di queste regioni dev'essere realizzato mediante la garanzia di dialoghi politici, civili e sociali che devono assicurare l'elaborazione di piani per la transizione a livello nazionale, settoriale e di impresa.

1.5 Al fine di preservare la sicurezza energetica, un'industria competitiva, la protezione ambientale, il rispetto degli obblighi in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e la coesione sociale nelle regioni in cui viene estratto il carbone, il CESE raccomanda di adottare un **«Piano di sostegno alla transizione per le comunità e le regioni che dipendono dalla produzione di carbone» (il cosiddetto «Piano»)** inteso ad affrontare i problemi di ristrutturazione dell'industria carboniera nel corso della transizione energetica, in modo che le regioni in cui viene estratto il carbone possano adeguarsi ai cambiamenti.

1.6 Il **Piano** potrebbe essere **elaborato da un gruppo consultivo** in cooperazione con la **Commissione europea** e il **Parlamento europeo**. I membri del gruppo consultivo dovrebbero essere rappresentanti delle regioni minerarie, dei sindacati, delle ONG, del settore R&S e dell'industria del carbone.

1.7 Il **Piano dovrebbe fondarsi su tre pilastri**: i) dialoghi politici, civili e sociali; ii) investimenti economici, sociali e ambientali; iii) investimenti in istruzione, formazione, ricerca e sviluppo, innovazione e cultura.

1.8 Il Piano dovrebbe **incoraggiare le regioni a cambiare**, stimolare lo sviluppo innovativo, mantenere l'attrattiva degli investimenti e creare opportunità di lavoro e di una vita dignitosa. In questo processo di transizione è necessario avvalersi pienamente delle competenze e del potenziale delle regioni minerarie.

1.9 **Gli enti regionali, i governi degli Stati membri e le istituzioni dell'UE devono impegnarsi** a favore della transizione energetica e della conseguente ristrutturazione delle regioni carbonifere.

1.10 **Il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni dispongono dell'esperienza necessaria per essere coinvolti in questo processo**, a livello sia europeo che nazionale. Inoltre, essi sono in grado di fornire un quadro efficace per il dialogo politico, sociale e civile necessario alla consultazione dei cittadini delle regioni interessate.

1.11 Per quanto concerne la transizione energetica, una delle principali preoccupazioni delle regioni carbonifere dell'UE riguarda l'esistenza di un **quadro istituzionale e politico adeguato che possa stimolare gli investimenti pubblici e privati** che saranno necessari nei prossimi anni.

## 2. La transizione energetica dell'UE

2.1 Nell'ultimo decennio si sono registrati degli **importanti cambiamenti nel sistema energetico dell'UE**. L'Unione, infatti, è sulla buona strada per passare a un'economia a basse emissioni di carbonio e conseguire i suoi obiettivi in materia di emissioni di gas a effetto serra, efficienza energetica e fonti di energia rinnovabili, in risposta ai propri obiettivi «20-20-20». Nel 2014 l'UE ha approvato il quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030, che prevedeva una riduzione del 40 % delle emissioni di gas a effetto serra, una quota del 27 % di energia da fonti rinnovabili nel consumo energetico e una quota del 27 % di risparmio energetico. Questi obiettivi di medio periodo hanno lo scopo di aiutare l'UE a raggiungere l'obiettivo a lungo termine di riduzione dei gas a effetto serra che prevede un taglio dell'80-95 % di tali emissioni entro il 2050.

2.2 Pertanto, il sistema energetico dell'UE sta **passando da un periodo dominato dai combustibili fossili** e dalla produzione di energia in grandi impianti centrali ad una produzione energetica da fonti rinnovabili e in impianti decentrati, massimizzando le opportunità offerte da una maggiore efficienza energetica e da una migliore gestione della domanda di energia.

2.3 La transizione energetica e l'ambiziosa politica dell'UE in materia di clima, oltre ad essere state fortemente sostenute dal progetto dell'**Unione dell'energia**, sono state promosse con entusiasmo dopo l'**accordo di Parigi**, che invia un segnale chiaro a favore della riduzione delle emissioni in misura sufficiente da mantenere l'aumento della temperatura media mondiale al di sotto del limite stabilito di 2 °C entro la fine del secolo.

2.4 Al fine di stabilizzare il clima sono **necessari profondi cambiamenti** nei sistemi energetici di tutti i settori economici <sup>(1)</sup>.

2.5 La transizione energetica comprende **aspetti relativi alla tecnologia, alla ricerca, alla società, alla cultura, all'economia e all'ambiente**, il che significa che gli individui e le comunità dovranno svolgere un ruolo più attivo. Questo processo impone di prestare particolare attenzione alla ricerca e allo sviluppo in quanto presenta nuove sfide per il sistema energetico e i settori industriali, che devono reagire e adattarsi alla situazione.

### 3. Il carbone e l'industria carboniera in Europa

3.1 L'**industria carboniera** è uno dei settori **profondamente colpiti dalla transizione energetica**. Per centinaia di anni il carbone è stato al centro degli sviluppi industriali e sociali in Europa e nel resto del mondo. L'Unione europea stessa è stata creata con un atto di volontà politica inteso a mettere in comune le risorse della produzione di carbone e acciaio dei primi sei Stati membri fondatori <sup>(2)</sup>.

3.2 Le attuali **preoccupazioni per la protezione ambientale, i cambiamenti climatici e la salute umana** <sup>(3)</sup> hanno dato luogo a una serie di approcci politici e sociali che mettono in discussione la necessità di continuare a utilizzare il carbone e altri combustibili fossili per la produzione di energia elettrica e termica.

3.3 Con questo nuovo approccio politico **il carbone sembra avere i giorni contati**, benché attualmente oltre un quarto dell'elettricità dell'UE sia ancora prodotto da 280 centrali elettriche a carbone situate in 22 paesi diversi. Solo sei paesi non hanno centrali a carbone sul loro territorio: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo e Malta <sup>(4)</sup>.

3.4 Mentre l'idea di eliminare gradualmente il carbone dal mix energetico sembra generalmente accettata negli Stati membri che non sfruttano le risorse interne di carbone, altrettanto non vale per le **regioni carbonifere** dell'UE, dove il settore del carbone occupa 240 000 lavoratori diretti. Tenendo conto dei posti di lavoro nell'industria delle attrezzature estrattive e nella catena di approvvigionamento, nonché dei posti di lavoro indiretti, l'industria supporta quasi **un milione di posti di lavoro**, molti dei quali in regioni con scarse opportunità occupazionali alternative <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Nel 2015 i paesi del G7 hanno convenuto sulla necessità di una decarbonizzazione completa dell'economia globale nel corso di questo secolo e quindi di una «trasformazione dei settori energetici entro il 2050».

<sup>(2)</sup> Il Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, firmato a Parigi nel 1951, riuniva la Francia, la Germania, l'Italia e i paesi del Benelux in una Comunità il cui obiettivo era organizzare la libera circolazione del carbone e dell'acciaio nonché il libero accesso alle fonti di produzione. Questo Trattato è all'origine delle istituzioni così come le conosciamo oggi.

<sup>(3)</sup> <http://www.env-health.org/resources/press-releases/article/eur8-5-billion-in-health-costs>

<sup>(4)</sup> Relazione di Greenpeace *End of an Era: Why every European country needs a coal phase-out plan* (La fine di un'epoca: perché ogni paese europeo ha bisogno di un piano per l'eliminazione graduale del carbone).

<sup>(5)</sup> EURACOAL (2013) *Coal industry across Europe* (L'industria del carbone in Europa), pag. 20.

3.5 Sei **Stati membri** estraggono carbon fossile: Repubblica ceca, Germania, Polonia, Romania, Spagna e Regno Unito. Dieci Stati membri sfruttano la lignite come combustibile competitivo per la produzione di energia: Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia e Spagna.

3.6 In questi paesi **le risorse interne di carbone e lignite** svolgono un ruolo importante per la **sicurezza dell'approvvigionamento**, contribuendo così a garantire la sicurezza energetica dell'UE e a **diminuire l'elevata dipendenza dalle importazioni**. Come indicato nella strategia europea in materia di sicurezza energetica <sup>(6)</sup>, la bolletta energetica esterna dell'UE ammonta a oltre 1 miliardo di euro al giorno. Nel 2013 la spesa totale è arrivata a circa 400 miliardi di euro, ossia oltre un quinto delle importazioni complessive dell'UE. È stato necessario importare il 90 % del petrolio greggio, il 66 % del gas naturale, il 42 % dei combustibili solidi e il 40 % dei combustibili nucleari. In alcuni Stati membri dell'UE con una produzione di carbone interna su vasta scala (ad esempio la Germania e la Repubblica ceca), circa il 50 % dell'energia elettrica è generata da centrali a carbone. In Polonia la quota supera l'80 %.

3.7 Oltre al suo impiego per la produzione di elettricità, il carbone **ha molti altri usi**. Viene ad esempio utilizzato per la produzione di cemento e può essere convertito in combustibile liquido. Tra i principali utilizzatori del carbone figurano anche le acciaierie, i produttori di carta, le industrie chimiche e farmaceutiche e il settore della trasformazione dei prodotti alimentari.

3.8 Il carbone costituisce inoltre un elemento essenziale per la fabbricazione di **prodotti specializzati**, quali il carbone attivo utilizzato nei filtri o la fibra di carbonio utilizzata nell'industria aerospaziale, nell'ingegneria civile, nel settore militare, ecc. Esistono dei processi industriali per la produzione di combustibili sintetici o dei prodotti chimici di base richiesti dall'industria, come il metanolo, dal quale è possibile ricavare un'ampia gamma di prodotti petrolchimici attualmente fabbricati a partire da altri combustibili fossili.

3.9 Per conseguire l'obiettivo di un'Unione dell'energia resiliente con politiche lungimiranti in materia di cambiamenti climatici, i settori energetici dell'UE devono impegnarsi seriamente e a fondo per realizzare la necessaria transizione energetica. L'industria carboniera deve concentrarsi su **un impiego più efficiente e più pulito e sviluppare usi alternativi del carbone**. Pertanto l'UE dovrebbe stanziare i fondi necessari per la ricerca e lo sviluppo nel settore della chimica del carbone.

#### 4. Misure per un uso meno inquinante e più efficiente del carbone

4.1 Anche se **si prevede che, in futuro, si tenderà a una graduale eliminazione del carbone** nell'UE, in alcuni paesi e regioni minerarie esso continuerà ad essere utilizzato per alcuni decenni. Ai sensi del Trattato di Lisbona, gli Stati membri hanno il diritto di sfruttare le loro risorse energetiche e di determinare il mix di fonti energetiche, sapendo che non sono ammessi sussidi per la produzione di energia e che occorre tenere conto di tutti gli obblighi in materia di cambiamenti climatici. Tuttavia, l'industria del carbone deve tenere conto della transizione energetica in corso, del passaggio a **un'economia a basse emissioni di carbonio** e, in particolare, dell'obiettivo della decarbonizzazione, facendo ricorso a tutte le misure e tecniche disponibili per promuovere un uso del carbone meno dannoso e più efficiente. A tale proposito vanno menzionati diversi strumenti utili e comprovati: l'incremento dell'efficienza, la flessibilità e la cogenerazione.

4.2 Dato che il carbone viene utilizzato essenzialmente per la produzione di energia elettrica, una **maggiore efficienza** costituisce uno strumento importante per un impiego meno inquinante del carbone. Grazie a un'efficienza elevata è possibile produrre più elettricità a partire da ogni tonnellata di carbone e ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> del 30 % o più. Validi esempi di centrali elettriche a carbone con un'efficienza elevata si riscontrano in Germania, nelle centrali elettriche che operano con tecnologie fondate sull'ottimizzazione dei processi. Queste centrali sono anche estremamente **flessibili** e sono in grado di aumentare o diminuire la loro produzione in tempi rapidi, in modo da sostenere le energie rinnovabili intermittenti.

<sup>(6)</sup> COM(2014) 330 final del 28.5.2014.



4.3 La **cogenerazione (produzione combinata di calore e di elettricità o PCCE)** costituisce un sistema di produzione energetica efficace ed efficiente che offre notevoli vantaggi in termini sia di energia che di ambiente. Gli impianti di produzione di energia tradizionali emettono calore di scarto nell'ambiente. Gli impianti di cogenerazione, invece, catturano questo calore e lo utilizzano, assicurando quindi un uso più efficiente del combustibile. Attualmente l'UE produce l'11,7 % dell'elettricità grazie alla cogenerazione <sup>(7)</sup>.

4.4 Nel medio termine vi è la speranza che le **tecnologie di cattura e di stoccaggio del carbonio (CCS)** possano svolgere un ruolo significativo in un'economia decarbonizzata. Prima di intraprendere qualsiasi azione che richieda tecnologie di cattura e di stoccaggio del carbonio, occorre migliorare i processi esistenti su larga scala, ottimizzare le infrastrutture e gli impianti di stoccaggio ed assicurare la competitività dell'energia elettrica prodotta dalle centrali a carbone mediante le tecnologie CCS. In questo contesto è opportuno eseguire un'analisi costi/benefici e una valutazione d'impatto ambientale.

4.5 Nel considerare l'uso efficiente e meno inquinante del carbone bisognerebbe menzionare anche gli eventuali usi alternativi di questo combustibile, ad esempio la **liquefazione**. Il carbone, infatti, può essere convertito in combustibili liquidi: benzina, gasolio, carburanti per l'aviazione o prodotti petrolchimici. Sebbene le tecnologie necessarie per realizzare la liquefazione siano state messe a punto, occorre ancora prendere in considerazione i costi di investimento e operativi.

## 5. Le regioni carbonifere europee e il loro futuro

### 5.1 La situazione nelle regioni carbonifere europee

5.1.1 Le **regioni carbonifere** sono zone industriali tradizionali la cui industrializzazione si è basata sullo sfruttamento delle risorse minerarie locali. Tali regioni sono pertanto **storicamente connesse ai settori tradizionali dell'economia**, nel cui ambito un ruolo fondamentale era rivestito dall'industria metallurgica pesante, dall'industria chimica e dal settore dell'energia. Negli ultimi anni questi settori e le imprese che vi operano sono stati esposti alla rapida evoluzione dell'ambiente esterno (condizioni di mercato, concorrenza, consumatori, tecnologie) e a cambiamenti interni fondamentali (cambiamenti di proprietà, degli obiettivi dei proprietari e della forza del capitale).

5.1.2 Oltre a questi cambiamenti sostanziali, alcune industrie tradizionali hanno registrato una stagnazione, si sono ritirate dalla regione o, addirittura, hanno gradualmente cessato la loro attività. In alcune regioni il carbone europeo non era in grado di competere con il carbone importato o con altri combustibili fossili, il che ha provocato un drastico calo dell'attività di estrazione del carbone. Basti pensare che un secolo fa il Regno Unito produceva circa 300 tonnellate di carbone all'anno e dava occupazione a oltre un milione di minatori. È vero che la deindustrializzazione ha provocato la perdita di posti di lavoro, tuttavia **in diverse regioni le imprese di estrazione del carbone figurano ancora tra i più importanti datori di lavoro**. La progressiva eliminazione o la totale cessazione delle attività delle società carbonifere ha pertanto gravi implicazioni per le regioni interessate. Questa situazione ha avuto un forte impatto sulle piccole e medie imprese collegate alle imprese estrattive.

5.1.3 In molti paesi, le regioni carbonifere sono caratterizzate da un tasso di **disoccupazione** più elevato rispetto alla media nazionale e da una **disoccupazione di lungo periodo**. Sarà quindi difficile che i minatori licenziati trovino nuove opportunità di lavoro. Sono pertanto in aumento fenomeni quali la **povertà, la stagnazione, il deterioramento del tenore di vita nonché il numero delle zone e delle persone socialmente escluse**.

5.1.4 **Il problema principale provocato dall'aumento dei tassi di disoccupazione è lo squilibrio tra l'offerta e la domanda sul mercato del lavoro**. In altre parole, in contrasto con l'elevato tasso di disoccupazione, vi è una chiara domanda di forza lavoro, che però riguarda competenze in grado di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro. **Il profilo di formazione degli ex minatori**, in cui predominano le competenze manuali, non è pienamente compatibile con le esigenze del mercato del lavoro né sul piano professionale (qualifiche) né a livello personale (motivazione). Quando un gran numero di minatori viene licenziato a seguito della chiusura di una miniera, numerosi posti di lavoro scompaiono praticamente da un giorno all'altro e ciò può provocare un forte shock a livello locale.

<sup>(7)</sup> Dati Eurostat del 2013, pubblicati nel 2015.

5.1.5 Inoltre, i lavoratori dell'industria estrattiva hanno uno **spirito imprenditoriale molto meno sviluppato e dimostrano una scarsa propensione ad avventurarsi in nuove imprese**. La loro mancanza di entusiasmo per le attività imprenditoriali indipendenti è dovuta all'influenza a lungo esercitata su di loro dalle grandi e potenti società minerarie che promuovevano tra i lavoratori una cultura fondata sul lavoro dipendente e una scarsa propensione al rischio. Tuttavia, questa tendenza può essere osservata anche in termini più generali. Persino gli studenti universitari, dopo la laurea, preferirebbero essere assunti in qualità di dipendenti.

5.1.6 La situazione è spesso aggravata dalla mancanza di prospettive di lavoro e di carriera promettenti, da **condizioni meno favorevoli alla gestione di un'attività indipendente, da bassi indici di vivibilità e da risultati in termini di innovazione al di sotto della norma**, i quali sono connessi con il ruolo più marginale svolto da scienza, ricerca e sviluppo. **Nelle regioni interessate le capacità pubbliche di R&S non sono sufficientemente sviluppate e il trasferimento di conoscenze e applicazioni al settore delle imprese non funziona in modo adeguato**. È anche per queste ragioni che la trasformazione economica è più impegnativa e difficile e non sempre consente di ottenere risultati validi.

## 5.2 *Problemi di ristrutturazione nelle regioni carbonifere*

5.2.1 Nei paesi dell'UE produttori di carbone **le ristrutturazioni sono state spesso effettuate come risposta a delle crisi**, senza adeguati impegni politici. Ciò ha portato a conseguenze drammatiche per la qualità della vita degli abitanti delle comunità minerarie. Qualsiasi riduzione della produzione di carbone rischia di aumentare la disoccupazione, specialmente nelle regioni minerarie in fase di declino strutturale a lungo termine. Molti ex minatori e lavoratori delle imprese legate alle attività minerarie devono affrontare una disoccupazione a lungo termine e spesso permanente, il che contribuisce all'impoverimento.

5.2.2 Purtroppo — e sono rare le eccezioni — **le autorità competenti a livello europeo e nazionale hanno finora perseguito una «politica dello struzzo»** per quanto riguarda il probabile impatto delle politiche in materia di clima sul settore dell'estrazione del carbone, evitando qualsiasi impegno nel necessario dialogo civile e sociale con i lavoratori e gli abitanti delle comunità minerarie. Il ricordo di precedenti azioni di ristrutturazione, condotte sulla base di promesse politiche di natura populista senza che si concretizzassero in misure concrete per la riconversione economica di queste comunità, si riflette ancora oggi in una maggiore sfiducia dei lavoratori nella capacità delle autorità di affrontare efficacemente i processi di ristrutturazione industriale.

5.2.3 Al tempo stesso, si possono riscontrare a livello sia europeo che nazionale una **scarsa empatia e la mancanza di un'autentica comprensione dei problemi cui devono far fronte le regioni minerarie**. Vi è una tendenza all'eccessiva politicizzazione del dibattito sul futuro delle attività minerarie nel quadro delle politiche in materia di clima, in particolare nelle regioni in cui le attività di estrazione di carbone non richiedono aiuti di Stato, ma anche nelle regioni in cui l'industria del carbone sta già attraversando un doloroso processo di ristrutturazione i politici evitano l'argomento perché le misure di transizione verso un nuovo profilo regionale non garantiscono alcun capitale elettorale immediato, risultano impopolari e hanno bisogno di decenni per produrre risultati.

5.2.4 Dal momento che vi è un **chiaro nesso tra la graduale eliminazione del carbone e la politica in materia di cambiamenti climatici**, le politiche europee responsabili dell'attuazione degli obiettivi climatici devono prefiggersi anche di **aiutare le regioni colpite dai cambiamenti strutturali**, ossia le regioni carbonifere.

5.2.5 Sono **frequenti** le situazioni in cui gli enti locali **non dispongono delle capacità finanziarie e amministrative necessarie** per finanziare progetti e gestirli secondo i requisiti specifici della Commissione europea e delle autorità nazionali, ragion per cui i fondi europei producono risultati piuttosto modesti in termini di opportunità e di qualità della vita per le comunità delle regioni carbonifere.

### 5.3 Condizioni, possibilità e misure per la ristrutturazione delle regioni carbonifere

5.3.1 Sarà possibile garantire una «transizione giusta»<sup>(8)</sup> alle comunità minerarie se le autorità nazionali ed europee riusciranno a elaborare **un piano di misure** tempestivo e **mirato** volto a: salvaguardare salari dignitosi e la stabilità del posto di lavoro per i lavoratori coinvolti; agevolare la formazione, lo sviluppo di competenze e la riconversione offrendo alternative occupazionali dignitose; rispettare i diritti umani e garantire le misure di protezione sociale, comprese le pensioni, necessarie ad assistere le persone che devono far fronte alla transizione; garantire investimenti nel rinnovo della comunità, tra cui la chiusura delle miniere e le attività di bonifica del sito della miniera, oppure la costruzione e i servizi associati alla transizione energetica.

5.3.2 Pertanto queste regioni avranno bisogno di **assistenza finanziaria e scientifica** urgente, non solo per agevolare la transizione verso un nuovo modello economico e sociale, ma anche per gestire, in un periodo di tempo ragionevole, i molteplici rischi per la salute umana e per l'ambiente connessi con le attività di estrazione presenti e passate. A questo riguardo, gli organismi degli Stati membri responsabili della prospezione geologica e le autorità responsabili della chiusura e del risanamento delle miniere devono collaborare per raccogliere e conservare i dati relativi ai minerali e alle miniere e tracciare un quadro dei principali rischi connessi con le attività estrattive condotte in passato, la chiusura o la conservazione delle miniere.

5.3.3 L'avvenire delle regioni che attualmente dipendono dall'uso del carbone e le future condizioni di vita in tali aree devono essere inclusi in una **programmazione** futura che **copra due generazioni**, ossia un periodo di 25-50 anni. Non si può permettere che il graduale abbandono dell'uso del carbone per scopi energetici provochi la stagnazione in tali regioni. Alla luce del loro potenziale economico e sociale, esse devono essere coinvolte nell'attuazione della politica energetica e climatica dell'UE. Lo sviluppo sostenibile di queste regioni dev'essere realizzato mediante la garanzia di dialoghi politici, civili e sociali che devono assicurare l'elaborazione di piani per la transizione a livello nazionale, settoriale e di impresa.

5.3.4 Occorre inoltre arrestare il **declino della capacità di attrarre nuovi investitori stranieri e nazionali**; oltre al fatto che la manodopera dispone di competenze inadeguate, l'attrattiva è compromessa da una carenza di aree adatte e preparate ad accogliere le proprietà imprenditoriali e dall'assenza di zone industriali strategiche sufficientemente estese.

5.3.5 Di conseguenza, la situazione non è facile per gli ex minatori delle regioni carbonifere. I rappresentanti più lungimiranti di queste regioni dovrebbero rivolgersi ai rispettivi governi nazionali e, insieme, dovrebbero **prepararsi per la ristrutturazione e lo sviluppo delle regioni carbonifere con largo anticipo rispetto a qualsiasi programma di riduzione o graduale eliminazione delle attività estrattive**.

5.3.6 **Gli enti regionali, i governi degli Stati membri e le istituzioni dell'UE devono impegnarsi** a favore della transizione energetica e della conseguente ristrutturazione nelle regioni carbonifere.

5.3.7 Ciò nondimeno, le **regioni carbonifere dispongono di un notevole potenziale** in termini sia di ristrutturazione che di sviluppo. Occorre predisporre una serie di misure di sviluppo, tra cui la promozione di R&S in un ambiente innovativo, che si applichino ai settori tradizionali sopravvissuti nelle regioni carbonifere e ai nuovi settori in espansione.

5.3.8 Occorre sfruttare appieno l'infrastruttura energetica esistente e le risorse umane qualificate delle regioni carbonifere e, a questo proposito, le misure di sostegno dovrebbero comprendere anche la **promozione degli investimenti pubblici e privati**. Le imprese esistenti e altri operatori del mercato devono investire massicciamente nei nuovi impianti di produzione, tra cui gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

---

<sup>(8)</sup> ITUC Frontlines Briefing (Confederazione sindacale internazionale — Relazione dalla prima linea), ottobre 2015, *Climate justice: Paris and Beyond* (Giustizia climatica: Parigi e oltre).

5.3.9 Gli **studi di fattibilità** potrebbero dimostrare che alcune regioni carbonifere non solo presentano un notevole potenziale per la produzione di energia solare, eolica o geotermica, ma soddisfano anche più facilmente altre condizioni necessarie per gli investimenti e lo sviluppo di tecnologie verdi: facilità di accesso al terreno per i nuovi impianti di produzione, risorse umane qualificate o disposte ad essere riqualificate, autorità pubbliche locali consapevoli delle sfide del settore energetico e comunità locali abituate ai progetti industriali.

5.3.10 Attualmente le imprese del settore estrattivo possiedono o detengono in **concessione aree molto estese** e/o centinaia di chilometri di gallerie sotterranee che possono essere utilizzate nella transizione energetica. Inoltre, la maggior parte delle miniere è dotata di interconnessioni affidabili con le reti regionali e nazionali di trasporto dell'energia.

5.3.11 Al fine di stimolare ulteriori investimenti del settore privato, che può svolgere un ruolo fondamentale, i **Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE)** hanno riservato un minimo di 27 miliardi di euro specificamente per gli investimenti nelle tecnologie a basse emissioni di CO<sub>2</sub>, ivi inclusi quelli nell'efficienza energetica. Una quota minima del 12 %, 15 % o 20 % del bilancio del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) dev'essere investita a sostegno del passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori, rispettivamente nelle regioni meno sviluppate, di transizione e più sviluppate dell'UE. La quota sale al 15 % per le regioni meno sviluppate se per tali investimenti si fa ricorso al Fondo di coesione <sup>(9)</sup>.

5.3.12 I **fondi europei** possono contribuire **in parte** agli sforzi delle comunità minerarie per realizzare la diversificazione economica e la transizione energetica, ma **gli investimenti** per lo sviluppo economico devono essere forniti **per lo più** dai **fondi pubblici degli Stati membri** interessati o attraendo nuovi **investimenti privati**.

5.3.13 Occorre prendere in considerazione gli aspetti summenzionati nel definire le misure intese ad assistere le regioni carbonifere in questo inevitabile processo di transizione energetica e diversificazione economica, e le parti sociali, la società civile e i cittadini in generale di queste regioni devono essere coinvolti nell'individuazione di **nuovi percorsi di sviluppo per le loro comunità**.

5.3.14 Un «**Piano di sostegno alla transizione delle comunità e delle regioni che dipendono dalla produzione di carbone**» dovrebbe incoraggiare le regioni a realizzare la transizione, stimolare lo sviluppo innovativo, mantenere l'attrattiva degli investimenti e creare opportunità di lavoro e di una vita dignitosa.

5.3.15 Il **Piano** potrebbe essere **elaborato da un gruppo consultivo in collaborazione con la Commissione europea e il Parlamento europeo**. I membri del gruppo consultivo dovrebbero essere rappresentanti delle regioni minerarie, dei sindacati, delle ONG, del settore R&S e dell'industria del carbone.

5.3.16 Il **Piano** di sostegno alle comunità e regioni che dipendono dalla produzione di carbone dovrebbe fondarsi su **tre pilastri**:

- dialoghi politici, civili e sociali,
- investimenti economici, sociali e ambientali,
- investimenti nell'istruzione, nella formazione, nella ricerca e sviluppo, nell'innovazione e nella cultura.

#### 5.4 **Sviluppi attesi nelle regioni carbonifere**

5.4.1 Il futuro delle **regioni carbonifere europee si svilupperà in due direzioni**. In alcune di queste regioni ci si può aspettare un abbandono rapido se non addirittura precipitoso della produzione di carbone, mentre in altre la produzione potrebbe proseguire ancora per vari decenni.

<sup>(9)</sup> Strategia europea di sicurezza energetica [COM(2014) 330 final], del 28.5.2014, capitolo 3, pag. 7.

5.4.2 Nel **primo caso** la graduale eliminazione della produzione di carbone potrebbe essere una conseguenza della complessità della situazione economica e di mercato, specialmente nel caso dell'industria europea del carbon fossile che si trova a competere con importazioni di carbone a prezzi estremamente bassi. Questo complica enormemente le cose, anche per le miniere che fino a poco tempo fa risultavano redditizie. In alcune regioni il governo o le società potrebbero optare per la chiusura delle miniere in linea con il Trattato di Lisbona e il diritto degli Stati membri di decidere in merito al proprio mix energetico.

5.4.3 Per queste regioni sarebbe utile **definire in tempi brevi un programma sociale** basato sulle migliori pratiche provenienti da diversi paesi dell'UE produttori di carbone che hanno esperienza in materia di progressiva eliminazione del carbone o che si stanno preparando a compiere questo passo. In questo contesto l'esperienza maturata dalla Germania potrebbe risultare utile, visto che in questo paese l'estrazione del carbon fossile terminerà, come previsto, nel 2018. Vi sono molte altre ex regioni carbonifere, ad esempio nel Regno Unito, in Francia, nei Paesi Bassi e in Belgio, tutti paesi che vantano esperienze preziose in questo campo.

5.4.4 Nelle regioni in cui la **produzione di carbone** dovrebbe continuare **nel più lungo periodo**, è importante concentrarsi soprattutto su un **uso efficiente e meno dannoso del carbone**. Qualora il carbone sia destinato alla produzione di energia elettrica, la riduzione delle emissioni continuerà a costituire una priorità. L'UE dispone degli strumenti necessari per realizzare questo obiettivo: il sistema riveduto di scambio delle emissioni che prevede zero emissioni di carbonio entro il 2058, la direttiva relativa alle emissioni industriali e il nuovo documento di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BAT) in materia di grandi impianti di combustione che è in fase di completamento.

5.4.5 La **ricerca e lo sviluppo** svolgeranno un ruolo molto importante nella strategia per le regioni carbonifere con un futuro più a lungo termine: un ulteriore aumento dell'efficienza delle centrali elettriche permetterà di ridurre ancora di più le emissioni e il consumo di combustibile. Una maggiore flessibilità delle centrali elettriche può contribuire a sostenere le fonti energetiche rinnovabili intermittenti. Oltre alle tecnologie pulite del carbone e all'uso e allo stoccaggio di CO<sub>2</sub>, si dovrebbero prendere in considerazione anche gli usi alternativi del carbone.

5.4.6 Tuttavia, anche nelle regioni in cui vi sono prospettive più a lungo termine per l'estrazione del carbone, la priorità dev'essere quella di prepararsi alla fine delle attività estrattive e alla ristrutturazione delle regioni carbonifere.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'impatto delle conclusioni della COP21 sulla politica europea dei trasporti»**

**(parere d'iniziativa)**

(2016/C 303/02)

**Relatore: Raymond HENCKS**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 21 gennaio 2016, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere di iniziativa sul tema:

*L'impatto delle conclusioni della COP21 sulla politica europea dei trasporti*

(parere d'iniziativa)

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 26 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 188 voti favorevoli, 2 voti contrari e 4 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si compiace dell'adozione dell'accordo di Parigi da parte della 21<sup>a</sup> Conferenza delle parti (COP21) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, nonché del contributo previsto stabilito a livello nazionale (*Intended Nationally Determined Contribution* — INDC) dell'UE e degli Stati membri, in base al quale essi si impegnano a ridurre le emissioni nazionali di gas a effetto serra di almeno il 40 % all'orizzonte 2030 e dell'80-95 % all'orizzonte 2050 rispetto ai livelli del 1990.

1.2 Approva altresì il fatto che tale obiettivo debba essere conseguito collettivamente e tramite una condivisione delle responsabilità tra l'Unione e gli Stati membri, e che nuovi INDC vengano di volta in volta indicati con cadenza quinquennale.

1.3 Per quanto riguarda il settore dei trasporti, pervenire ad una riduzione del 60 % delle emissioni di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990 resta un obiettivo estremamente ambizioso, che richiederà notevoli sforzi. Benché la decisione relativa alla ripartizione degli sforzi per il periodo in vigore fino al 2020 (decisione 406/2009), come pure la futura decisione per il periodo 2020-2030, lascino agli Stati membri piena libertà di scelta in merito ai settori economici che saranno tenuti a ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra, la Commissione europea tuttavia propone, qualora siano necessari ulteriori sforzi, di ricorrere a quote internazionali e di evitare impegni aggiuntivi per i settori non contemplati dal sistema di scambio di quote di emissioni o «sistema ETS dell'UE» [COM(2015) 81 final] e ritiene inoltre, per quanto riguarda il settore dei trasporti, che «riduzioni più incisive possono essere realizzate in altri settori economici» [COM(2011) 144 final]. L'obiettivo di ridurre del 60 % le emissioni di gas a effetto serra nel settore dei trasporti può quindi essere ritenuto ancora valido e conforme all'obiettivo generale perseguito dall'UE nell'ambito della COP21, purché le azioni e iniziative legate a tale obiettivo vengano attuate urgentemente, con la necessaria determinazione e nel più breve tempo possibile.

1.4 Questo tuttavia non esime l'Unione e gli Stati membri dal compiere un riesame delle diverse azioni e iniziative, già avviate o previste dal Libro bianco sui trasporti [COM(2011) 144 final] e dalla tabella di marcia relativa ad una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente [COM(2015) 80 final], relativamente alla loro efficacia e fattibilità e, soprattutto, per quanto riguarda l'obiettivo di decarbonizzazione del settore dei trasporti, né impedisce loro di riformare tali azioni e iniziative e/o di adottarne di nuove in occasione della revisione del Libro bianco sui trasporti prevista nel corso del 2016, senza però che questo vada a scapito della competitività dell'UE. Alcune di queste ulteriori azioni e iniziative saranno di carattere legislativo, ma la maggior parte dovrà basarsi su contributi volontari a livello nazionale per conseguire il cambiamento di comportamenti o di abitudini indispensabile per la loro riuscita.



1.5 Il CESE richiama inoltre l'attenzione sull'importanza delle iniziative messe in campo dall'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO) onde definire un sistema mondiale di scambio di quote di emissione (ETS) per il settore dell'aviazione e dall'Organizzazione marittima internazionale (IMO) per controllare le emissioni generate dal trasporto marittimo, ed esorta ad ottenere risultati molto significativi nel quadro dei negoziati in corso con queste organizzazioni.

1.6 Il Comitato sottolinea che è opportuno applicare il principio «chi inquina paga» in modo flessibile, in particolare per quanto riguarda le zone periferiche rurali, montane e insulari, per evitare che produca effetti inversamente proporzionali ai costi e far sì che rimanga uno strumento atto ad influenzare le scelte riguardanti l'organizzazione delle operazioni di trasporto, premurandosi nel contempo di eliminare ogni concorrenza sleale tra i diversi modi di trasporto. Il CESE raccomanda di prendere in considerazione un'organizzazione globale del trasporto rurale nelle regioni, al fine di soddisfare le clausole dell'accordo COP21 e le esigenze delle persone vulnerabili.

1.7 In ogni caso, la sola applicazione del principio «chi inquina paga» non basterà a garantire la transizione verso una società a basse emissioni di carbonio: ancora più importante è infatti dare attuazione ad altre misure come l'aumento dell'efficienza energetica, la mobilità elettrica, il *car-pooling*, la co-modalità, lo sviluppo di fonti energetiche alternative e la definizione di norme di qualità ambientale nonché, prima di tutto, la promozione dei trasporti pubblici.

1.8 In materia di bioenergie, sarà necessario proseguire gli sforzi per raggiungere un più elevato grado di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e per evitare cambiamenti di destinazione dei terreni. Pertanto, bisognerà incentivare ulteriormente l'utilizzazione energetica dei residui, dei sottoprodotti e dei rifiuti per la produzione di carburanti. Da questo punto di vista, il trasporto merci su strada, l'aviazione o e il traffico marittimo, offrono ancora un certo potenziale. I biocarburanti, tuttavia, non costituiscono di per sé una soluzione e il loro impiego non dispensa dall'obbligo di sviluppare e promuovere soluzioni che puntino a sostituire il motore a combustione con la mobilità elettrica e/o con le tecnologie dell'idrogeno o altre fonti di energia alternative e sostenibili.

Il punto, in definitiva, non è frenare la mobilità di per sé, bensì ridurre gli spostamenti privati con mezzi motorizzati quando esista un'alternativa valida e favorire i trasporti pubblici, nell'interesse generale dell'ambiente e allo scopo di evitare che le città rimangano congestionate dal traffico.

1.9 Il processo di disinvestimento dalle attività inquinanti non dovrà riguardare solamente i governi e non potrà compiersi senza sensibilizzare e mobilitare l'intera catena del trasporto (fabbricanti, trasportatori, utenti) per mezzo di misure legislative o di incentivi, o anche di disincentivi. Lo sviluppo di capacità, l'assistenza tecnica e un accesso agevolato al finanziamento a livello sia locale che nazionale sono elementi cruciali per la transizione verso un sistema di trasporti a basse emissioni di carbonio. I programmi d'investimento dell'Unione europea, pur integrando tutti i modi di trasporto, devono quindi dare la priorità ai progetti più efficaci nella prevenzione dei cambiamenti climatici, secondo criteri di valutazione coerenti con le conclusioni della COP21.

1.10 La forte mobilitazione messa in campo dalle organizzazioni della società civile e dai soggetti economici e sociali nel quadro della COP21 non dovrà venire meno, in modo da amplificare un movimento civico che punti alla giustizia climatica e al disinvestimento dalle attività inquinanti.

1.11 Il CESE raccomanda pertanto il ricorso al dialogo partecipativo con la società civile, così come viene definito nel suo parere esplorativo dell'11 luglio 2012 in merito al *Libro bianco sui trasporti: verso l'adesione e l'impegno della società civile* (CESE 1598/2012).

## 2. Decisioni principali della COP21 — L'accordo di Parigi

2.1 La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (alla quale si riferisce la COP21 del 2015) limitava il proprio obiettivo alla stabilizzazione delle concentrazioni di gas a effetto serra (il principale gas a effetto serra nel settore dei trasporti è il biossido di carbonio o anidride carbonica [CO<sub>2</sub>], che viene rilasciato nella fase di produzione, nel caso dell'elettricità, e nelle fasi di produzione e di funzionamento, nel caso dei carburanti) nell'atmosfera a un livello tale da prevenire qualsiasi pericolosa interferenza antropica nel sistema climatico. Con l'accordo concluso a Parigi il 12 dicembre 2015, invece, per la prima volta tutte le 195 parti firmatarie della succitata Convenzione quadro si impegnano ad accelerare la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra al fine di conseguire l'obiettivo finale a lungo termine di contenere l'aumento della temperatura media della Terra nettamente al di sotto di 2 °C (entro il 2100) rispetto ai livelli preindustriali, e si impegnano inoltre a portare avanti tale azione per limitare l'aumento della temperatura a 1,5 °C, contrariamente alla percentuale attualmente prevista di un riscaldamento climatico globale a 3 °C alla fine del XXI secolo.

2.2 Dopo la ratifica dell'accordo di Parigi, spetterà alle parti firmatarie avviare la realizzazione dei contributi previsti stabiliti a livello nazionale (INDC) e darne comunicazione, in base a programmi di volta in volta della durata di un quinquennio, in vista del conseguimento dell'obiettivo finale.

2.3 L'accordo di Parigi dovrebbe entrare in vigore dal 2020, a condizione che sia stato ratificato da almeno 55 Stati che rappresentino almeno il 55 % delle emissioni di gas a effetto serra globali, fatta salva la possibilità, fortemente caldeggiata, che venga applicato prima ancora della sua entrata in vigore.

2.4 L'UE e i suoi Stati membri hanno stabilito di comune accordo il 6 marzo 2015, in conformità con le conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 ottobre 2014, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni nazionali di gas a effetto serra di almeno il 40 % all'orizzonte 2030 e dell'80-95 % entro il 2050.

2.5 Secondo le succitate conclusioni del Consiglio europeo, tale obiettivo dovrà essere conseguito collettivamente dall'UE e dagli Stati membri, in particolare attraverso riduzioni delle emissioni del 43 % da realizzare entro il 2030 nei settori interessati dal sistema di scambio di quote di emissione (sistema ETS), e del 30 % nei settori non contemplati dal sistema ETS (il tutto rispetto al 2005), e grazie ad una partecipazione che coniughi equità e solidarietà.

### 3. L'attuale situazione nel settore dei trasporti dell'UE

3.1 Nel Libro bianco sui trasporti del 2011 [COM(2011) 144 final], la Commissione europea aveva già lanciato un appello urgente quanto alla necessità di ridurre in misura significativa le emissioni di gas a effetto serra onde contenere l'aumento del riscaldamento globale al di sotto di 2 °C, sottolineando al contempo l'assoluta necessità di ottenere una riduzione di tali emissioni nel settore dei trasporti di almeno il 60 % rispetto ai livelli del 1990, e precisando inoltre che «riduzioni più incisive possono essere realizzate in altri settori economici».

3.2 Al settore dei trasporti è imputabile circa un quarto delle emissioni di gas a effetto serra nell'UE: il 12,7 % di tali emissioni complessive dovute ai trasporti sono prodotte dall'aviazione, il 13,5 % dal trasporto marittimo, lo 0,7 % dal trasporto ferroviario, l'1,8 % dal trasporto per le vie navigabili interne e il 71,3 % dal trasporto su strada (2008). L'impatto ambientale di un modo di trasporto non è però il risultato delle sole emissioni dirette ma anche delle emissioni indirette, che sono principalmente dovute alla produzione dell'energia richiesta per gli spostamenti.

3.3 Globalmente, i trasporti registrano il maggiore incremento di emissioni di CO<sub>2</sub> rispetto a ogni altro settore industriale. Nell'UE il settore dei trasporti è al secondo posto per quantitativo di emissioni di gas a effetto serra. Per di più, le emissioni generate dall'aviazione e dal trasporto marittimo registrano attualmente l'aumento più rapido in assoluto, quando invece l'accordo di Parigi non riguarda tali settori.

3.4 Il Libro bianco sui trasporti del 2011 sottolinea che il sistema dei trasporti dell'UE non è ancora sostenibile e propone i seguenti rimedi per ovviare a tale situazione:

- interrompere la dipendenza dei trasporti dal petrolio, senza sacrificarne l'efficienza o compromettere la mobilità,
- utilizzare meno energia e migliorare l'efficienza energetica dei veicoli in tutti i modi di trasporto.

3.5 Nel Libro bianco sui trasporti e nella tabella di marcia relativa ad una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente la Commissione propone tutta una serie di misure per pervenire ad un settore dei trasporti «decarbonizzato».

3.6 Tra le misure raccomandate figurano norme più severe sulle emissioni di CO<sub>2</sub> di autovetture e furgoni dopo il 2020, misure per rafforzare l'efficienza dei carburanti e ridurre le emissioni dei veicoli pesanti nonché una migliore gestione del traffico. È opportuno incentivare sistemi di pedaggio stradale basati sul principio «chi inquina paga/chi utilizza paga», come pure la diffusione di carburanti alternativi, ivi compresa la mobilità elettrica, tenendo conto soprattutto della necessità di realizzare infrastrutture adeguate.



#### 4. Iniziative per dar seguito all'accordo di Parigi

4.1 Dopo la ratifica dell'accordo di Parigi (fino al 21 aprile 2017), spetterà alle parti firmatarie avviare la realizzazione dei contributi stabiliti a livello nazionale (INDC) e darne comunicazione, in base a programmi di volta in volta della durata di un quinquennio, in vista del conseguimento dell'obiettivo finale.

4.2 Conformemente all'articolo 4, paragrafo 16, dell'accordo di Parigi, l'Unione europea può agire congiuntamente con i suoi Stati membri, nel quadro di una responsabilità condivisa, e dovrà comunicare al segretariato dell'accordo di Parigi la quota di emissioni assegnata a ciascuno Stato membro.

4.3 A norma dell'articolo 4, paragrafo 9, dell'accordo di Parigi e della decisione 1/CP.21, i contributi stabiliti in base a un calendario fino al 2030 devono essere comunicati o aggiornati entro il 2020 — un esercizio che occorre ripetere ogni 5 anni nel quadro di una strategia di sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra di qui al 2050. I successivi contributi stabiliti a livello nazionale dovranno essere superiori rispetto al contributo precedente (articolo 4, paragrafo 3).

4.4 Se l'Unione europea ha già stabilito i propri obiettivi e contributi da conseguire entro il 2030 e il 2050, resta però il fatto che i livelli delle emissioni complessive (per l'insieme dei settori economici) stimati dalla COP21 sulla base dei contributi nazionali nel 2030 (55 gigatonnellate) sono insufficienti rispetto all'obiettivo di contenere l'aumento della temperatura media al di sotto di 2 °C, cosicché saranno indispensabili ulteriori sforzi per ridurre le emissioni a 40 gigatonnellate.

4.5 Benché la decisione relativa alla ripartizione degli sforzi per il periodo in vigore fino al 2020 (decisione 406/2009), come pure la futura decisione per il periodo 2020-2030, lascino agli Stati membri piena libertà di scelta in merito ai settori economici che saranno tenuti a ridurre le loro emissioni di gas a effetto serra, nella comunicazione *Il protocollo di Parigi — Piano per la lotta ai cambiamenti climatici mondiali dopo il 2020* [COM(2015) 81 final], la Commissione tuttavia propone, qualora siano necessari ulteriori sforzi, di ricorrere a quote internazionali e di evitare impegni aggiuntivi per i settori non contemplati dal sistema ETS. Il CESE ha appoggiato questa posizione dell'UE (parere NAT 665/2015). Inoltre, nel Libro bianco sui trasporti del 2011 la Commissione ha affermato che «riduzioni più incisive possono essere realizzate in altri settori economici».

4.6 Alla luce di quanto precede e tenuto conto del fatto che la riduzione del 60 % circa delle emissioni di gas a effetto serra nel settore dei trasporti era già stata decisa — ben prima della COP di Parigi — con l'intento di contenere l'aumento del riscaldamento globale al di sotto di 2 °C, il CESE ritiene che tale obiettivo di riduzione del 60 % rimanga valido e sia conforme alle decisioni della COP21.

4.7 Va tuttavia osservato che nel contributo previsto stabilito a livello nazionale (INDC) non rientra l'impegno dell'UE ad agire, in sede ICAO, a sostegno della creazione di un sistema ETS mondiale per il settore dell'aviazione e, in sede IMO, per quanto riguarda l'obbligo del settore del trasporto marittimo di rendere conto delle emissioni di gas a effetto serra generate. L'UE dovrebbe incoraggiare ad ottenere risultati molto significativi nel quadro dei negoziati in corso con l'ICAO e l'IMO.

#### 5. La strategia: le iniziative concrete da adottare

5.1 Il CESE rileva pertanto una grande coerenza fra il contributo previsto stabilito a livello nazionale (INDC) dell'UE e gli obiettivi definiti in varie comunicazioni della Commissione sulle misure di politica climatica per il settore dei trasporti. Rimane però urgente e della massima importanza che le 40 azioni e le 131 iniziative previste dal Libro bianco sui trasporti siano attuate con la determinazione necessaria e nel più breve tempo possibile.

5.2 Tuttavia, in occasione della revisione del Libro bianco sui trasporti prevista dalla Commissione nel corso del 2016 <sup>(1)</sup>, occorrerà riesaminare le misure del Libro bianco relative alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra alla luce dell'INDC dell'UE e degli obiettivi stabiliti nel pacchetto sull'Unione dell'energia.

5.3 Sarà necessario valutare le diverse iniziative avviate a titolo del Libro bianco sui trasporti e del pacchetto sull'Unione dell'energia relativamente alla loro efficacia e fattibilità e, soprattutto, per quanto riguarda l'obiettivo di decarbonizzazione del settore dei trasporti, nonché riformare tali iniziative e/o adottarne di nuove. Alcune di queste ulteriori iniziative saranno di carattere legislativo, ma la maggior parte dovrà basarsi su contributi volontari a livello nazionale per conseguire il cambiamento di comportamenti o di abitudini indispensabile per la loro riuscita.

<sup>(1)</sup> GU C 291 del 4.9.2015, pag. 14.

5.4 Il processo di transizione verso un settore dei trasporti a basse emissioni di carbonio comporta le seguenti sfide:

- realizzare un'articolazione equa tra esigenze economiche e sociali,
- tener conto dell'interesse generale e delle esigenze ambientali,
- non frenare la mobilità in quanto tale, ridurre in misura significativa il traffico e i trasporti privati nei centri urbani e periurbani attraverso la pianificazione territoriale e la politica economica, e incentivare i trasporti pubblici,
- incidere sui comportamenti, in particolare sulle abitudini in materia di spostamenti, così come su una logistica efficiente di trasporto delle merci, anche nello spazio urbano, e che favorisca soluzioni cooperative ai fini di un utilizzo ottimale delle risorse,
- promuovere la «co-modalità» (ossia, l'impiego ottimale di tutti i modi di trasporto).

Adeguate iniziative in materia di trasporti volte a ridurre le emissioni a livello nazionale e subnazionale potrebbero rimettere le città sulla strada giusta in direzione di un dimezzamento delle emissioni entro il 2050 rispetto alla riduzione che si otterrebbe lasciando tutto immutato. Singole soluzioni, che esistono già separatamente, dovrebbero essere integrate in politiche di pianificazione strategica della mobilità che consentano un coordinamento più efficace tra la politica urbana e quella dei trasporti. Lo sviluppo di capacità, l'assistenza tecnica e un accesso agevolato al finanziamento a livello sia locale che nazionale sono elementi cruciali per realizzare questi obiettivi.

5.5 Il meccanismo per collegare l'Europa, i fondi strutturali e di coesione, il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), nonché qualsiasi altro programma UE a sostegno degli investimenti per il finanziamento di progetti nel settore dei trasporti devono dare priorità ai progetti più efficaci nella prevenzione dei cambiamenti climatici, integrando nel contempo i diversi modi per realizzare una rete europea dei trasporti. I criteri per la valutazione delle richieste di finanziamento devono includere riferimenti espliciti ai principi corrispondenti alle conclusioni della COP21.

5.6 Uno degli elementi essenziali per attuare il contributo previsto stabilito a livello nazionale (INDC) dell'UE sarà la ripartizione degli sforzi tra gli Stati membri e tra i settori contemplati dal sistema ETS e quelli non inclusi in tale sistema, compreso quello dei trasporti — tale ripartizione dovrà inoltre risultare conforme agli obiettivi strategici dell'Unione. Per pervenire ad un risultato equilibrato, la ripartizione degli sforzi dovrà tener conto delle conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2014, alla luce dei criteri di efficienza in termini di costi e di competitività. Tali parametri dovrebbero essere prevalenti al momento di assumere, nel 2016, la decisione sugli sforzi da realizzare per il periodo 2020-2030 [COM(2015) 80 final, allegato 1], tenendo però sempre presente la necessità di preservare la competitività dell'UE.

5.7 L'annunciata revisione del Libro bianco sui trasporti dovrà inoltre prevedere delle specifiche risorse per animare un dibattito di ampio respiro con la società civile, fermo restando che è indispensabile ottenere un consenso sociale per le misure previste, talvolta poco popolari, mentre nessuna azione potrà risultare efficace se la platea a cui è rivolta non si identifica con l'approccio adottato. La forte mobilitazione messa in campo dalle organizzazioni della società civile e dai soggetti economici e sociali nel quadro della COP21 non dovrà quindi venire meno, in modo da amplificare un movimento civico che punti alla giustizia climatica e al disinvestimento dalle attività inquinanti.

5.8 Andrebbero promosse e ampliate iniziative quali la *Global Fuel Economy Initiative* (GFEI — «Iniziativa globale per il risparmio di carburante»), che riunisce paesi impegnati a mettere a punto politiche e normative sull'efficienza energetica dei veicoli, o la *Paris Declaration on Electro-Mobility and Climate Change & Call to Action* («Dichiarazione di Parigi sulla mobilità elettrica e i cambiamenti climatici & appello ad agire»), che prende come punto di partenza una serie di impegni per centinaia di azioni decisive verso un'elettrificazione sostenibile dei trasporti, o ancora *MobiliseYourCity*, che intende fornire sostegno a città e a paesi in via di sviluppo ed emergenti nell'elaborazione e l'attuazione di piani per la mobilità urbana sostenibile e di strategie nazionali per il trasporto urbano, o infine il *Global Green Freight Action Plan* («Piano d'azione globale per un trasporto merci ecologico»).

5.9 Il CESE ha già avuto modo di sottolineare<sup>(2)</sup> che la governance partecipativa richiede una corretta struttura organizzativa e procedurale per risultare efficace e conseguire gli obiettivi auspicati. L'impegno delle parti interessate a favore di uno sviluppo sostenibile a lungo termine funziona al meglio se è organizzato come processo continuo e integrativo, invece di realizzarsi sotto forma di iniziative una tantum o ad hoc.

5.10 Il CESE ha deciso di creare un Forum della società civile europea per lo sviluppo sostenibile, che dovrebbe offrire un quadro strutturato e indipendente per la partecipazione della società civile all'attuazione, al monitoraggio e alla revisione delle tematiche orizzontali contemplate dall'Agenda 2030 dell'ONU per uno sviluppo sostenibile, e in particolare dall'obiettivo n. 13 (Adottare interventi urgenti per combattere i cambiamenti climatici e i loro effetti). Per quanto riguarda le questioni relative al settore dei trasporti, sarà opportuno ricorrere al dialogo partecipativo gestito dal CESE e previsto per l'attuazione del Libro bianco sulla politica dei trasporti del 2011.

5.11 Il CESE ha inoltre in preparazione un parere (NAT/684) sul tema «Costruire una coalizione tra la società civile e gli enti subnazionali per rispettare gli impegni dell'accordo di Parigi». L'accordo di Parigi non dovrebbe produrre un'ennesima piattaforma di impegni, ma piuttosto varare un quadro globale che allinei misure degli attori non statali e dei governi nel lungo periodo. Il ruolo della società civile nell'attuazione degli impegni è assolutamente cruciale.

5.12 Il processo di disinvestimento dalle attività inquinanti non dovrà riguardare solamente i governi e non potrà compiersi senza sensibilizzare e mobilitare l'intera catena del trasporto (fabbricanti, trasportatori, utenti) per mezzo di misure legislative o di incentivi, o anche di disincentivi.

5.13 La strategia di impegni su base volontaria adottata dalla COP21 si limita ad indicare, per ciascun paese, una serie di impegni non vincolanti, mentre l'introduzione di una norma vincolante in materia di emissioni rappresenterebbe sicuramente la soluzione più efficace per ottenere i risultati auspicati dall'accordo di Parigi. Tuttavia, la ripartizione degli sforzi all'interno dell'UE per il periodo 2020-2030, già citata al punto 5.5 del presente parere, renderà più saldi gli impegni assunti.

## 6. Sistema «chi inquina paga»

6.1 In conformità del Trattato di Lisbona (cfr. l'articolo 191, paragrafo 2, TFUE), la politica dell'UE in materia ambientale è fondata sui principi di precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

6.2 È quindi necessario che chi inquina paghi il prezzo dei danni causati all'ambiente di cui è responsabile. Va però osservato che, da uno Stato membro all'altro, il prezzo del carbonio viene integrato in modo molto diverso nelle politiche climatiche, e lo è in modo predominante sotto forma di tasse, le quali tuttavia colpiscono in primo luogo il potere di acquisto delle famiglie più modeste e i posti di lavoro.

6.3 Secondo quanto affermato nel Libro bianco sui trasporti, i diritti e le tasse attualmente applicati devono essere ristrutturati nella prospettiva di una più diffusa applicazione dei principi «chi utilizza paga» e «chi inquina paga».

6.4 Così come viene concepito dalla Commissione, l'approccio si basa su un sistema «chi inquina paga» e sulle possibilità offerte dal sistema dei pedaggi stradali quale strumento per finanziare la costruzione e la manutenzione delle infrastrutture. Un sistema di questo tipo serve a incentivare modi di trasporto sostenibili grazie all'internalizzazione dei costi esterni e a garantirne il finanziamento.

6.5 Nell'Unione europea esiste tuttora un coacervo di sistemi diversi e incoerenti tra loro, comprendente pedaggi elettronici, bolli, tasse legate alla congestione del traffico, tariffe al chilometro calcolate con tecnologie satellitari (applicazioni GNSS). Inoltre, oggi le norme UE in materia di tassazione del trasporto su strada per i veicoli pesanti («Eurobollo») si applicano soltanto in quattro Stati membri, mentre in altri paesi dell'Unione non esistono neppure sistemi di riscossione dei pedaggi stradali. Questo stato di cose crea gravi problemi per lo sviluppo del mercato unico e per i cittadini, con effetti negativi sulla crescita economica e un aumento delle disuguaglianze sociali in numerosi Stati membri. Inoltre, il fatto di non riscuotere dei diritti per l'utilizzo della rete stradale (per non parlare dei costi legati agli impatti ambientali negativi) si configura come concorrenza sleale nei confronti del trasporto ferroviario, che in tutta l'UE è soggetto all'imposizione di tasse, talvolta piuttosto elevate, per l'utilizzo della rete ferroviaria.

<sup>(2)</sup> GU C 299 del 4.10.2012, pag. 170.

6.6 Tuttavia, nel quadro di un sistema europeo di tassazione del trasporto su strada, è importante prevedere un certo grado di flessibilità per poter tenere conto della situazione delle regioni periferiche e delle zone periferiche rurali, montane e insulari, scarsamente popolate e prive di alternative valide al trasporto su strada, cosicché un'internalizzazione dei costi esterni non inciderebbe in alcun modo sui comportamenti e neppure sull'organizzazione dei trasporti, ma avrebbe il solo effetto di nuocere alla loro competitività. Il benessere economico e sociale delle zone rurali dipende dalla presenza di un sistema dei trasporti che sia al tempo stesso efficiente in termini di costi e rispettoso dell'ambiente. Alcuni governi hanno introdotto, quale strumento per ridurre le emissioni del settore dei trasporti, diverse forme di tassazione delle emissioni inquinanti (*carbon tax*) che, tuttavia, non hanno raggiunto l'obiettivo prefissato ma hanno invece aggravato in misura significativa i costi a carico delle famiglie, in particolare di quelle che vivono in zone rurali, periferiche e montane.

6.7 Secondo la commissaria europea per i Trasporti, la Commissione intende presentare verso la fine del 2016 una proposta relativa ad un sistema europeo per gli autocarri e le autovetture, con una regolamentazione uniforme per la riscossione dei pedaggi in tutti gli Stati membri dell'UE, basato esclusivamente sul numero di chilometri percorsi.

6.8 Il CESE si compiace che la Commissione intenda creare un sistema armonizzato a livello europeo di tassazione del trasporto su strada basato sul principio «chi inquina paga», ma ritiene che la componente «internalizzazione» del sistema di tariffe non sarà sicuramente sufficiente per realizzare una politica dei trasporti sostenibile e rispettosa degli impegni assunti nell'ambito della COP21, politica che richiede l'adozione di misure supplementari quali l'aumento dell'efficienza energetica, la mobilità elettrica, il *car-pooling*, la co-modalità, lo sviluppo di fonti energetiche alternative, la definizione di norme di qualità ambientale e, prima di tutto, la promozione dei trasporti pubblici.

6.9 Un'altra di queste misure potrebbe consistere nel fissare il prezzo del carbonio sulla base di criteri economici e sociali. Un prezzo troppo basso del petrolio, come quello che si registra attualmente, non trasmette certo a tutti i soggetti del settore dei trasporti un segnale che li induca a modificare i loro comportamenti e a prendere provvedimenti per ridurre il loro consumo di energia. Tuttavia, l'introduzione di norme e standard più severi sui carburanti, l'efficienza energetica, la gestione informatizzata del traffico e lo sviluppo di carburanti alternativi potrebbero aprire la strada ad una riduzione delle emissioni, senza tuttavia incidere negativamente sulla competitività.

## **7. Innovazione, ricerca e sviluppo, carburanti alternativi**

7.1 Il CESE insiste sull'assoluta necessità di una politica industriale attiva e di un coordinamento delle attività di ricerca e sviluppo (R&S) per accompagnare la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio. Scollegare l'inevitabile incremento dei trasporti dalla riduzione delle emissioni inquinanti richiede un'azione continua in materia di R&S.

7.2 La tabella di marcia sui trasporti suggerisce che sarà necessario proseguire gli sforzi per mettere a punto dei biocarburanti, soprattutto per l'aviazione e i veicoli pesanti, pur mettendo l'accento su taluni problemi in materia di sicurezza alimentare e di ambiente legati allo sviluppo di questo tipo di carburanti, e sottolinea inoltre l'importanza di sviluppare biocarburanti più sostenibili di seconda e di terza generazione.

7.3 In materia di bioenergie, sarà necessario proseguire gli sforzi per raggiungere un più elevato grado di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e per evitare cambiamenti di destinazione dei terreni. Pertanto, bisognerà incentivare ulteriormente l'utilizzazione energetica dei residui, dei sottoprodotti e dei rifiuti per la produzione di carburanti. Da questo punto di vista, il trasporto merci su strada, l'aviazione o e il traffico marittimo, offrono ancora un certo potenziale. I biocarburanti, tuttavia, non costituiscono di per sé una soluzione e il loro impiego non dispensa dall'obbligo di sviluppare e promuovere soluzioni che puntino a sostituire il motore a combustione con la mobilità elettrica e/o con le tecnologie dell'idrogeno o altre fonti di energia alternative e sostenibili.

7.4 La transizione verso la mobilità elettrica dovrà andare di pari passo con quella verso sistemi di *car-sharing* (condivisione di un parco di autovetture da parte degli utenti del servizio). Occorre però non perdere di vista il fatto che, quand'anche venisse realizzata una transizione completa verso motori che utilizzano carburanti sostenibili, il rischio che le città rimangano congestionate dal traffico sarà sempre presente fino a quando l'uso dei trasporti pubblici e dei sistemi di distribuzione efficaci non diventerà la regola generale.

Bruxelles, 26 maggio 2016.

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Georges DASSIS

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Lavoro dignitoso nelle catene globali di approvvigionamento»**

**(parere d'iniziativa)**

(2016/C 303/03)

**Relatrice: Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 21 gennaio 2016, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del suo Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

*Lavoro dignitoso nelle catene globali di approvvigionamento*

(parere d'iniziativa)

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha adottato il proprio parere in data 19 aprile 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 188 voti favorevoli e 1 voto contrario.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 La questione del lavoro dignitoso nelle catene globali di approvvigionamento, tra cui quelle del tessile, dell'abbigliamento e delle calzature, dell'elettronica, del settore minerario e di quello agroindustriale rappresenta di fatto una questione essenziale per tutti i soggetti sia pubblici, sia privati, coinvolti a livello nazionale e internazionale nella gestione delle catene di approvvigionamento.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha adeguato le sue procedure interne per poter presentare il proprio parere prima della 105<sup>a</sup> sessione della Conferenza internazionale del lavoro in programma a Ginevra, dedicata al tema del lavoro dignitoso nelle catene globali di approvvigionamento.

Il CESE raccomanda:

1.3 che la Commissione europea adotti una strategia globale e ambiziosa al fine di promuovere con tutte le sue politiche interne (accesso agli appalti pubblici dell'UE, etichettatura, ecc.) ed esterne (commercio, sviluppo, politica di vicinato, ecc.) il lavoro dignitoso nelle catene globali di approvvigionamento;

1.4 di adottare una lingua e definizioni comuni e valutare i dati statistici raccolti dalle varie parti interessate quali OCSE, OIL, OMC, Commissione europea, Banca mondiale e FMI<sup>(1)</sup>, per evitare confusione e interpretazioni scorrette e per elaborare una politica coerente fra gli organismi pubblici coinvolti, con varie competenze, in questo ambito;

1.5 di riconoscere e promuovere, tenendo conto dei principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, le migliori prassi e iniziative tra gli strumenti attualmente in uso: linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali, guide settoriali dell'OCSE sulla debita diligenza (tessile e abbigliamento, settore minerario, agricoltura, settore finanziario), aiuti al commercio, regimi finanziari per il risarcimento di danni, codici di condotta, etichette, norme e strumenti di autovalutazione. L'obiettivo è istituire una politica graduale, coerente e sostenibile per la gestione responsabile delle catene globali di approvvigionamento;

---

<sup>(1)</sup> OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico; OIL: Organizzazione internazionale del lavoro; OMC: Organizzazione mondiale del commercio; FMI: Fondo monetario internazionale.

1.6 di promuovere approcci basati sul rischio pratici e appropriati, che prenderanno in considerazione la natura specifica della catena globale del valore e della catena globale di approvvigionamento (lineare o modulare, semplice o complessa, con organizzazione breve o lunga);

1.7 in funzione di una valutazione delle prassi vigenti, di promuovere il modello multisettoriale, che coinvolge soggetti pubblici e privati, parti sociali, ONG, esperti ecc., al fine di sviluppare la migliore serie di azioni che traggono spunto dalle linee guida dell'OCSE per identificare i rischi, prevenirli e attenuarli, nonché comunicare e informare in merito al piano di azione. Le attività previste dai piani di azione potrebbero comprendere misure sia legislative che non legislative, migliori prassi, incentivi finanziari, accesso alla formazione, e sviluppo delle capacità per il dialogo sociale e i sindacati;

1.8 di favorire una riflessione specifica sul tipo di strumenti per la trasparenza che potrebbero essere impiegati al fine di informare i consumatori finali riguardo alle condizioni sociali di produzione;

1.9 che l'imminente conferenza dell'OIL consideri la possibilità di dare all'OIL un ruolo attivo nel garantire un lavoro dignitoso nelle catene globali di approvvigionamento, anche valutando l'elaborazione e la futura attuazione di strumenti pertinenti e adeguati che contribuiscano, con il coinvolgimento di tutte le parti in causa, a un effettivo miglioramento delle condizioni di lavoro.

## 2. La questione del lavoro dignitoso nelle catene globali di approvvigionamento: definizioni, contesto e sfide

### 2.1 Definizioni

2.1.1 **Catena globale del valore:** questo concetto è emerso nella metà degli Anni 90 per descrivere l'intera serie di attività necessarie ad accompagnare un prodotto dalla sua ideazione al progetto, all'acquisto di materie prime e fattori produttivi intermedi, al marketing, alla distribuzione e all'assistenza fornita al consumatore finale <sup>(2)</sup>.

Le catene globali del valore dovrebbero favorire l'adeguamento del processo (il produttore adotta una tecnologia migliore per accrescere l'efficienza) e l'adeguamento funzionale (capacità di un produttore di sviluppare capacità di progettazione, strategia di marchio e commercializzazione). Tuttavia vari esempi mostrano che ciò non si verifica in tutti i casi.

La questione di raggiungere una gestione sostenibile e responsabile delle catene globali del valore è al centro dell'agenda internazionale (OCSE, OIL, G7, G20, UE, Nazioni Unite) dato che il crescente volume del commercio e degli investimenti a livello mondiale avviene tramite catene globali del valore e che l'esternalizzazione e il coordinamento transfrontaliero della produzione globale da parte di aziende leader hanno impatti sociali rilevanti. Alcuni di essi sono positivi, ad esempio posti di lavoro meglio retribuiti, tassi più alti di occupazione femminile, creazione di posti di lavoro per favorire l'occupazione, sviluppo di competenze e diffusione del sapere e della tecnologia. Altri rappresentano motivo di preoccupazione, come ad esempio lavoro precario, cattive condizioni di lavoro (anche nel settore della salute e della sicurezza sul lavoro), mancanza di diritti sociali (compresa la mancanza di copertura della previdenza sociale) e violazione di diritti umani e di diritti fondamentali sul lavoro.

Questo conduce allo sviluppo e all'attuazione di vari strumenti a livello nazionale e internazionale, come le convenzioni dell'OIL, le linee guida dell'OCSE o i principi guida dell'ONU su imprese e diritti umani (cfr. anche il punto 2.3.3), e quadri politici, come l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile <sup>(3)</sup> e il programma d'azione di Addis Abeba sul finanziamento dello sviluppo <sup>(4)</sup>, che favoriscono il rispetto delle norme sul lavoro e promuovono il lavoro dignitoso, così come l'ulteriore sviluppo del commercio, degli investimenti, del settore privato e delle catene di approvvigionamento.

<sup>(2)</sup> [www.globalvaluechains.org/concept-tools](http://www.globalvaluechains.org/concept-tools)

<sup>(3)</sup> [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)

<sup>(4)</sup> [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA\\_Outcome.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf)



**2.1.2 Catena globale di approvvigionamento:** una catena globale di approvvigionamento è costituita da organizzazioni, risorse e processi interconnessi che creano prodotti e servizi e li forniscono ai consumatori finali. In quanto tale, fa parte delle catene globali del valore dedicate all'approvvigionamento e non all'ideazione o alla distribuzione di beni e servizi.

Un dibattito generale sul lavoro dignitoso nelle catene globali di approvvigionamento si terrà con la sessione di giugno 2016 della Conferenza internazionale del lavoro (ILC), massimo organismo decisionale dell'OIL. L'obiettivo è aiutare le parti rappresentate nell'OIL (ossia governi, datori di lavoro e lavoratori) a capire meglio come l'impegno nelle catene globali di approvvigionamento possa aiutare le economie nazionali e locali a crescere in modo sostenibile e inclusivo, contribuendo alla creazione e alla crescita di aziende e promuovendo posti di lavoro di qualità e il rispetto delle norme sul lavoro. Il presente parere costituisce il contributo del CESE al dibattito citato.

**2.1.3 Lavoro dignitoso:** concetto formulato dai membri dell'OIL e adottato dall'ILC nella dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa<sup>(5)</sup> — comprende programmi nazionali e locali introdotti per raggiungere quattro obiettivi strategici:

- promuovere la creazione di posti di lavoro, lo sviluppo delle competenze e di mezzi sostenibili di sussistenza,
- garantire i diritti sul lavoro, specie ai lavoratori svantaggiati e indigenti,
- estendere la protezione sociale destinata a uomini e donne in modo di fornire compensazioni adeguate in caso di perdita o di riduzione del reddito, nonché accesso a un'assistenza medica adeguata,
- promuovere il dialogo sociale attraverso il coinvolgimento di organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro solide e indipendenti.

In qualità di organismo che stabilisce norme valide in tutto il mondo, l'OIL ha approvato varie convenzioni importanti per le catene globali di approvvigionamento. Fra di esse si contano norme fondamentali (di base) sul lavoro (ossia la promozione della libertà di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva, la promozione della non discriminazione sul lavoro e la proibizione del lavoro forzato e minorile) nonché le convenzioni nel settore della salute e della sicurezza sul lavoro, dell'ispezione del lavoro e altre ancora. I paesi che le ratificano sono tenuti ad adeguare di conseguenza le loro prassi e legislazioni. Inoltre, in base alla dichiarazione dell'OIL del 1998 sui principi e i diritti fondamentali sul lavoro<sup>(6)</sup>, tutti gli Stati membri dell'OIL sono obbligati a rispettare e attuare nella legislazione e nella prassi le norme fondamentali del lavoro anche se non hanno ratificato le relative convenzioni.

## **2.2 Struttura delle catene globali del valore e delle catene globali di approvvigionamento e loro incidenza sul commercio internazionale**

**2.2.1** Le catene globali del valore hanno visto un forte aumento del loro peso nel commercio mondiale e, secondo l'OMC, l'OCSE, l'OIL e un documento del 2013 della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD)<sup>(7)</sup>, rappresentano fra il 60 e l'80 % del commercio internazionale e oltre il 20 % dei posti di lavoro globali<sup>(8)</sup>. Tra i settori caratterizzati da componenti organizzative interconnesse quali ideazione, produzione, distribuzione e consumo, guidate da imprese multinazionali, figurano l'agricoltura, l'industria (ad esempio auto, aeronautica, tessile/abbigliamento, giocattoli ed elettronica) e i servizi (ad esempio call center e tecnologie dell'informazione).

<sup>(5)</sup> [http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS\\_099766/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS_099766/lang-en/index.htm)

<sup>(6)</sup> <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-en/index.htm>

<sup>(7)</sup> [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf)

<sup>(8)</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms\\_368626.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_368626.pdf)

2.2.2 Allo stesso modo variano anche le forme e strutture delle stesse catene globali del valore: alcune di esse sono piuttosto corte (numero ridotto di attività) mentre altre sono più lunghe e comportano legami economici, sociali e finanziari fra imprese con sedi in numerosi paesi distanti fra loro (dagli Stati Uniti, all'UE e all'Asia). Secondo Gary Gereffi <sup>(9)</sup>, vi sono tre principali tipi di governance delle catene globali del valore: queste possono orientarsi all'acquirente, più frequentemente al costo (è il caso di quelle dell'abbigliamento e delle calzature) e al produttore, con alcune competenze tecnologiche dei fornitori nei paesi in via di sviluppo, fra cui il design e l'innovazione (elettronica).

2.2.3 La catena globale di approvvigionamento, essendo una componente della catena globale del valore, si basa sul rapporto fra acquirenti, fornitori e potenziali subfornitori. Essa può avere varie configurazioni: integrata verticalmente, «prigioniera», governance a catena modulare (i principali fornitori riescono a operare indipendentemente dall'azienda leader) o catene di mercato per i mercati delle materie prime.

### 2.3 *Gestione delle catena globale di approvvigionamento nella strategia di responsabilità sociale delle imprese: principali soggetti e strumenti*

2.3.1 La definizione di responsabilità sociale delle imprese fornita dall'UE menziona le responsabilità delle imprese riguardo il loro impatto sulla società <sup>(10)</sup>.

2.3.2 In base a vari problemi verificatisi nel corso degli ultimi venti anni, in particolar modo in settori come l'elettronica, i prodotti per lo sport e l'abbigliamento, sono state rilevate, soprattutto dall'OCSE, le seguenti tematiche ritenute fondamentali per la gestione sostenibile delle catena globale del valore e delle catena globale di approvvigionamento da parte di un'azienda multinazionale, in qualità di azienda leader:

- a) individuare il rischio di rilevanti violazioni dei diritti umani e del lavoro, danni ambientali e corruzione;
- b) prevenire i rischi citati attraverso un approccio di debita diligenza e una gestione sostenibile attuata grazie alla valutazione del profilo di rischio del paese e del rischio individuale del fornitore <sup>(11)</sup>;
- c) attenuare i rischi tramite politiche di responsabilità sociale delle imprese coerenti, solide e durature relative alla catena di approvvigionamento: scelta del fornitore, condizioni e contratto con i fornitori già presenti, audit sociali e adeguamento dei criteri di valutazione dei progressi raggiunti;
- d) comunicazione con le varie parti interessate interne all'azienda, come i sindacati, ed esterne all'azienda, per esempio le ONG o l'amministrazione pubblica responsabile della salute e della sicurezza sul lavoro, per informarle sull'attuazione delle convenzioni dell'OIL riguardanti il miglioramento della gestione sostenibile delle catene globali di approvvigionamento.

2.3.3 Un'ampia serie di soggetti: diversi organismi e organizzazioni pubblici e privati, nazionali, europei e internazionali, stanno attualmente lavorando sulle questioni citate, in particolare dopo il dramma del Rana Plaza in Bangladesh, in cui sono rimasti uccisi più di 1 100 lavoratori nel 2013:

<sup>(9)</sup> *The organisation of Buyer-Driven Global Commodity Chain: How US Retailers Shape Overseas Production Networks, Commodity Chains and Global Capitalism*, Wesport, 1994.

<sup>(10)</sup> [http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/industry/corporate-social-responsibility/index_en.htm)

<sup>(11)</sup> Si veda a titolo esemplificativo lo strumento di autovalutazione sviluppato da Euratex e da IndustriAll con il sostegno della Commissione europea per le società europee del settore tessile e dell'abbigliamento.



- a) a livello nazionale, in aggiunta alle misure legislative nei settori interessati dai diritti umani e dalle norme su un lavoro dignitoso (per es. il *Modern Slavery Act* del 2015 del Regno Unito, contenente disposizioni sulla trasparenza nelle catene di approvvigionamento) <sup>(12)</sup>, il governo e il Parlamento nazionali, con il sostegno delle parti sociali, delle parti interessate tra cui le ONG, e la collaborazione del punto di contatto nazionale dell'OCSE, sviluppano e attuano varie iniziative (per es. piani di azione nazionali sul tema imprese e diritti umani o sulla responsabilità sociale delle imprese, e altre misure come ad esempio le recenti iniziative in Francia o Germania in materia di debita diligenza);
- b) a livello dell'UE, sono state adottate misure in diverse politiche interne ed esterne, sia nel contesto di più ampie collaborazioni con paesi terzi, sia attraverso iniziative per settori specifici. Per esempio, i capitoli sul commercio e lo sviluppo sostenibile negli accordi commerciali e di investimento dell'UE negoziati e attuati di recente comprendono impegni vincolanti per le parti sul rispetto delle norme fondamentali sul lavoro (anche mediante i progressi verso la ratifica delle convenzioni fondamentali dell'OIL e il perseguimento di livelli più elevati di tutela del lavoro domestico), l'efficace applicazione delle convenzioni OIL ratificate, la promozione del lavoro dignitoso, regimi commerciali equi e solidali e pratiche di responsabilità sociale delle imprese. Tali accordi riguardano anche l'introduzione di un meccanismo di monitoraggio a cura della società civile (in aggiunta agli organismi intergovernativi), che prevede la partecipazione delle parti sociali ed è rivolto a sovrintendere all'attuazione delle citate disposizioni e a fornire consulenza alle parti sulle questioni legate tra l'altro al commercio e al lavoro. Le preferenze tariffarie per i paesi in via di sviluppo concesse ai sensi del regime SPG+ consentono la soppressione totale dei dazi su oltre il 66 % delle linee tariffarie a paesi vulnerabili che stabiliscono un accordo vincolante di ratifica e che attuano effettivamente 27 convenzioni internazionali principali, comprese le otto fondamentali dell'OIL <sup>(13)</sup>. L'UE ha anche sviluppato e attuato una strategia in materia di responsabilità sociale delle imprese, la revisione della direttiva 2013/34/UE sulla rendicontazione extra finanziaria (questioni ambientali e sociali, diritti umani, lotta alla corruzione, diversità dei consigli di amministrazione delle aziende, ecc.); il patto di sostenibilità del Bangladesh (iniziativa internazionale guidata dall'UE con l'obiettivo di aumentare il rispetto dei diritti sul lavoro, della salute e della sicurezza sul lavoro e di creare norme di sicurezza nel settore dell'abbigliamento confezionato del paese) <sup>(14)</sup>; una nuova strategia dell'UE in materia di commercio e investimenti, compresa la gestione responsabile delle catene globali di approvvigionamento <sup>(15)</sup>. Inoltre l'attuale presidenza dell'UE (olandese) pone enfasi sulla gestione responsabile delle catene globali di approvvigionamento.
- c) a livello internazionale, le discussioni e il lavoro sono svolti in seno all'OCSE (per es. la preparazione delle indicazioni sulla debita diligenza per catene di approvvigionamento responsabili nel settore dell'abbigliamento e delle calzature <sup>(16)</sup>; l'indicazione di linee guida per imprese multinazionali <sup>(17)</sup>, l'introduzione degli orientamenti per catene di approvvigionamento agricolo responsabili <sup>(18)</sup>), all'ONU (per es. il «Global Compact» e i principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani <sup>(19)</sup>) e all'OIL (revisione della dichiarazione tripartita dell'OIL sulle imprese multinazionali e sulla politica sociale e preparazione del dibattito del giugno 2016 alla Conferenza internazionale del lavoro, dedicato al lavoro dignitoso nelle catene globali di approvvigionamento).

Diverse iniziative private sono state attuate su base permanente o temporanea, ad esempio per migliorare la salute e la sicurezza nelle fabbriche di abbigliamento del Bangladesh in seguito alla catastrofe del Rana Plaza (accordo del Bangladesh sulla sicurezza antincendio ed edilizia) <sup>(20)</sup>.

2.3.4 Tutti questi attori pubblici e privati sono coinvolti nello sviluppo e nell'attuazione di vari mezzi e strumenti volti a migliorare le condizioni di lavoro e i diritti sul lavoro:

- regolamenti, leggi, convenzioni,
- codici di condotta,
- dialogo sociale, incluso il contesto transfrontaliero <sup>(21)</sup>,

<sup>(12)</sup> <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>

<sup>(13)</sup> Nel 2011, il CESE ha adottato un parere sul regime, GU C 43 del 15.2.2012, pag. 82.

<sup>(14)</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/events/index.cfm?id=1433> e <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1447>

<sup>(15)</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153846.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf)

<sup>(16)</sup> <https://mneguidelines.oecd.org/responsible-supply-chains-textile-garment-sector.htm>

<sup>(17)</sup> <https://mneguidelines.oecd.org/text/>

<sup>(18)</sup> <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm>

<sup>(19)</sup> [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf)

<sup>(20)</sup> <http://bangladeshaccord.org>

<sup>(21)</sup> Può prendere la forma di accordi aziendali transnazionali (TCA) conosciuti anche come accordi quadro internazionali (IFA). Per dettagli, si veda la relazione informativa REX/443, pagina 8: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>

- certificazioni di responsabilità sociale delle imprese e di responsabilità sociale,
- meccanismi di finanziamento per indennizzare le vittime,
- altre iniziative multisettoriali,
- programmi di aiuto e sviluppo, compreso lo sviluppo di capacità (salute e sicurezza sul lavoro, dialogo sociale, attuazione delle convenzioni OIL, ecc.).

### 3. Valutazione di alcune delle prassi migliori in due diversi settori economici

#### 3.1 *La catena globale di approvvigionamento del settore dell'abbigliamento e delle calzature*

3.1.1 La catena globale di approvvigionamento del settore dell'abbigliamento e delle calzature coinvolge vari soggetti e processi di produzione. L'area fra Asia e Pacifico ha rappresentato 601 miliardi di dollari delle esportazioni mondiali nel settore tessile, dell'abbigliamento e delle calzature, ovvero il 60 % del commercio mondiale totale, con la Cina come soggetto principale. Stati come il Bangladesh o la Cambogia aumentano la loro specializzazione nella produzione ed esportazione di abbigliamento e calzature, settori che hanno rappresentato rispettivamente l'89,2 % e il 77,4 % delle esportazioni totali di merce nel 2014 <sup>(22)</sup>. Questo è principalmente dovuto al netto aumento degli stipendi nell'industria dell'abbigliamento e dei prodotti tessili cinese, che ha portato gli acquirenti internazionali a cercare nuovi fornitori in Asia.

Secondo l'OIL <sup>(23)</sup>, nel 2014 i redditi medi ammontavano a meno di 200 dollari al mese nella maggior parte dei paesi. Per i lavoratori non specializzati del settore abbigliamento vigono i seguenti stipendi mensili minimi: in Cina (fino a 297 dollari), Filippine, Malaysia, Indonesia (247 dollari), Thailandia, Vietnam (145 dollari), India (136 dollari), Cambogia (128 dollari), Pakistan (119 dollari), Bangladesh (71 dollari) e Sri Lanka (66 dollari).

I principali rischi sono: assenza di un salario minimo, lavoro forzato o minorile, relazioni industriali inefficaci dovute alla debole tutela della libertà di associazione e alla limitata contrattazione collettiva, salute e sicurezza sul lavoro scadenti, ispezione del lavoro insufficiente, regimi di infortuni sul lavoro sottosviluppati, inquinamento idrico, esposizione a sostanze chimiche e sfruttamento della forza lavoro femminile.

3.1.2 Il 24 aprile 2013, il crollo dell'edificio Rana Plaza in Bangladesh, occupato da fabbriche di abbigliamento, ha causato la morte di 1 136 lavoratori, principalmente donne. La portata dell'incidente, dovuto alle pessime condizioni dell'edificio e all'assenza di uscite di sicurezza, ha portato a un intervento eccezionale di governi (Unione europea e Stati membri, USA, Canada e Norvegia), organizzazioni internazionali (OIL, OCSE e Banca Mondiale), parti interessate internazionali e locali, con una serie di misure ambiziose volte a incoraggiare azioni nazionali di breve termine (indennizzo per le famiglie delle vittime, ispezione delle fabbriche di abbigliamento e interventi correttivi, nuovi metodi di audit, revisione della legge sul lavoro), provvedimenti nazionali di medio termine (per es. sviluppo di sindacati indipendenti e inasprimento delle ispezioni del lavoro) e misure sistematiche al fine di promuovere la gestione responsabile delle catene globali di approvvigionamento.

<sup>(22)</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_419798.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms_419798.pdf)

<sup>(23)</sup> *Ibidem*.

**Esempio: valutazione dei progressi compiuti nel settore dell'abbigliamento confezionato in Bangladesh dal crollo di Rana Plaza (gennaio 2016)**

- Accordo del Bangladesh sulla sicurezza antincendio ed edilizia: firmato da 220 acquirenti di prodotti di abbigliamento,
- Alleanza per la sicurezza dei lavoratori del Bangladesh: fondata nel maggio 2013 da 26 marchi principalmente nord americani,
- 341 nuovi sindacati sono stati creati nel settore dell'abbigliamento confezionato in Bangladesh fino al gennaio 2016 (132 nel 2014),
- fino al gennaio 2016, sono state condotte ispezioni sulla sicurezza strutturale, elettrica e antincendio in 3 734 fabbriche di abbigliamento confezionato per l'esportazione,
- sono stati assunti 235 nuovi ispettori <sup>(24)</sup>,
- programma Lavoro migliore per il Bangladesh: 38 fabbriche che forniscono abbigliamento a 17 marchi e rivenditori,
- indennizzo delle vittime: 24,1 milioni di dollari per 3 490 domande pervenute.

3.1.3 L'OCSE sta elaborando delle indicazioni in materia di debita diligenza relative alle catene di approvvigionamento responsabili nel settore dell'abbigliamento e delle calzature.

3.1.4 In collaborazione con donatori internazionali, governi, lavoratori e datori di lavoro, l'OIL attua progetti nel settore dell'abbigliamento (per es. in Asia) per un maggiore accesso all'informazione su stipendi, condizioni di lavoro e relazioni industriali, per migliorare la qualità del dialogo sociale in merito alle norme sul lavoro, rafforzare le capacità delle parti sociali e i meccanismi di contrattazione collettiva e garantire le norme sul lavoro negli stabilimenti <sup>(25)</sup>.

3.1.5 La Commissione europea sta lavorando a un'iniziativa faro su una catena di approvvigionamento sostenibile nel settore dell'abbigliamento che comprende, fra l'altro, la programmazione congiunta, il coordinamento del finanziamento, l'attuazione congiunta dei programmi e l'incremento della consapevolezza fra i consumatori.

3.1.6 Le parti sociali dell'UE nel settore tessile e dell'abbigliamento hanno sviluppato un'iniziativa congiunta, sostenuta dalla Commissione europea, con uno strumento di valutazione del rischio connesso alla responsabilità sociale delle imprese per quanto riguarda le catene globali di approvvigionamento. Tale strumento è attualmente in fase di completamento e sarà diffuso fra le PMI e le altre parti interessate.

3.1.7 La Presidenza olandese del Consiglio dell'UE intende esaminare i mezzi per rafforzare le sinergie fra le politiche commerciali e di sviluppo dell'Unione europea, al fine di contribuire alla sostenibilità delle catene globali di approvvigionamento.

3.1.8 Il ministro federale tedesco per la Cooperazione e lo sviluppo economico, Gerd Müller, ha creato un'alleanza specifica sui prodotti tessili sostenibili, coinvolgendo i partner principali. All'ultima riunione del G7, Müller ha fatto una sintesi molto concreta della situazione, osservando che «responsabilizzarsi costerebbe un euro». Con solo un euro per ogni vestito, giacca o paio di pantaloni, si garantirebbe che il duro lavoro svolto in Bangladesh, Cambogia e Africa risulti remunerativo e che donne e bambini abbiano delle opportunità nella vita <sup>(26)</sup>.

3.1.9 La nascita di numerose iniziative private ha consentito di acquisire esperienza e ha favorito la condivisione delle migliori prassi. Fra tali iniziative figurano: ICS (Iniziativa sulla clausola sociale) con 22 dei principali dettaglianti, come Monoprix, Carrefour o Casino, per un fatturato superiore a 243 miliardi di EUR, che condividono metodologie simili per i loro audit sociali; la BSCI — Business Social Compliance Initiative (Iniziativa per la conformità sociale delle imprese) avviata nel 2003 da parte della FTA (Foreign Trade Association) con sede a Bruxelles, e comprendente oltre 1 700 dettaglianti e importatori, di 36 paesi differenti, che intrattengono rapporti commerciali con 30 000 stabilimenti.

<sup>(24)</sup> Progress in implementation, outcome of the Review meeting on the Sustainability Compact for Bangladesh (Progressi nell'attuazione. Risultati dell'incontro per la revisione del patto sulla sostenibilità per il Bangladesh), 11 gennaio 2016.

<sup>(25)</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-ilo-islamabad/documents/publication/wcms\\_363149.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/-ilo-islamabad/documents/publication/wcms_363149.pdf)

<sup>(26)</sup> [http://www.bmz.de/g7/en/Entwicklungspolitische\\_Schwerpunkte/Menschenwuerdige\\_Arbeit/index.html](http://www.bmz.de/g7/en/Entwicklungspolitische_Schwerpunkte/Menschenwuerdige_Arbeit/index.html)

### 3.2 *Le catene globali del valore e le catene globali di approvvigionamento nel settore dell'elettronica*

3.2.1 Secondo lo studio sulle catene globali del valore di Sturgeon e Kawakami <sup>(27)</sup>, «in termini di commercio dei beni intermedi, i fattori produttivi intermedi dell'industria dell'abbigliamento appaiono molto meno importanti rispetto ai fattori produttivi delle industrie dell'elettronica e degli autoveicoli».

3.2.2 La catena globale del valore dell'elettronica è una delle più importanti nel settore delle merci. Nel 2006 ha rappresentato oltre il 17 % del totale dei beni intermedi prodotti, contro il 2,7 % nel settore dei prodotti chimici e plastici e l'1,9 % in quello delle parti di aeromobili. I due paesi guida nell'esportazione di prodotti intermedi elettronici sono la Cina/Hong Kong e gli USA.

3.2.3 I tre soggetti imprenditoriali che guidano la «modularità della catena del valore» sono i seguenti:

- le aziende leader (principalmente nei paesi industrializzati),
- i produttori su contratto incaricati dell'acquisto di componenti, dell'assemblaggio di circuiti stampati, dell'assemblaggio finale e del collaudo, principalmente in Cina, Taiwan e Vietnam,
- i leader della piattaforma definiti come società che hanno avuto successo nel trasferire la propria tecnologia (sotto forma di software, hardware o una combinazione di essi) nei prodotti di altre società.

La modularità di questa particolare catena del valore risiede nella codifica e standardizzazione dei processi operativi fondamentali, quali la progettazione assistita da computer, i piani di produzione e il controllo logistico e dell'inventario.

3.2.4 L'elettronica di consumo ha cicli di vita del prodotto brevi, fra i 3 e i 18 mesi, con un periodo di fine vita breve. Di conseguenza, i fornitori di questi prodotti devono far fronte a ordini con tempi di commercializzazione sempre più ristretti. Per esempio, quando nel 2007 è stato presentato l'iPhone prodotto dalla Apple il tempo di commercializzazione era di sei mesi; nel 2012 è diminuito a meno di due settimane <sup>(28)</sup>. Produttori e lavoratori si trovano dinanzi a una sfida e hanno bisogno di sviluppare e attuare soluzioni per affrontarla.

Mentre in alcune imprese è stato raggiunto l'accordo sul lavoro straordinario o suddiviso in turni nella stagione di punta e sulla relativa compensazione durante il resto dell'anno, altre registrano un sostanziale aumento dei contratti temporanei e dell'assunzione di lavoratori temporanei o migranti (per es. in Messico nel 2009, il 60 % della forza lavoro nel settore dell'elettronica era costituito da lavoratori temporanei, che raggiungevano il 90 % nella stagione di punta) <sup>(29)</sup>. Questo si traduce spesso in una limitazione dei diritti dei lavoratori con, ad esempio, l'abbassamento degli stipendi, la mancanza di previdenza sociale o il divieto di associazione sindacale. Le soluzioni potrebbero comprendere, oltre alla legislazione nazionale, accordi a livello di impresa, nonché un migliore coordinamento e condivisione delle informazioni fra acquirenti e fornitori, in modo da consentire un migliore piano di produzione e il ricorso a lavoratori permanenti piuttosto che temporanei.

<sup>(27)</sup> *Was the crisis a Window of Opportunity for Developing Countries?* (La crisi è stata un'opportunità per i paesi in via di sviluppo?), Timothy J. Sturgeon, Momoko Kawakami, Documento di ricerca strategica della Banca Mondiale.

<sup>(28)</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_dialogue/-sector/documents/meetingdocument/wcms\\_345445.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/meetingdocument/wcms_345445.pdf)

<sup>(29)</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_dialogue/-sector/documents/meetingdocument/wcms\\_317267.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/meetingdocument/wcms_317267.pdf)

3.2.5 I temi del rispetto dei diritti umani e dei lavoratori interessano il settore dell'elettronica anche attraverso la questione dei minerali ottenuti in aree colpite da conflitti o ad alto rischio, come la regione africana dei Grandi Laghi<sup>(30)</sup>. In seguito all'adozione della legislazione statunitense (legge Dodd-Frank), la Commissione europea ha presentato nel 2014 una proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di autocertificazione per importatori di stagno, tantalio, tungsteno e oro nel mercato dell'Unione europea, per garantire che i proventi da estrazione e commercio di questi minerali non sostengano i conflitti armati locali. Invece, la debita diligenza, corredata da altre misure, dovrebbe contribuire alla trasparenza di tutta la catena di approvvigionamento e dovrebbe avere effetti positivi sulla creazione di posti di lavoro e sul miglioramento delle condizioni di lavoro nelle miniere, riguardo ad esempio alla salute e sicurezza sul lavoro, ai livelli di reddito o alla regolarizzazione dell'attività dei lavoratori. Questo permetterebbe anche di rifornirsi in modo continuo in Africa, evitando di ricorrere ad altre regioni del pianeta, non colpite da conflitti<sup>(31)</sup>.

3.2.6 L'OCSE ha redatto le indicazioni di debita diligenza per catene di approvvigionamento responsabili di minerali da aree ad alto rischio o colpite da conflitti<sup>(32)</sup>.

### 3.3 *Catene globali del valore e catene globali di approvvigionamento in altri settori*

3.3.1 Il CESE desidera anche sottolineare che le catene globali del valore e le catene globali di approvvigionamento in altri settori, come l'industria agricola e i servizi, potrebbero dover affrontare problemi legati alle condizioni di lavoro, relativi in particolare alla salute e alla sicurezza sul lavoro.

3.3.2 Il sostegno dell'OIL al lavoro dignitoso nell'economia rurale<sup>(33)</sup> si concentra su tre settori prioritari di intervento: lavoro dignitoso per le popolazioni svantaggiate, marginalizzate e vulnerabili, lavoro dignitoso per i lavoratori agricoli nelle catene di approvvigionamento e lavoro dignitoso per i lavoratori agricoli nelle piantagioni.

## 4. **Contributo del CESE sulle modalità con cui garantire un lavoro dignitoso nelle catene globali di distribuzione**

In vista della 105<sup>a</sup> sessione della Conferenza internazionale del lavoro, in programma nel giugno 2016 a Ginevra, il CESE vorrebbe pubblicare il suo contributo con varie raccomandazioni riguardo ai modi e ai mezzi più efficaci per garantire un miglioramento delle condizioni di lavoro dei lavoratori nelle società di fornitori o subfornitori coinvolte nella capacità produttiva in seno alle catene globali di approvvigionamento.

### 4.1 *Chiarire il ruolo di ogni parte interessata*

Occorrerebbe chiarire il ruolo e le responsabilità di ogni parte interessata al fine di evitare confusione:

- I governi sono responsabili dell'elaborazione, realizzazione e attuazione del diritto nazionale in materia di lavoro e previdenza sociale, della ratifica e dell'effettiva attuazione delle convenzioni dell'OIL e, nel caso degli Stati membri dell'Unione europea, anche della trasposizione e del recepimento di direttive dell'Unione europea; inoltre, spetta loro fornire tutte le risorse amministrative e finanziarie, comprese le ispezioni del lavoro, per garantire il rispetto del quadro normativo.
- Le organizzazioni internazionali stabiliscono norme e sviluppano iniziative globali al fine di promuovere disposizioni internazionali sull'occupazione e condotte imprenditoriali responsabili. In questo contesto, documenti come i principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani (quadro «proteggere, rispettare e rimediare») forniscono indicazioni in merito a ruoli e responsabilità dei principali soggetti.

<sup>(30)</sup> Nell'ottobre 2013, il CESE ha approvato un parere sulle importazioni di beni essenziali per l'UE, compresi i minerali e le materie prime, GU C 67 del 6.3.2014, pag. 47.

<sup>(31)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-157\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-157_en.htm)

<sup>(32)</sup> <http://www.oecd.org/corporate/mne/mining.htm>

<sup>(33)</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_311653.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_311653.pdf)

- Le parti sociali sono invitate ad avviare e promuovere il dialogo sociale su norme e condizioni lavorative, anche nel contesto settoriale transfrontaliero, e i governi dovrebbero garantire che la libertà di associazione e la contrattazione collettiva siano efficacemente tutelate e promosse.
- Le imprese multinazionali dovrebbero rispettare le legislazioni applicabili negli Stati in cui operano; esse sono anche invitate a impegnarsi in approcci di responsabilità sociale delle imprese e di diligenza.
- Le ONG completano gli sforzi di altri attori e svolgono un ruolo fondamentale nell'accrescere la consapevolezza riguardo ai diritti del lavoro e nel denunciare gli abusi.

Data la complessità e gli evidenti rischi che incombono su questi soggetti fondamentali, il CESE lancia un appello affinché queste questioni complesse siano affrontate da piattaforme strutturate, trasparenti e inclusive delle parti interessate.

#### **4.2 Rispondere alla sfida statistica della misurazione dei flussi di commercio e di investimento**

Il CESE ha l'ambizione di valutare la realtà delle catene globali del valore in termini di valore, crescita e posti di lavoro, nonché i loro recenti sviluppi qualitativi. Questo significa lavorare, per esempio, con Eurostat e la DG Commercio, sui dati disponibili raccolti dall'OMC e dall'OCSE. Questa migliore comprensione della nuova organizzazione del commercio internazionale condurrà certamente a nuove proposte sull'uso degli strumenti tradizionali degli accordi di commercio e di sviluppo, come la soppressione dei dazi, la convergenza normativa, un migliore accesso agli appalti pubblici, regole di origine comuni, il rafforzamento delle capacità e il sostegno al commercio.

#### **4.3 Sostenere un approccio realmente integrato dell'Unione europea relativo, per esempio, alle politiche di commercio, sviluppo e vicinato**

Il CESE sostiene la volontà della Commissione europea, espressa nella recente comunicazione sulla politica commerciale e di investimento dell'Unione europea, riguardo all'impiego della serie di politiche esterne dell'UE al fine di incoraggiare lo sviluppo sostenibile in paesi terzi, in particolare i paesi in via di sviluppo come Bangladesh, Vietnam, Myanmar<sup>(34)</sup>, Cambogia, o Laos, e in paesi di altri continenti, per mezzo di vari strumenti. Questo dovrebbe comprendere l'inclusione di capitoli relativi al commercio e allo sviluppo sostenibile negli accordi di libero scambio sia in fase di negoziato che futuri, un migliore legame fra politica commerciale e rafforzamento delle capacità/sostegno, promozione della condotta responsabile delle imprese nella politica di investimento e sviluppo del settore privato, appositi progetti volti ad accrescere il rispetto delle norme lavorative, sostegno a parti sociali nazionali nella formazione, nei seminari informativi e così via.

#### **4.4 Proporre impegni realistici**

Il CESE ha molta esperienza nel campo della sostenibilità grazie alla sua partecipazione all'attuazione e al controllo di appositi capitoli degli accordi di libero scambio, al coinvolgimento in numerosi comitati della società civile che gli consentono di proporre un equilibrio adeguato fra condizioni legali necessarie nel campo dei diritti umani e del lavoro, della trasparenza, della lotta contro la corruzione e la necessaria flessibilità delle imprese multinazionali nell'organizzare le proprie catene globali di approvvigionamento in modo efficace e su misura in base alle diverse situazioni locali.

#### **4.5 Promuovere misure preventive efficaci**

In tutto il mondo, le PMI partecipano in misura sempre maggiore alle catene globali di approvvigionamento, e in tale ambito hanno ancora un notevole potenziale inutilizzato. Di conseguenza, il CESE intende pubblicizzare maggiormente alcuni strumenti concreti disponibili sul mercato, già provati e collaudati dalle imprese, che aiuteranno le PMI a partecipare alla gestione sostenibile delle loro catene globali di approvvigionamento. Tra tali strumenti figurano la mappatura dei fornitori, gli strumenti di autovalutazione, norme e proposte di clausole contrattuali.

<sup>(34)</sup> Per esempio, l'iniziativa sui diritti del lavoro in Myanmar (OIL, USA, Giappone, Danimarca, UE).



#### **4.6 Contribuire alla creazione di una nuova generazione di audit**

Gli audit sociali sono nati negli Anni 90 e sono stati criticati sia per i loro aspetti tecnici (per es. la qualificazione degli auditor, le modalità di esecuzione, la natura delle domande) che per aspetti sostanziali (misurazione provvisoria per un singolo fornitore, nessun progresso sistemico e graduale, terze parti responsabili del miglioramento delle condizioni sociali, ecc.). Il CESE intende sostenere la nascita di una nuova generazione di audit che coprano non solo le questioni sociali ma anche ambientali e di governance, con obiettivi più ambiziosi. Il fine ultimo sarà la sostituzione di questionari standardizzati con valutazioni basate su vari criteri specifici per le singole società in specifiche catene globali di approvvigionamento e sull'introduzione di una valida procedura di follow-up con il sostegno delle parti sociali.

#### **4.7 Concepire strumenti di trasparenza efficaci per il consumatore**

Il vertice del G7 del dicembre 2015 ha accolto, ad esempio, ausili pratici come le applicazioni su dispositivi portatili, che possano aiutare i consumatori a confrontare e comprendere le etichette sociali e ambientali dei prodotti.

Il CESE sostiene gli attuali sforzi dell'UE nel misurare e rendere noto l'impatto ambientale di alcune categorie di beni di consumo ed è pronto a promuovere le migliori prassi nazionali nel settore dell'etichettatura ambientale, come l'esperimento dell'etichettatura ambientale a criteri multipli condotto in Francia fra il 2010 e il 2013.

#### **4.8 Sostenere i programmi di rafforzamento delle capacità e altre iniziative volte a favorire il dialogo sociale e gli approcci multisettoriali**

La performance economica globale delle società e l'osservanza dei principi di lavoro dignitoso sono strettamente legati all'esistenza di sindacati e di organizzazioni dei datori di lavoro indipendenti, alla qualità del dialogo sociale e al benessere della forza lavoro.

Il CESE sostiene il programma *Better Work* concepito dall'OIL il cui obiettivo è aiutare le parti sociali locali a svolgere un ruolo efficace e a essere in grado di guidare la contrattazione collettiva.

Un'iniziativa settoriale, come l'accordo del Bangladesh sulla sicurezza antincendio ed edile per i prodotti di abbigliamento confezionati, può indurre acquirenti, produttori e sindacati a sviluppare e attuare un approccio completo ed efficace di interesse per tutto il settore.

Il CESE sostiene anche il dialogo sociale intersettoriale, compresi gli accordi di commercio e cooperazione (TCA) e gli accordi quadro internazionali (IFA). I vigenti TCA e IFA hanno dimostrato di costituire uno strumento importante nella promozione dei diritti dei lavoratori nelle catene globali di approvvigionamento. L'ulteriore sviluppo o una più estesa applicazione dovrebbe tuttavia prendere in considerazione la necessità di conservare flessibilità sia per i meccanismi di follow-up che di contenuto degli stessi accordi. In base a quanto appreso sull'attuazione, le parti dovrebbero anche impegnarsi nel loro continuo miglioramento.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'innovazione come motore di nuovi modelli economici»**

**(parere esplorativo)**

(2016/C 303/04)

**Relatrice: Ariane RODERT**

**Correlatore: Oliver RÖPKE**

Il 16 dicembre 2015 Marcelis Boereboom, direttore generale presso il ministero olandese degli Affari sociali e del lavoro, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, a nome della futura presidenza olandese del Consiglio, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

*L'innovazione come motore di nuovi modelli economici*

(parere esplorativo)

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016, (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 131 voti favorevoli e 3 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 L'Europa si trova dinanzi a sfide complesse che richiedono modelli sociali ed economici rinnovati. È necessaria una svolta verso un'economia basata sull'innovazione per creare progresso, crescita e benessere in Europa.

1.2 In tale contesto si vanno affermando concetti e modelli imprenditoriali innovativi, che indicano uno spostamento da un'innovazione di tipo tradizionale a un'innovazione che integra prospettive tecnologiche, ambientali e sociali e che si concentra sulla vita dei cittadini e sul loro benessere.

1.3 Il CESE invita pertanto la Commissione europea a sviluppare un quadro politico a sostegno di questi nuovi modelli imprenditoriali emergenti, attraverso il riconoscimento, il collegamento e la promozione di concetti centrali per tali modelli di imprese, basati su teorie come il valore condiviso, l'impatto collettivo, la misurazione dell'impatto, il partenariato a elica e l'innovazione sociale.

1.4 Il quadro politico comprende un ambiente propizio, con l'eliminazione delle barriere e l'ampliamento delle idee tradizionali d'impresa. Tra le questioni da analizzare figurano gli appalti pubblici, una regolamentazione favorevole all'innovazione, uno strumento finanziario su misura, un sostegno più mirato dei fondi strutturali, potenziali incentivi fiscali, la formazione, il sostegno e l'aggiornamento delle competenze, in quest'ultimo caso tenendo conto specificamente della digitalizzazione e della robotizzazione.

1.5 È essenziale che gli Stati membri e le istituzioni dell'UE riconoscano appieno e promuovano dei modelli economici «più equi», incentrati sulla creazione di innovazione a favore dello sviluppo sociale attraverso l'integrazione della misurazione dell'impatto sociale parallelamente alla rendicontazione dei progressi economici.

1.6 Il CESE sollecita la Commissione a tener pienamente conto dei principi del pacchetto Investimenti sociali e delle relazioni di quest'ultimo con l'innovazione sociale al momento di definire il pilastro europeo dei diritti sociali, dal momento che molti di questi nuovi modelli imprenditoriali costituiscono un'espressione concreta di tali principi.



1.7 Gli Stati membri e la Commissione devono garantire che l'innovazione sociale risulti perfettamente integrata nei programmi di innovazione. Il sostegno finanziario dell'UE all'innovazione sociale, nell'ambito, ad esempio, di Orizzonte 2020, dev'essere utilizzato integralmente e andrebbe valutato in funzione dell'assimilazione degli aspetti tecnici (da parte di ciascun diretto interessato) e del suo impatto politico.

1.8 Gli Stati membri e le istituzioni dell'UE devono integrare i principi dell'innovazione nella politica per le imprese per garantire una cultura propizia all'innovazione che la promuova, la faccia propria, la premi e la diffonda. Questa cultura comprende elementi come la sperimentazione, nuove configurazioni del partenariato e una visione allargata della creazione di valore nella società.

1.9 L'UE deve concentrarsi maggiormente sul sostegno e sulla protezione delle PMI, in particolare le imprese dell'economia sociale, le microimprese e le aziende familiari, e tutti i tipi di start-up, nelle iniziative previste dalla politica dell'innovazione al fine di migliorare le condizioni di sostenibilità e riproduzione/cambiamento di scala.

1.10 Nelle iniziative politiche destinate alla «rivoluzione industriale 4.0» e nelle politiche correlate, come l'economia circolare, l'economia della condivisione e l'economia funzionale, devono essere considerati appieno nuovi modelli imprenditoriali innovativi, incoraggiando l'adeguamento di tutte le imprese e tutti i modelli esistenti, favorendo l'affiorare di nuove forme non convenzionali di imprese e il formarsi di nuove relazioni e modelli adattati di cooperazione.

1.11 Il CESE invita la Commissione, nell'ambito dell'imminente revisione della strategia del mercato unico prevista nel 2017, ad incorporare integralmente questi nuovi modelli imprenditoriali e a proporre nuove misure in questa direzione.

1.12 Come per tutte le attività economiche, è essenziale che i principi del lavoro dignitoso, i diritti sociali dei lavoratori e il ruolo delle parti sociali siano pienamente rispettati nel contesto dei nuovi modelli imprenditoriali.

## 2. Introduzione

2.1 In Europa sta rapidamente emergendo un nuovo paesaggio della società che rende necessari nuovi modelli sociali ed economici per riconfigurare l'Europa come un'economia moderna e competitiva a livello globale.

2.2 Per creare progresso, crescita, coesione sociale e benessere, è necessaria una nuova mentalità nei confronti dell'innovazione. Le attività di innovazione e ricerca in tutto il mondo hanno adottato questa mentalità, come hanno fatto anche numerose imprese, che stanno lavorando già ora per produrre una crescita e un impatto sul piano sociale e ambientale, oltre che economico. Inoltre, le aspettative e la domanda dei consumatori testimoniano un sostegno a questo tipo di approccio, come è dimostrato chiaramente dall'emergere di iniziative quali l'economia collaborativa, l'economia circolare e l'economia della condivisione. Queste iniziative sono accomunate dal fatto di basarsi su un nuovo insieme di valori e di puntare a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva per il progresso, che combina insieme innovazioni tecniche, ambientali e sociali.

2.3 Con il presente parere si vogliono studiare alcuni concetti nuovi centrali per l'idea dell'innovazione in quanto motore di nuovi modelli imprenditoriali. Esso utilizzerà, in particolare, a titolo di esempio, le imprese dell'economia sociale. Il parere si appoggia ai contributi già elaborati dal CESE in materia e soprattutto al lavoro svolto nel quadro del progetto del Comitato sull'impresa sociale<sup>(1)</sup>. Nel parere non si affrontano concetti come l'economia circolare, l'economia collaborativa, l'economia funzionale o l'economia della condivisione, le politiche relative all'innovazione o alle PMI, che vengono analizzati in pareri del CESE correlati.

---

<sup>(1)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>

### 3. L'emergere di nuovi concetti

#### 3.1 *Promuovere l'innovazione sociale e quella riguardante la società quale modello d'impresa*

3.1.1 L'Europa si trova dinanzi a sfide complesse a livello della collettività, sfide cui i sistemi attuali non riescono a far fronte. Ciò indica un cambiamento di paradigma che richiede una nuova mentalità e soluzioni innovative. Queste innovazioni sono spesso definite innovazioni sociali o pertinenti alla società. «Un'innovazione è sociale tanto nelle finalità quanto nei mezzi. Tale definizione è integrata dalla seguente: le innovazioni sociali vengono concretamente definite come nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono contemporaneamente ad esigenze sociali (in maniera più efficace rispetto alle alternative) e creano nuove relazioni sociali o collaborazioni. In altri termini le innovazioni, oltre a essere utili per la società, accrescono la capacità di azione della società stessa» <sup>(2)</sup>. Le innovazioni sociali appaiono in tutti i settori e non rappresentano nulla di nuovo, ma sono accomunate dal fatto che finiscono per produrre un cambiamento sistemico.

3.1.2 Nel mondo accademico con innovazione oggi si intende più che il semplice sviluppo tecnico. I ricercatori ora sono concordi nell'affermare che l'innovazione e la ricerca devono integrare prospettive tecniche, ambientali e sociali. L'innovazione sociale, quella digitale e quella tecnica sono interdipendenti. La tecnologia digitale svolge in questo contesto il ruolo di strumento volto ad incoraggiare la condivisione e mettere i cittadini in condizione di agire, mentre l'innovazione sociale è l'obiettivo principale.

3.1.3 L'innovazione sociale assume forme diverse dall'innovazione tecnica. Essa è dettata da un bisogno, spesso intende rispondere a una sfida che si manifesta nella società o si rivolge a un gruppo di utenti specifico, integrando al tempo stesso prospettive sociali, ambientali ed economiche. Le innovazioni sociali di maggior successo implicano una riflessione globale che finisce per produrre un cambiamento sistemico, invece di affrontare un singolo aspetto o argomento.

3.1.4 L'innovazione sociale si fonda su un punto di vista etico, ideologico o di interesse generale, come dimostra il ruolo che la società civile svolge ora, e che ha svolto storicamente, nel dar forma ai sistemi di protezione sociale. L'innovazione sociale sarà anche un concetto nuovo, ma esiste di fatto da lungo tempo.

3.1.5 L'innovazione sociale si basa su una comunicazione aperta e su una risoluzione collaborativa dei problemi che coinvolge parti direttamente interessate e pratiche diverse al fine di catalizzare nuove soluzioni. L'innovazione sociale sta abbattendo i muri che separano settori e mercati, sostituendo la logica della concorrenza con soluzioni improntate alla collaborazione e al partenariato a lungo termine. Riguarda la condivisione, è collegata al movimento Open source e applica approcci non competitivi.

3.1.6 L'innovazione sociale è una frontiera fondamentale per l'Europa e promuoverà la «vera economia sociale di mercato» di cui parla l'articolo 2 del Trattato di Lisbona. Tale obiettivo si può però raggiungere solo se l'innovazione è chiaramente orientata verso obiettivi come l'inclusione e l'uguaglianza, e ciò, a sua volta, è destinato ad accelerare ulteriormente l'innovazione che riguarda l'intera società.

#### 3.2 *Ridefinire la creazione di valore nell'ottica del valore condiviso*

3.2.1 Si sta facendo strada la consapevolezza che una visione più ampia della creazione di valore, sotto il profilo economico, sociale e ambientale, sia alla base di un'opportunità economica interessante. Il fatto che il profitto economico sia generato o accresciuto garantendo un valore sociale e ambientale maggiore dimostra chiaramente che la crescita economica è legata al progresso sociale e ambientale. Questa situazione è definita come creazione di valore condiviso, un concetto analizzato da numerosi ricercatori <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Fonte: [http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications\\_pdf/social\\_innovation.pdf](http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf)

<sup>(3)</sup> <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value/ar/1>

3.2.2 Centrale per tale strategia, è uno spostamento dal criterio di ottimizzazione dei risultati finanziari a breve termine alla generazione di valore economico secondo modalità che producono anche progresso sociale e valore per la società. Il valore condiviso può sicuramente servire da motore per la prossima ondata di innovazione e di crescita della produttività nell'economia globale.

3.2.3 Per sostenere una vera economia sociale di mercato occorre incoraggiare forme di investimento appositamente concepite al fine di sostenere l'emergere di un'economia maggiormente partecipativa, democratica ed inclusiva. Ciò richiede un ecosistema finanziario completo nel quale in particolare è interessante prendere in considerazione le forme di capitale ibrido e misto, un argomento che il CESE ha già analizzato in precedenza <sup>(4)</sup>.

3.2.4 Applicare la logica del valore condiviso significa che la creazione di valore non rappresenta più un trasferimento di valore esistente, quanto piuttosto un aumento del valore sociale, ambientale ed economico globale. Tale logica, inoltre, evidenzia il fatto che il mercato non è definito soltanto in termini economici, ma che esso incorpora anche aspetti sociali e ambientali. Un elemento fondamentale è costituito dal fatto che il valore condiviso si basa sulla forza e sulle differenze tra il settore privato e quello della società civile, applicando un modello di co-creazione che in ultima istanza crea nuovi mercati oltre a farne crescere altri.

### **3.3 Basarsi su un approccio di partenariato**

3.3.1 Affrontare sfide complesse riguardanti la società nel suo insieme spesso richiede una stretta collaborazione tra stato, mercato e società civile al fine di creare soluzioni efficaci. Questo partenariato si basa su una comprensione profonda delle prospettive di ciascuna parte interessata, su processi decisionali rapidi e su un approccio empatico.

3.3.2 La cooperazione, la co-creazione e l'innovazione che interessa trasversalmente più settori presentano vantaggi enormi rispetto alle modalità adottate in passato dalla società per affrontare le proprie questioni interne. A tal fine è d'importanza cruciale riunire tutti i diretti interessati in una fase precoce per definire congiuntamente un obiettivo condiviso per la società e le modalità con cui procedere.

3.3.3 Dal momento che l'innovazione spesso nasce in un contesto locale vicino alle esigenze reali, occorre segnalare che l'attenzione e il sostegno vanno rivolti a tutta la società. Grandi sono le opportunità di raccogliere e condividere queste esperienze locali, molte delle quali possono essere ripetute e riprodotte su scala regionale e nazionale.

### **3.4 Puntare a un impatto collettivo**

3.4.1 Come già indicato, un cambiamento sociale su larga scala richiede un ampio coordinamento, allineamento e partenariato tra settori. Inoltre, uno dei risultati dev'essere un impatto collettivo.

3.4.2 L'impatto collettivo si basa sull'impegno di un gruppo di diretti interessati centrali di diversi settori, raccolti intorno a un programma comune al fine di risolvere un determinato problema sociale o della collettività. Esso richiede inoltre un'infrastruttura centralizzata, personale apposito, un processo strutturato, un sistema di misurazione condiviso, una comunicazione continua e un appoggio reciproco delle attività tra tutti i partecipanti. Il cambiamento sociale su larga scala che ne deriverà sarà il risultato di un coordinamento migliore tra i diversi settori, invece di venire da singole organizzazioni.

---

<sup>(4)</sup> GU C 13 del 15.1.2016, pag. 152.

### 3.5 *Misurare l'impatto sociale*

3.5.1 Se si vuole che il concetto di innovazione comprenda considerazioni non solo tecniche, ma anche sociali e ambientali, il progresso va misurato in modo diverso. Il CESE ha già esplorato in passato dei temi, come la misurazione dell'impatto sociale<sup>(5)</sup> e l'economia del bene comune<sup>(6)</sup>, da cui è emersa chiara la necessità di considerare i risultati e la rendicontazione in una prospettiva più ampia.

3.5.2 Gli indicatori economici sono stati per lungo tempo la norma per misurare i risultati. Tuttavia, il fatto che emergano con sempre maggior frequenza delle strutture ibride portatrici di innovazione fa nascere l'esigenza di una serie di indicatori nuovi e globali per misurare gli impatti sociali, ambientali ed economici.

3.5.3 L'applicazione dei principi di misurazione dell'impatto sociale comporta un approccio basato sul coinvolgimento dei soggetti interessati, una comprensione e una definizione comune dei risultati principali, oltre a richiedere la definizione concertata degli indicatori. Ciò contribuirà a cogliere il reale valore che è stato creato. L'attenzione deve spostarsi dalla rendicontazione economica alla misurazione di fattori, come i contributi, il prodotto, i risultati e l'impatto sociali. È importante che i diretti interessati abbiano la medesima comprensione di tali concetti, dal momento che questi ultimi sono applicati sia nel contesto dell'innovazione che in quello economico.

### 3.6 *Innovazione e lavoro dignitoso*

3.6.1 L'innovazione sociale e tecnica può avere un forte impatto sull'organizzazione del lavoro e sulle condizioni dei lavoratori. Un aumento dell'individualizzazione e una maggiore autonomia e flessibilità nei rapporti di lavoro non dovrebbero portare al deterioramento della protezione sociale. Perché i modelli innovativi ottengano risultati positivi, occorre continuare a garantire i principi del lavoro dignitoso anche in un contesto mutato<sup>(7)</sup>.

3.6.2 L'innovazione andrà di pari passo con il progresso sociale generale solo nel caso in cui tutti i diretti interessati siano coinvolti e ne traggano vantaggio, il valore aggiunto sia equamente ripartito e non vengano smantellati i diritti sociali. Occorre continuare a garantire la protezione sociale dei lavoratori anche se le condizioni sono mutate.

3.6.3 Lo stesso dicasi per i diritti sociali individuali dei lavoratori, in special modo le condizioni di lavoro e le retribuzioni. I modelli innovativi e la digitalizzazione, in particolare, spesso producono un più elevato livello di individualizzazione sul posto di lavoro, mettendo a rischio gli standard sociali. I modelli innovativi sostenibili devono rispettare i diritti dei lavoratori e le loro condizioni di lavoro anche in un mondo lavorativo in mutamento.

3.6.4 I nuovi modelli imprenditoriali innovativi devono promuovere i diritti collettivi dei lavoratori, la loro applicazione pratica e il ruolo delle parti sociali. Le parti sociali, i contratti collettivi e la partecipazione dei lavoratori sono spesso fonte di innovazione, in quanto creano le condizioni quadro necessarie.

3.6.5 Si dovrebbero continuare a promuovere il dialogo sociale e i contratti collettivi globali, dal momento che essi possono contribuire, tra l'altro, a migliorare le condizioni quadro di tipo sociale per il passaggio a modelli imprenditoriali innovativi. Le «regole sociali del gioco» hanno dovuto, in passato, essere adattate periodicamente ai nuovi sviluppi tecnologici e sociali, e altrettanto si dovrà fare anche in futuro. Si prenda ad esempio la redistribuzione del lavoro (tramite la riduzione dell'orario di lavoro).

<sup>(5)</sup> GU C 170 del 5.6.2014, pag. 18.

<sup>(6)</sup> GU C 13 del 15.1.2016, pag. 26.

<sup>(7)</sup> Secondo l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), i principi del lavoro dignitoso perseguono i seguenti obiettivi: attuazione delle norme fondamentali in materia di lavoro, opportunità di lavoro dignitoso con una retribuzione sufficiente, rafforzamento della sicurezza sociale e del dialogo tra le parti sociali.

#### 4. Promuovere modelli diversi d'impresa — l'esempio delle imprese dell'economia sociale

4.1 Il CESE sostiene la necessità di riconoscere e promuovere, nella loro interezza, la diversità e la pluralità dei modelli economici e imprenditoriali che insieme costituiscono il mercato unico<sup>(8)</sup>. Il CESE possiede conoscenze specifiche nel settore delle imprese dell'economia sociale. Insieme agli imprenditori sociali, tali imprese hanno assimilato molti dei concetti appena esaminati e rappresentano un buon esempio di queste forme ibride di modelli d'impresa che stanno affiorando in Europa.

4.2 In Europa esistono oltre 2 milioni di imprese sociali, che producono il 10 % del PIL. In molti Stati membri, però, si tratta di un comparto nuovo e ancora scarsamente sviluppato che presenta opportunità di crescita considerevoli. La società civile e l'economia sociale sono strettamente legate e, tramite l'innovazione, hanno contribuito a mutamenti sistemici di grande portata all'interno della società, per quanto riguarda ad esempio l'assistenza all'infanzia, gli ospedali, la promozione dell'autonomia personale e della vita indipendente degli anziani e delle persone con disabilità, l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, l'inserimento lavorativo e l'edilizia (sociale), nonché numerose scoperte o invenzioni scientifiche.

4.3 Le imprese dell'economia sociale, che hanno come destinatari del loro impegno un gruppo di utenti specifico, una esigenza della società non soddisfatta o una lacuna da riempire, sperimentano e trovano soluzioni innovative svolgendo un'attività economica. Esse reinvestono i profitti per realizzare la loro missione sociale ed esercitare un impatto a livello della società. Tali imprese hanno acquisito di recente una grande visibilità in quanto forniscono una soluzione interessante creando valore in modo duplice: socialmente attraverso le loro attività (coesione o inclusione sociale) ed economicamente (attraverso gli scambi commerciali, la creazione di imprese e l'offerta di occupazione).

4.3.1 La promozione dell'innovazione e della creatività dipende da ciascuna delle parti interessate, nonché dai comportamenti e dagli atteggiamenti. È pertanto fondamentale non soltanto rafforzare il settore delle imprese dell'economia sociale, ma anche garantire un atteggiamento aperto verso altri modelli diversi emergenti. Occorre coltivare una cultura della cooperazione e dei valori condivisi, principio insito, ad esempio, nell'economia sociale, fin dai suoi inizi. Dalla constatazione che le imprese dell'economia sociale, tramite la loro innovazione, creano nuove opportunità di mercato deriva che occorre riservare un'attenzione specifica alla tutela di queste forme di imprese per consentir loro di continuare a svilupparsi.

4.3.2 Val la pena in particolare osservare che la ricerca evidenzia una più marcata presenza delle donne nelle imprese sociali che non in quelle tradizionali. Alcuni studi che hanno raccolto dati, disaggregati per sesso, su questo argomento hanno mostrato, per giunta, che in alcuni paesi europei il numero di imprenditrici sociali addirittura supera quello dei loro colleghi uomini. Tali studi sembrano indicare inoltre che le imprenditrici sociali sono più innovative degli imprenditori, spendendo però meno nell'innovazione<sup>(9)</sup>. La ricerca individua quindi un ampio settore di sviluppo con una particolare attenzione per il sostegno all'imprenditoria sociale femminile.

#### 5. Creare un ambiente propizio a modelli imprenditoriali nuovi e innovativi

5.1 Modelli imprenditoriali nuovi e innovativi come le imprese dell'economia sociale fanno parte dell'economia regolare e non sono in conflitto con altri modelli imprenditoriali. Con il mutare del paesaggio sociale in Europa, l'attenzione deve concentrarsi su come cogliere tutte le forme di innovazione che sfociano in nuovi modelli imprenditoriali. Mentre questi nuovi modelli si basano su molti dei concetti illustrati al capitolo 3, gran parte dei programmi esistenti di sostegno, sviluppo e avviamento delle imprese, al pari di altre condizioni necessarie come la normativa vigente e gli strumenti finanziari disponibili, spesso non riesce a sostenere questi modelli imprenditoriali diversi, in quanto il sostegno e la politica sono ancora in buona parte concepiti, oggi, per un modello e una logica di impresa standardizzata più tradizionale. Per riuscire, quindi, a ottenere un sostegno adatto all'intero ventaglio di modelli imprenditoriali diversi emergenti in Europa, andrebbero presi in considerazione i seguenti elementi.

<sup>(8)</sup> GU C 318 del 23.12.2009, pag. 22.

<sup>(9)</sup> *WEstart: Mapping Women's Social Entrepreneurship in Europe* (Mappatura dell'imprenditorialità sociale al femminile in Europa), 2015.

5.1.1 Nel caso delle imprese dell'economia sociale, il CESE si sta attivando a favore di un ecosistema completo ritagliato sulle esigenze proprie di questo modello imprenditoriale specifico<sup>(10)</sup>. Secondo un principio analogo, **occorre creare ecosistemi anche per altri concetti imprenditoriali nuovi e ibridi**. Il sostegno attualmente disponibile, inoltre, deve essere aggiornato e adattato in modo da cogliere questi nuovi modelli, nonché da aiutare le imprese esistenti ad adeguarsi a queste nuove tendenze e a metterle in pratica. L'ecosistema ideale comprende elementi come un ecosistema finanziario su misura con soluzioni che ricorrono a capitale ibrido, forme di appalto più appropriate, un sostegno su misura allo sviluppo delle imprese e l'applicazione della misurazione dell'impatto sociale. Tutti questi elementi sono fondamentali per sorreggere ciascun modello imprenditoriale nei suoi primi passi e favorirne la sostenibilità.

5.1.2 L'innovazione non è più lineare. La combinazione di prospettive innovative di tipo tecnico, ambientale e sociale è fondamentale per individuare le soluzioni future. La piena integrazione di questi concetti richiede una nuova idea di **rendicontazione dei progressi compiuti, basata sul risultato o sull'impatto**. Due elementi, in particolare, sono importanti: la creazione di valore condiviso e l'adozione di un «bilancio triplice» (garantendo cioè che i progressi sociali, ambientali ed economici abbiano uguale peso). Se si riconoscerà il valore totale dovuto all'impatto collettivo degli aspetti economici, sociali e ambientali, si faranno rapidamente strada nuove forme di imprese ibride. Il concetto di valore condiviso è ancora ai suoi primi passi. Pertanto, occorre che i manager sviluppino nuove competenze e nuove conoscenze, e i governi imparino a regolamentare secondo modalità che consentano, invece di ostacolare, la creazione di valore condiviso.

5.1.3 I mercati finanziari svolgono un ruolo fondamentale nella corretta allocazione delle risorse all'interno della società. La loro crescente **concentrazione sul breve termine è in diretto conflitto**, però, con il requisito di soddisfare le esigenze a lungo termine della società, una questione sollevata in numerosi studi<sup>(11)</sup>. Le imprese devono disporre di margini per investire per il futuro, al fine di generare valore sia per gli investitori che per la società in generale. A tal fine si rendono necessari nuovi sistemi che premino il comportamento di chi investe a lungo termine. In questo caso l'importanza del finanziamento pubblico, spesso nell'ambito di soluzioni a capitale misto, costituisce un elemento di rilievo che di frequente rafforza lo sviluppo dell'impresa.

5.1.4 Perché l'innovazione dia impulso a nuovi modelli imprenditoriali, **va promossa costantemente una cultura che le sia favorevole**. Per incentivare una cultura dell'innovazione in Europa è essenziale incoraggiare iniziative sperimentali che accolgano ugualmente bene i successi e gli insuccessi (quali passi in un processo di apprendimento). Il «principio di innovazione» dovrebbe essere applicato come complemento a quello di precauzione, senza che quest'ultimo sia da ostacolo all'innovazione; il principio di innovazione comporta il fatto di tener conto dell'impatto delle normative e della regolamentazione in materia di innovazione. Come punto di partenza si possono elaborare processi e sistemi incentrati sul concetto di partenariato, coinvolgendo le principali parti interessate (promuovendo forum aperti, spazi di dialogo e riunioni cooperative). È quanto già avviene in diverse parti d'Europa, e questa pratica potrebbe essere facilmente ampliata, condivisa e diffusa<sup>(12)</sup>.

5.2 La **volontà e la titolarità politica** sono fondamentali per incentivare la creazione di nuove imprese in Europa. Di importanza cruciale è la definizione di agende politiche coerenti a livello dell'UE e degli Stati membri, concepite in modo tale da sostenere modelli imprenditoriali diversi. È chiaro che, per poter creare crescita e benessere in Europa, è necessario un passaggio ad un'economia e a una società basate sull'innovazione. A tal fine si dovrebbe far opportunamente leva sulla legislazione e le politiche in materia di mercato interno. La revisione della strategia del mercato unico, prevista per il 2017, offre un'occasione per considerare nuove misure in questa direzione.

5.2.1 Un sostegno adeguato e costante alla **ricerca di base e applicata**, da cui germoglierà l'innovazione futura, riveste un'importanza cruciale, data l'importanza attribuita al valore condiviso e al bilancio triplice. Occorre inoltre procedere a rilevazioni **statistiche** delle attività di questi nuovi modelli imprenditoriali, per poter fornir loro il sostegno politico più adeguato.

<sup>(10)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.social-entrepreneurship-make-it-happen>

<sup>(11)</sup> *Kay Review*, 2012: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/253454/bis-12-917-kay-review-of-equity-markets-final-report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253454/bis-12-917-kay-review-of-equity-markets-final-report.pdf).

<sup>(12)</sup> *Europe Tomorrow* — progetti *Loss* (FR) e *unMonastery* (IT).

5.2.2 È importante **fare opera di sensibilizzazione** riguardo alle varie forme di innovazione e di innovatori. Le imprese dell'economia sociale e la società civile spesso non pensano a definirsi come imprese innovatrici. Se si accrescerà la visibilità dell'innovazione sociale e si farà in modo che essa venga riconosciuta, attribuendo esplicitamente valore al suo vasto contributo alla società, si incoraggeranno più iniziative innovative in tutti i settori.

5.2.3 L'UE continua a svolgere un ruolo cruciale nel raccogliere e condividere le nuove iniziative, nel promuovere un ambiente propizio all'innovazione e nel garantire che iniziative politiche fondamentali riescano a cogliere queste nuove tendenze. La Commissione si trova nella posizione ideale per facilitare questo **scambio di buone pratiche e di modelli da riprodurre**.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---



**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'economia della condivisione e l'autoregolamentazione»**

**(parere esplorativo)**

(2016/C 303/05)

**Relatore: Jorge PEGADO LIZ**

Con lettera datata 16 dicembre 2015 e in conformità dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, M. J. BOEREBOOM, direttore generale del ministero per gli Affari sociali e l'occupazione dei Paesi Bassi, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, a nome della presidenza olandese, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

*L'economia della condivisione e l'autoregolamentazione*

(parere esplorativo)

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli, 1 voto contrario e 7 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 A seguito della richiesta rivoltagli dalla presidenza olandese di elaborare un parere esplorativo sul tema *L'economia della condivisione e l'autoregolamentazione*, il CESE, terminati i suoi lavori, ha l'onore di trasmettere il presente parere e di formulare le seguenti conclusioni.

1.2 Il CESE aveva già anticipato in vari pareri, dei quali il presente è evidentemente tributario, diversi aspetti di questo fenomeno indicato con nomi differenti a seconda delle lingue e delle prospettive d'approccio adottate.

1.3 Ha quindi cercato, in linea con la richiesta rivoltagli, di definire sia le caratteristiche specifiche dell'economia della condivisione, in modo da includere le pratiche economiche che rientrano in tale nozione, sia le modalità, le forme e i mezzi con cui questi comportamenti economici e sociali devono essere tutelati dalla legge, segnatamente mediante l'autoregolamentazione o la coregolamentazione.

1.4 Ad essere rilevante sul piano economico e sociale, a partire dagli anni 2000, con l'utilizzo di Internet e delle reti sociali, non è l'operazione reciproca del baratto, che è antica quanto la comparsa dell'uomo, ma piuttosto un «comportamento pro-sociale non reciproco» o, più esattamente, «l'azione e il processo di ripartizione con altri di ciò che è nostro affinché sia utilizzato e/o l'azione e il processo di ricevere o prendere qualcosa da altri per il nostro uso».

1.5 Più che la definizione di economia della condivisione, che tuttavia si cerca di dare, è importante fissarne le caratteristiche e quelle distintive sono:

- il fatto che questa pratica non porta a diventare proprietari, e neanche comproprietari dei beni, ma consiste in una comunione d'uso o di utilizzo,
- l'intermediazione svolta da una piattaforma che mette in contatto, segnatamente attraverso mezzi elettronici, una pluralità di proponenti di beni o servizi con una pluralità di utenti,



- un obiettivo comune consistente nell'utilizzare al meglio i beni o servizi in questione tramite la loro condivisione,
- e il fatto che le parti finali di queste operazioni a struttura triangolare complessa siano fundamentalmente «pari» (P2P — peer to peer) e non diano mai origine a relazioni contrattuali tra un'impresa e un consumatore (B2C — business to consumer).

1.6 Questa caratterizzazione, che poggia su una concezione relativamente consensuale, permette di definire il modello di questo tipo di relazioni economiche e distinguere le attività che rientrano effettivamente nell'economia della condivisione, e che devono avere un regime speciale, da quelle che a volte utilizzano indebitamente questa denominazione con l'unico scopo di sottrarsi a una regolamentazione che deve essere loro applicata e di cui un esempio d'attualità è fornito da Uber. Una distinzione analitica più precisa di ciò che è «condivisione» e di ciò che è basato su una piattaforma potrà fornire indicazioni maggiori ai fini della decisione politica e per stabilire quale sia la regolamentazione più adeguata.

1.7 Si evidenzia inoltre la crescente rilevanza economica delle manifestazioni dell'economia della condivisione, che hanno già raggiunto un volume d'affari significativo sia in Europa che nel resto del mondo, e si sottolinea la loro dimensione sociale e ambientale, che permette la formazione di forti legami di solidarietà tra i cittadini, la rivitalizzazione dell'economia locale, la generazione di occupazione, la razionalizzazione del consumo delle famiglie attraverso la messa in comune dell'uso di certi beni, la riduzione dell'impronta energetica e la promozione di un consumo più responsabile e sostenibile. Alcuni esempi pertinenti sono riportati nel punto 5.2.

1.8 In queste circostanze, il CESE torna a esortare la Commissione perché attui una serie di misure di natura politica, che risultano indispensabili affinché, a livello dell'UE e nei diversi Stati membri, le molteplici forme e modalità dell'economia della condivisione siano sostenute e applicate e si guadagnino credibilità e fiducia.

1.9 Avverte anche che è necessario che questi nuovi modelli di attività economica rispettino la legislazione nazionale applicabile e garantiscano in particolare i diritti dei lavoratori, una fiscalità adeguata, la protezione dei dati e della vita privata dei partecipanti, una concorrenza leale e la lotta ai monopoli e alle pratiche anticoncorrenziali, l'assunzione di responsabilità da parte delle piattaforme nelle operazioni concluse tra le parti, il rispetto della legalità nelle offerte e — soprattutto — la protezione dei diritti di tutti coloro che prendono parte all'economia della condivisione, compreso il *prosumer*, adattando a questi rapporti tutto l'*acquis* dell'UE vigente in materia di diritti dei consumatori, segnatamente per quanto riguarda le clausole abusive, le pratiche commerciali sleali, la salute, la sicurezza e il commercio elettronico.

1.10 Il CESE reputa pertanto che l'UE e, evidentemente, gli Stati membri riuniti in seno al Consiglio sotto la presidenza olandese debbano definire con urgenza un quadro giuridico chiaro e trasparente in cui queste attività si devono svolgere e realizzare nello spazio europeo, come definito al punto 8.2.4, ed esorta la Commissione a pubblicare in tempi rapidi la prevista Agenda per l'economia della condivisione o collaborativa, che è attesa da tempo.

1.11 In tale Agenda sarà necessario definire chiaramente il ruolo complementare che l'autoregolamentazione e la coregolamentazione devono avere, in linea con i principi e le modalità che da anni il CESE ha definito in pareri e relazioni informative dedicati a questi aspetti, che si ribadiscono e si danno per conosciuti.

## 2. Introduzione: un tema attuale e controverso

2.1 La presidenza olandese ha chiesto al CESE, con lettera del ministero per gli Affari sociali e l'occupazione, di elaborare un parere esplorativo sul tema *L'economia della condivisione e l'autoregolamentazione*, senza precisare alcun orientamento e senza formulare alcuna domanda.

2.2 Il tema dell'economia della condivisione, a cominciare dalla sua definizione e delimitazione concettuale fino alle differenti nozioni che include e alle pratiche che integra e ai relativi effetti, è decisamente controverso e di grande attualità.

2.3 Sono numerosissime le pratiche che, in anni recenti, si sono richiamate a questa idea, così come sono innumerevoli gli scritti di varia natura che sono stati pubblicati su questo tema.

2.4 Non c'è quindi da stupirsi che il CESE, sempre attento ai differenti impulsi provenienti dalla società civile, abbia già anticipato in vari pareri, di cui il presente è evidentemente tributario <sup>(1)</sup> e la cui filosofia generale si accoglie e sviluppa in questa sede, diversi aspetti di questo fenomeno indicato con differenti nomi a seconda delle lingue e delle prospettive d'approccio adottate.

2.5 Lo scopo del presente parere consisterà quindi nel rispondere alla richiesta della presidenza olandese, cercando di giungere a una definizione delle caratteristiche specifiche dell'economia della condivisione, che la renda autonoma sul piano concettuale e includa le pratiche economiche che rientrano in questo concetto, e di capire se e in che modo questi comportamenti economici e sociali debbano essere tutelati dalla legge, attraverso quali forme e quali mezzi, segnatamente mediante l'autoregolamentazione o la coregolamentazione.

### 3. Una questione di atteggiamento nei confronti «dell'essere o avere»

3.1 Le pratiche di certe forme note come «economia della condivisione» nascono ancora prima della concettualizzazione della relativa nozione, per effetto di un atteggiamento in rapporto all'avere e all'essere che è fondamentalmente connesso all'idea che «tu non sei quello che hai», ma «quello a cui puoi accedere».

3.2 È evidente che una certa economia della condivisione è antica quanto l'umanità e affonda le sue radici storiche nell'economia del baratto delle società primitive, la quale fu soltanto gradualmente detronizzata dall'introduzione della moneta che conferisce a chi la possiede la facoltà di comprare e, quindi, di avere.

3.3 Ciò che diventa, tuttavia, rilevante sul piano economico e sociale a partire dagli anni 2000 con l'utilizzo di Internet e delle reti sociali, non è un atteggiamento reciproco definito dal baratto, ma piuttosto un «comportamento pro-sociale non reciproco» o, più esattamente, «l'azione e il processo di ripartizione con altri di ciò che è nostro affinché sia utilizzato e/o l'azione e il processo di ricevere o prendere qualcosa da altri per il nostro uso». Per questo motivo l'economia della condivisione si ispira a varie correnti di pensiero che vanno dall'accesso libero, gratuito e universale sino alla conoscenza, all'economia della funzionalità, all'economia del dono (*gift economy*), che è incentrata sugli scambi senza fini di lucro. Al contrario della pura economia del baratto, l'economia della condivisione è basata su una operazione finanziaria.

### 4. Una pratica rilevante sul piano economico

4.1 È da questa nozione che bisognerà partire per delimitare il campo proprio e specifico dell'economia della condivisione nelle sue varie sfaccettature, enunciando le caratteristiche che le relative pratiche devono presentare per poter essere distinte dalle altre pratiche dell'economia di mercato.

4.2 Innanzitutto, la caratteristica predominante e comune è che questa pratica non porta alla proprietà e neanche alla proprietà dei beni, ma a una comunione d'uso o di utilizzo.

4.3 D'altro canto, è essenziale l'intermediazione di una piattaforma che metta in contatto, segnatamente attraverso mezzi elettronici (un *browser* o un'applicazione), una pluralità di proponenti di beni o servizi con una pluralità di utenti.

4.4 Un obiettivo comune e caratteristico di questo tipo di attività consiste nell'utilizzare al meglio (*idling capacity* o capacità inutilizzata) i beni o servizi tramite la loro condivisione.

---

<sup>(1)</sup> GU C 177 dell'11.6.2014, pag. 1.

4.5 Si considera inoltre essenziale che in questo modello di transazione le parti finali siano fundamentalmente «pari» (P2P) e non diano mai origine a relazioni contrattuali B2C, — indipendentemente dal fatto che tali parti siano singoli individui o collettivi, comprese le società, purché non facciano di questa condivisione il loro scopo commerciale (ad esempio, una società può condividere con un'altra l'utilizzo di un parco veicoli o una serie di apparecchiature di riproduzione). Tuttavia, la possibilità che tra «pari» possa realizzarsi un'«operazione economica» non può essere scartata.

4.6 Il grafico seguente illustra le differenze tra i modelli di attività economica:



4.7 Questo tipo di operazione presuppone una triangolazione contrattuale complessa che si traduce nei rapporti contrattuali tra il detentore del bene (o il prestatore del servizio) e l'ente che gestisce la piattaforma, tra l'utilizzatore e l'ente che funge da intermediario dell'operazione sulla piattaforma (eventualmente, dietro pagamento di un prezzo) e, infine, tra gli stessi utilizzatori della piattaforma per l'uso in questione.

4.8 Per questo motivo, non si ritiene che siano caratteristiche specialmente distintive o specifiche:

- il carattere gratuito od oneroso, Couchsurfing oppure Airbnb;
- la reciprocità delle posizioni contrattuali;
- il carattere finanziario o non finanziario dell'operazione (accettando quindi l'inserimento del *crowd-funding*, o finanziamento collettivo, in questa attività);
- la mera condivisione di beni o servizi tra privati (il «passaggio» dato a un collega, la cessione temporanea di una stanza per il pernottamento o il soggiorno di un amico, offrire l'uso della propria lavatrice quando quella del vicino è guasta);
- il baratto o la vendita di beni di seconda mano, in quanto non implicano una condivisione e hanno per effetto la trasmissione della proprietà dei beni.

## 5. Alcuni esempi pratici di ciò che è, oppure non è, una manifestazione di economia condivisa

5.1 Le limitazioni imposte alla lunghezza del presente parere non permettono un'ampia enunciazione e meno ancora una discussione dettagliata della natura di una lunga serie di situazioni che presumibilmente presentano le caratteristiche enunciate dell'economia della condivisione.

5.2 Alcuni casi meritano tuttavia un riferimento specifico per illustrare l'oggetto del presente parere.

5.2.1 Nel settore dell'alloggio vanno ricordati Airbnb, Rentalia, Homeaway, Couchsurfing e BedyCasa, che sono piattaforme in cui i proprietari di immobili si registrano per la condivisione temporanea di una stanza o di tutta la casa, anche se è possibile che ostelli, locande o altre strutture turistiche di ricezione mettano a disposizione le loro strutture su queste piattaforme. Vista la facilità con cui chiunque può inserire il proprio immobile in queste reti di condivisione, e tenendo conto del vantaggio economico che i proprietari ricavano da questa attività, l'aumento esponenziale degli alloggi in questo segmento ha portato alla conclusione di accordi di collaborazione tra queste piattaforme e le autorità fiscali di Parigi e Amsterdam per quel che riguarda la riscossione delle tasse dovute e il trasferimento del relativo gettito. Ad Amsterdam, Barcellona, Londra e Berlino è stato istituito un sistema di registrazione obbligatoria di questi alloggi, con norme che stabiliscono limiti di tempo, allo scopo di non danneggiare la locazione a lungo termine e di impedire il conseguente aumento degli affitti.

5.2.2 Nel settore dei trasporti è possibile ricordare Blablacar, Umcoche, Liftshare, Karzoo, che sono applicazioni che consentono la registrazione dei proprietari di veicoli privati che intendono condividere i posti liberi delle loro vetture durante i loro viaggi (*car-pooling* o utilizzo in comune dell'automobile). In alcune di queste piattaforme è possibile condividere le spese di viaggio, ma non è permesso riscuotere compensi con carattere di lucro. Occorre tuttavia distinguere il caso di Uber, in quanto non solo mette a disposizione servizi per la condivisione dei veicoli di privati (UberPop — vietato in quasi tutta l'UE), ma permette anche di chiedere un servizio di trasporto a conducenti professionisti (Uberblack e UberX — avvicinandosi quindi a un servizio tradizionale di taxi). Non è chiaro come possa essere catalogato, dato che il modello aziendale dell'impresa non è trasparente e si è persino dibattuto in sede giudiziaria se i conducenti di Uber fossero funzionari dell'impresa<sup>(2)</sup>. Questo servizio ha suscitato manifestazioni talvolta violente, dando persino origine a procedimenti giudiziari un po' dappertutto in Europa. Soltanto l'Inghilterra e l'Estonia hanno emanato disposizioni legislative con cui hanno legalizzato questo tipo di servizi, in attesa della risposta della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) in merito alle questioni pregiudiziali sottoposte da due tribunali — uno di Barcellona e l'altro di Bruxelles — per chiarire la natura del servizio<sup>(3)</sup>.

5.2.3 Esempi di finanziamento collettivo sono il finanziamento tramite prestito con pagamento di interessi (come Zopa e Auxmoney), il finanziamento del capitale con partecipazione sociale all'impresa costituita (come Fundedbyme e Crowdcube), il finanziamento in cambio di una ricompensa (come Kickstarter o Indiegogo) e, infine, il finanziamento tramite donazione, in cui non è concessa alcuna contropartita per gli importi versati.

## 6. La necessità di definire un concetto

6.1 Solitamente, lo sforzo di concettualizzazione, soprattutto quando il metodo è induttivo, non è lineare e richiede tempo affinché si consolidi e riscuota un consenso generale. È quanto avviene con la nozione di «economia della condivisione», che nei mezzi di comunicazione sociale appare accompagnata da altre nozioni, come «economia sociale o solidale», «economia circolare», «economia funzionale», «economia verde», «economia blu», «economia delle soluzioni», «economia orizzontale», «economia su richiesta (*on demand*)», «economia delle piattaforme» e «*gig economy*» (dove con il termine *gig* si intende la singola prestazione lavorativa attivata su richiesta tramite piattaforme online o applicazioni di cellulari, *smartphone* ecc.).

6.2 Per questo motivo alcuni autori arrivano persino a ritenere che sia preferibile non darne una definizione, per timore che non sia sufficientemente onnicomprensiva o — al contrario — che non delimiti correttamente l'ambito di riferimento.

6.3 Nei pareri del CESE, malgrado i molteplici riferimenti a questa nozione, non si è mai cercato di darne una definizione; allo stesso modo, nel suo parere in materia il CdR<sup>(4)</sup> non si è arrischiato a formulare una definizione, sebbene abbia cercato di proporre una classificazione in due categorie principali e quattro forme. Infine, la Commissione, nella sua recente comunicazione sul tema *Migliorare il mercato unico*<sup>(5)</sup>, preferisce impiegare il termine «economia collaborativa», che è considerato un sinonimo, ma, invece di darne una definizione, si limita a enunciarne i vantaggi per alcune parti interessate (i consumatori e i lavoratori) e a segnalarne gli effetti sul piano della produttività e sostenibilità, promettendo per il 2016 una «Agenda europea dell'economia collaborativa». Per quanto concerne il PE, esso finora non ha prodotto alcun contributo rilevante oltre alla risoluzione del 21 dicembre 2015 intitolata *Verso un atto per il mercato unico digitale*<sup>(6)</sup>, ad alcuni studi di alta qualità e a qualche promemoria su questioni puntuali. Peraltro, nessuno di questi documenti contiene una valutazione d'impatto in riferimento alla creazione di posti di lavoro e alla crescita.

<sup>(2)</sup> <http://www.theguardian.com/technology/2015/sep/11/uber-driver-employee-ruling>

<sup>(3)</sup> GU C 363 del 3.11.2015, pag. 21 e GU C 429 del 21.12.2015, pag. 9.

<sup>(4)</sup> GU C 51 del 10.2.2016, pag. 28.

<sup>(5)</sup> COM(2015) 550 final, pag. 4.

<sup>(6)</sup> A8-0371/2015.

6.4 Il CESE non ritiene che occorra essere originali in questa materia visto che, tra le numerose definizioni formulate, ce ne sarà una che appare come quella che raccoglie un ampio consenso; si adotterà quindi la definizione di economia della condivisione di Botsman & Rogers: «sistema economico basato sulla condivisione diretta tra privati di beni o servizi sotto-utilizzati, gratuitamente o dietro pagamento di un prezzo», mediante piattaforme online, anche se una distinzione analitica più precisa della nozione di «condivisione», vale a dire la sua natura «non lucrativa», e degli elementi basati sulla piattaforma potrà fornire indicazioni maggiori ai fini della decisione politica e per stabilire quale sia la regolamentazione più adeguata.

6.5 Questa definizione è sufficientemente ampia da includere settori tanto diversi come la produzione e il consumo, passando per il finanziamento (*crowd-funding*) o la stessa conoscenza, e da permetterne la suddivisione in quattro ambiti dotati di una certa autonomia, vale a dire, il consumo collaborativo, l'istruzione, la formazione e la conoscenza collaborative, il finanziamento collaborativo, e la produzione collaborativa<sup>(7)</sup>.

6.6 Questa definizione permette inoltre di distinguere modelli di attività economica che, sotto le sembianze dell'economia della condivisione, sono in realtà operazioni che perseguono unicamente il lucro e che rientrano nel paradigma B2C. Questa conclusione è verificabile tramite un'analisi delle modalità di funzionamento di queste piattaforme (anche se non sempre trasparente): possiamo infatti trovare casi di vera economia della condivisione, in cui il rapporto stabilito tramite la piattaforma è del tipo P2P e la sola funzione della piattaforma è rendere possibile il contatto tra pari; ma sono individuabili anche casi in cui imprese, sotto l'apparenza di un rapporto tramite una piattaforma P2P, intervengono nell'operazione ricevendo commissioni, come destinatari dei pagamenti e fornitori di servizi accessori. Tali casi non dovranno pertanto essere considerati esempi di economia della condivisione, ma piuttosto prestazioni di servizi del tipo B2C, con le conseguenze che ne derivano.

6.7 D'altro canto, questa definizione permette certamente di escludere dal concetto di economia della condivisione un certo tipo di manifestazioni che alcuni vorrebbero farvi rientrare, vale a dire:

- a) la condivisione di beni alimentari o di beni di consumo non durevoli;
- b) le mutue e le cooperative;
- c) l'imprenditoria sociale;
- d) la beneficenza;
- e) i servizi su richiesta (on demand);
- f) l'economia della funzionalità (più legata all'economia circolare);
- g) la mera intermediazione.

## 7. La crescente rilevanza economica del fenomeno e alcune opzioni politiche da approfondire

7.1 Pur mancando ancora una definizione molto chiara dell'ambito di riferimento, si sono moltiplicati gli studi e le indagini che puntano a determinare il peso economico di questo fenomeno sia a livello dell'UE che nel resto del mondo.

7.2 Non vi è alcun dubbio sul fatto che le iniziative dell'economia condivisa abbiano continuato ad aumentare negli ultimi anni, più precisamente in questi tempi di crisi e in risposta ad essa; sul sito Internet [www.collaborativeconsumption.com](http://www.collaborativeconsumption.com) sono recensite più di 1 000 iniziative.

---

(7) <http://www.euro-freelancers.eu/marco-torregrossa-presentation-on-the-sharing-economy-2/>

7.3 Stime credibili della Commissione europea indicano che il fatturato a livello mondiale che si cela dietro la designazione di economia della condivisione è arrivato a 3,5 miliardi di dollari nel 2013, cifra che rappresenterebbe una crescita annua del 25 %. Attualmente, il volume d'affari sarebbe già di 20 miliardi. Le previsioni formulate dallo Studio PwC indicano una crescita molto pronunciata fino al 2025 <sup>(8)</sup>.

7.4 Oltre a creare valore economico, l'economia della condivisione, nella sua dimensione sociale e ambientale, permette la formazione di forti legami di solidarietà tra i cittadini, la rivitalizzazione dell'economia locale, la generazione di occupazione, la razionalizzazione del consumo delle famiglie attraverso la messa in comune dell'uso di certi beni, la riduzione dell'impronta energetica e la promozione di un consumo più responsabile e sostenibile.

7.5 Il CESE ritiene che questo tipo di economia rappresenti «un'integrazione innovativa e vantaggiosa sotto il profilo economico, sociale ed ecologico per l'economia della produzione» e costituisca anche «una soluzione alla crisi economica e finanziaria» <sup>(9)</sup>.

7.6 Per questo motivo il CESE non si è astenuto dall'esortare la Commissione ad adottare una serie di misure politiche indispensabili affinché, a livello dell'UE e nei diversi Stati membri, le molteplici forme e modalità dell'economia della condivisione siano sostenute, applicate e si guadagnino credibilità e fiducia. Nel quadro del presente parere non si può, quindi, che dare come note le posizioni già adottate dal CESE in rapporto a tali aspetti e ad esse si rinvia espressamente. Il Comitato ritiene pertanto che i nuovi modelli di attività economica osservabili sulle piattaforme suscitino questioni urgenti in rapporto, tra l'altro, all'applicazione della legislazione nazionale, oltre che alla garanzia dei diritti dei lavoratori e di una fiscalità adeguata. Il CESE esorta la Commissione a prendere in esame queste preoccupazioni se si vuole veramente che i benefici sociali di questi modelli di attività economica si concretizzino.

7.7 È inoltre importante ricordare l'urgenza delle definizioni, degli orientamenti o delle linee direttrici a livello europeo, dato che alcuni Stati membri, di fronte al ritardo e all'apparente esitazione delle istituzioni europee, stanno già andando avanti individualmente nella definizione di loro politiche.

## 8. Un'attività tutelata dalla legge

### 8.1 *Gli interessi in causa e la loro tutela giuridica*

8.1.1 Come qualsiasi altra attività che metta in relazione persone con interessi propri, che sono eventualmente conflittuali, l'economia della condivisione è soggetta alla legge e alla regolazione normativa degli interessi in causa. Si ritiene quindi non seria la posizione di coloro che pretendono che l'economia della condivisione sia una zona «senza leggi» in cui la libertà deve imperare senza qualsiasi barriera o vincolo, poggiando esclusivamente sulla fiducia e la bontà naturale (ad immagine del «buon selvaggio» di Rousseau).

8.1.2 Il CESE ha sostenuto, in modo costante e coerente, che qualsiasi attività economica deve essere tutelata dalla legge; affermando anche però che questa regolamentazione può essere di vari tipi, che devono articolarsi tra loro in modo armonioso.

8.1.3 Più precisamente, nel suo parere più recente sul ruolo dell'autoregolamentazione e della coregolamentazione nell'UE <sup>(10)</sup>, a cui si rinvia, il CESE ha sostenuto in particolare che l'autoregolamentazione e la coregolamentazione, in quanto «meccanismi spontanei o indotti che regolano interessi economici e sociali, oppure rapporti e pratiche commerciali dei vari attori economici» devono essere considerati degli strumenti importanti con una funzione complementare o supplementare, ma mai come alternative all'eteroregolamentazione (*hard law*). La validità dell'autoregolamentazione e della coregolamentazione dipende dalla loro configurazione e dal loro campo di applicazione, che «devono essere definiti da norme espresse ed esplicite di legge inderogabili e giuridicamente applicabili, sia a livello nazionale che a livello europeo, che rispettino nel contempo la natura di questi strumenti, specialmente l'accordo volontario dei partecipanti».

<sup>(8)</sup> [http://www.cpcp.be/medias/pdfs/publications/economie\\_collaborative.pdf](http://www.cpcp.be/medias/pdfs/publications/economie_collaborative.pdf)

<sup>(9)</sup> GU C 177 del 11.6.2014, pag. 1.

<sup>(10)</sup> GU C 291 del 4.9.2015, pag. 29.

## 8.2 *Diritti e obblighi*

8.2.1 Infatti, a partire dal momento in cui pratiche puramente spontanee tra privati assumono il valore di attività economica e i diritti e gli obblighi reciproci delle parti rivestono un carattere contrattuale, tale pratiche devono essere coerentemente soggette a una normativa, nazionale o europea, che inquadri sul piano giuridico i diritti e gli obblighi degli uni e degli altri.

8.2.2 La complessità delle relazioni che sono in gioco in questo fenomeno, e che sono state descritte al punto 4.7, sono tali da giustificare una definizione di un quadro giuridico entro il quale i partecipanti devono muoversi, principalmente quando queste attività presentano un carattere ibrido, come nei casi di *freemium* (quando la versione di base di un prodotto è gratuita mentre le funzionalità aggiuntive sono a pagamento) o di *donation-ware* (quando un programma informatico è disponibile dietro elargizione di una donazione) che sono ben evidenziati dall'esempio emblematico delle cacce al tesoro di tipo *geocaching*.

8.2.3 Nella misura in cui il fenomeno travalica oggi chiaramente, per la sua stessa natura, le frontiere degli Stati membri, l'UE deve definire, per il suo spazio comune e integrato di cui si compone il grande mercato unico, il quadro giuridico applicabile ogni qual volta tali attività si svolgano a livello transfrontaliero. La mancanza di tale quadro ha già portato a una serie di prese di posizione differenti e contraddittorie in vari Stati membri in rapporto a taluni casi concreti (ad esempio, Uber), in modo simile a quello che sta succedendo anche negli Stati Uniti.

8.2.4 Tale quadro giuridico riguarda segnatamente i seguenti settori prioritari:

- a) la protezione dei diritti di tutti coloro che prendono parte all'economia della condivisione, compreso il *prosumer*, adattando a questi rapporti tutto l'*acquis* dell'UE vigente in materia di diritti dei consumatori, segnatamente per quanto riguarda le clausole abusive, le pratiche commerciali sleali, la salute, la sicurezza e il commercio elettronico;
- b) i diritti fondamentali dei «consumatori» che devono poter essere estesi a questa fattispecie (informazione, trasparenza, protezione dei dati e riservatezza, salute e sicurezza);
- c) la protezione dei dati e della vita privata dei partecipanti (*tracking e profiling*) che garantisca la portabilità dei loro dati;
- d) il diritto della concorrenza, nella misura in cui questo tipo di attività entra in concorrenza sul mercato con imprese che perseguono finalità e attività identiche, allo scopo di garantire una concorrenza leale e di combattere i monopoli e le pratiche anticoncorrenziali e in modo da raccogliere altre sfide dell'economia della condivisione;
- e) il diritto tributario, nella misura in cui i ricavi di queste attività non potranno essere esentati da un'imposizione adeguata, per combattere le frodi e l'evasione fiscale;
- f) la responsabilità delle piattaforme nelle operazioni, a seconda dei servizi prestati e conformemente al loro livello di intervento nelle operazioni che si concludono per il loro tramite, e la garanzia del rispetto della legalità nelle offerte pubblicate;
- g) il loro impatto sul mercato del lavoro e sulla definizione stessa della nozione di lavoro in ambiente digitale e delle forme che esso vi assume;
- h) la protezione dei lavoratori coinvolti, operando una distinzione tra la situazione dei lavoratori che non hanno un effettivo rapporto di lavoro con la piattaforma, che vanno quindi protetti conformemente ai principi applicabili ai lavoratori autonomi, e la situazione di coloro che possono essere effettivamente considerati lavoratori dipendenti della piattaforma, cui vanno applicati i principi di tutela dei lavoratori subordinati, facendo particolare attenzione ai casi dei «falsi» lavoratori autonomi o dei lavoratori precari;



- i) la tutela dei diritti e degli strumenti sociali dei lavoratori, come il diritto di associazione, il diritto di sciopero, nonché il diritto alla contrattazione collettiva e al dialogo sociale;
- j) la protezione dei modelli sociali degli Stati membri e della loro capacità di mantenere in modo sostenibile questi modelli in futuro;
- k) la dimensione ambientale, nell'ottica di monitorare l'impatto ambientale dell'economia collaborativa per prevenire ripercussioni negative <sup>(11)</sup>;
- l) il diritto di autore e quello di proprietà intellettuale, da considerare nel quadro del riesame della direttiva 2001/29/CE.

### 8.3 *Formule di regolamentazione*

8.3.1 A livello dell'UE, l'unico che importa ai fini del presente parere, il CESE ritiene che le istituzioni europee, a cominciare dalla Commissione, a causa del suo potere di iniziativa, senza però dimenticare il Consiglio e il Parlamento europeo, debbano prefiggersi di prestare un'attenzione del tutto particolare e urgente all'adozione di un quadro regolamentare che definisca con esattezza il suo campo di applicazione e i parametri entro i quali questa attività deve svolgersi, poiché è indubbio che le misure debbano essere concepite in funzione dei diversi tipi di economia della condivisione.

8.3.2 In tale quadro vanno messi in evidenza i principi comuni dell'interesse e dell'ordine pubblico, che dovranno essere considerati vincolanti per chi partecipa a queste forme di attività economica, e in particolare quelli indicati al punto 8.2.4.

8.3.3 Tuttavia, come è stato sempre sostenuto dal CESE, esiste simultaneamente e parallelamente uno spazio che deve essere lasciato all'autoregolamentazione e alla coregolamentazione, in quanto si ritiene che ci si trovi di fronte a un caso esemplare di ciò che alcuni già chiamano una «regolamentazione condivisa» (*shared regulation*), come è stato recentemente affermato dalla londinese Royal Society for the encouragement of Arts, Manufactures and Commerce (RSA), oppure da Sharing Economy UK (SEUK) nel suo modello di codice di condotta <sup>(12)</sup>.

### 8.4 *Un ruolo speciale per l'autoregolamentazione*

8.4.1 Il CESE è sempre stato dell'avviso che le istituzioni dell'UE o le autorità nazionali non debbano definire il contenuto dei codici di autoregolamentazione, che devono essere lasciati alla totale libertà delle parti, qualora essi non pretendano di ottenere un riconoscimento vincolante tra le parti.

8.4.2 Peraltro, nella misura in cui si desidera che tali accordi siano riconosciuti «come strumento accessorio di regolamentazione nell'ordinamento giuridico considerato», il CESE, nel suo parere succitato, ha affermato che l'UE «deve disciplinare con chiarezza i parametri relativi al loro riconoscimento, i principi che li devono reggere e i loro limiti». Tale dottrina è interamente applicabile alla fattispecie dell'economia della condivisione, che non deve esserne esonerata.

8.4.3 Il CESE si rammarica che il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione non abbiano perfezionato il nuovo accordo interistituzionale, che è stato adottato lo scorso 13 aprile, nei termini che il Comitato aveva raccomandato nel proprio parere sull'autoregolamentazione e la coregolamentazione, per quanto concerne gli aspetti di questa materia che figuravano nel precedente accordo. Deplora, inoltre, che sul tema dell'autoregolamentazione e della coregolamentazione ci si limiti ora a un vago riferimento nella comunicazione sul pacchetto *Legiferare meglio*, che rinvia a una nota a piè di pagina che rimanda ai principi per un utilizzo migliore sia dell'autoregolamentazione e della coregolamentazione alla piattaforma CoP (Pilot Community of Practice for better self and co-regulation), oltre ad indicazioni sparse negli orientamenti e strumenti (toolbox) di tale pacchetto.

8.4.4 Orbene, se esiste un settore in cui la definizione dei parametri summenzionati è quanto mai necessaria per dargli credibilità agli occhi degli utilizzatori e conquistarne la fiducia, è innegabilmente quello dell'economia della condivisione, che avrebbe molto da guadagnare da una solida architettura conferita da un quadro responsabile di autoregolamentazione o coregolamentazione a livello europeo.

8.4.5 Il Comitato attende, quindi, con interesse l'annunciata «Agenda europea per l'economia collaborativa» e sin da ora esorta la Commissione a non trascurare gli aspetti connessi alla regolamentazione di questa attività e il ruolo che a questo proposito l'autoregolamentazione e la coregolamentazione devono avere.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(11)</sup> [http://www.iddri.org/Evenements/Interventions/ST0314\\_DD%20ASN\\_sharing%20economy.pdf](http://www.iddri.org/Evenements/Interventions/ST0314_DD%20ASN_sharing%20economy.pdf)

<sup>(12)</sup> <http://www.sharingeconomyuk.com>

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «REFIT»****(parere esplorativo)**

(2016/C 303/06)

**Relatore: Denis MEYNENT**

La Commissione europea, in data 13 gennaio 2016, 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:

*REFIT*

(parere esplorativo).

Il sottocomitato «REFIT», istituito conformemente all'articolo 19 del Regolamento interno e incaricato di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il suo progetto di parere in data 19 aprile 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 26 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 185 voti favorevoli, 4 voti contrari e 8 astensioni.

**1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato ricorda che l'obiettivo primario del programma REFIT<sup>(1)</sup> è di migliorare la qualità e l'efficacia della legislazione europea e di elaborare regole semplici, comprensibili e coerenti, senza rimettere in causa gli obiettivi politici stabiliti né agire a scapito della tutela dei cittadini, dei consumatori, dei lavoratori e del dialogo sociale, oppure ancora dell'ambiente.

1.2 La legislazione europea è un fattore fondamentale di integrazione e non costituisce affatto un onere o un costo da ridurre: se ben proporzionata, essa è anzi un'importante garanzia di protezione, di promozione e di certezza del diritto per tutti i cittadini e gli altri soggetti europei.

1.3 Le valutazioni d'impatto di tutte le proposte legislative devono essere integrate e accordare alle dimensioni economiche, sociali e ambientali, anche con riguardo alle PMI, tutta l'importanza che meritano. Il Comitato auspica che Parlamento, Consiglio e Commissione europea possano concordare una metodologia comune per la valutazione d'impatto, alla quale anche il Comitato e il Comitato delle regioni (CdR) possano ispirarsi.

1.4 Il processo di consultazione pubblica, come anche la consultazione degli esperti e delle parti interessate, devono essere quanto più aperti possibile, ma non possono sostituirsi alle consultazioni delle parti sociali e del Comitato.

1.5 Il Comitato chiede alla Commissione di includere, nel suo quadro di valutazione, un'analisi annuale, quantitativa e qualitativa, dei principali costi e benefici delle misure previste dal programma REFIT, anche per quanto riguarda il livello e la qualità dell'occupazione, la protezione sociale, la salvaguardia ambientale e la tutela dei consumatori.

1.6 Il processo decisionale deve rimanere il più flessibile e pertinente possibile. Tutti gli organi e tutti i filtri creati per verificarne la fondatezza non devono compromettere la discrezionalità della decisione politica, che deve rimanere sovrana. E al riguardo il Comitato sottolinea la necessità di combattere la burocratizzazione del processo decisionale.

---

<sup>(1)</sup> Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione.

1.7 Il Comitato prende atto dell'istituzione della piattaforma REFIT, che ha in particolare il compito di promuovere una legislazione più efficace e disposizioni amministrative più semplici. Il CESE sottolinea che la piattaforma dovrebbe limitarsi a condurre un esame limitato di un certo numero di temi: data la diversa natura del suo lavoro, infatti, essa non può sostituire i colegislatori, ma neppure le consultazioni obbligatorie del Comitato e delle parti sociali previste dai Trattati. Invita la Commissione a rendere pubblici i criteri di preselezione delle proposte inviate alla piattaforma, a garantirne l'equilibrio e a fare chiarezza sul seguito dato alle raccomandazioni della piattaforma, in modo da consentire il monitoraggio della loro incidenza.

1.8 Per quanto riguarda la rappresentatività della piattaforma REFIT, il Comitato ritiene che l'attribuzione di due seggi supplementari gli consentirebbe di rispettare pienamente la natura del proprio mandato rispecchiando così la società civile che esso è incaricato di rappresentare. Il Comitato rileva inoltre l'assenza di una rappresentanza paneuropea delle micro-, piccole e medie imprese nel «gruppo delle parti interessate» della piattaforma, e chiede che vi sia posto rimedio prima possibile.

1.9 Potendo contare sul vantaggio rappresentato da un contatto diretto con la realtà «sul campo», e potendo avvalersi di una vasta rete di organizzazioni a livello nazionale nonché delle competenze specialistiche dei suoi membri, il Comitato si trova nella posizione ideale per apportare un contributo significativo alle valutazioni d'impatto effettuate a livello europeo. Il Comitato intende privilegiare le valutazioni *ex post* e di natura qualitativa, che consentono di delimitare l'impatto di un intervento legislativo o di una politica europea e di far conoscere l'esperienza concreta e il punto di vista delle parti economiche e sociali europee.

1.10 Nel caso del recepimento di talune direttive, il Comitato intende contribuire in modo specifico alla relazione d'iniziativa del Parlamento europeo sulla relazione annuale concernente l'attuazione della legislazione dell'UE da parte degli Stati membri, valutando più precisamente le aggiunte apportate dagli Stati membri in sede di recepimento.

1.11 Il Comitato auspica che il programma REFIT funzioni in entrambi i sensi, ossia che non pregiudichi, a priori, l'orientamento da dare alla regolamentazione: conferma, aggiunta, integrazione, modifica o abrogazione di un atto legislativo.

1.12 Il Comitato non può accettare di impegnarsi in un esercizio che punti specificamente a una riduzione quantitativa dell'*acquis* dell'UE senza valutarne prima tutte le conseguenze sulla protezione sociale e ambientale e sulla tutela dei consumatori.

1.13 Il Comitato è favorevole a una valutazione *ex post* più rigorosa degli effetti della regolamentazione europea nel quadro del ciclo politico dell'UE, in particolare per quanto riguarda le ricadute attese sulla crescita e l'occupazione indicate nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta legislativa iniziale. Le valutazioni *ex post* dovrebbero essere effettuate in modo pluralistico, al termine di un lasso di tempo ragionevole dopo il termine ultimo per il recepimento nel diritto nazionale.

## 2. Osservazioni di carattere generale

2.1 Il Comitato ricorda l'importanza fondamentale della legislazione per realizzare gli obiettivi del Trattato e per creare le condizioni di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, a vantaggio dei cittadini, delle imprese e dei lavoratori <sup>(2)</sup>. La regolamentazione contribuisce inoltre a migliorare il benessere, a tutelare l'interesse generale e i diritti fondamentali, a promuovere un livello elevato di protezione sociale e ambientale e a garantire la certezza e la prevedibilità del diritto. Essa dovrebbe impedire le distorsioni di concorrenza e le pratiche di dumping sociale.

2.2 Il Comitato si compiace pertanto del fatto che il vicepresidente della Commissione Timmermans abbia ricordato a più riprese che il programma REFIT non può comportare una deregolamentazione dell'*acquis* dell'UE né ridurre il livello di protezione sociale e tutela ambientale né tantomeno intaccare i diritti fondamentali <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> COM(2012) 746 final, pag. 2.

<sup>(3)</sup> COM(2015) 215 final.

2.3 Il Comitato ritiene che la regolamentazione comporti sì costi e oneri amministrativi che possono risultare gravosi o non necessari, ma rechi anche notevoli vantaggi ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche. Ricorda che una «regolamentazione intelligente» deve costantemente mirare ad apportare un reale valore aggiunto. Ogniqualvolta sia possibile, le norme dell'UE devono eliminare degli oneri anziché crearne di nuovi.

2.4 Per il Comitato, «legiferare meglio» significa privilegiare la risposta più adeguata ai fini del completamento del mercato interno dell'UE: armonizzazione mirata, applicazione pertinente del principio di riconoscimento reciproco nei settori non armonizzati, co-regolamentazione, autoregolamentazione e normalizzazione. Il Comitato ricorda, a tale proposito, che un'armonizzazione mirata e intelligente delle diverse legislazioni contribuisce ad eliminare gli ostacoli al corretto funzionamento del mercato interno. L'armonizzazione delle 28 legislazioni nazionali costituisce, per le imprese e i cittadini dell'UE, una fonte importante di semplificazione e riduzione degli oneri regolamentari e amministrativi.

2.5 Il Comitato ricorda che l'obiettivo del programma REFIT è migliorare la qualità e l'efficienza della legislazione europea e di definire regole semplici, comprensibili e coerenti, senza rimettere in causa gli obiettivi politici stabiliti né agire a scapito della tutela dei cittadini, dei consumatori, dei lavoratori e del dialogo sociale, oppure ancora dell'ambiente.

2.6 In proposito, il Comitato ricorda il suo impegno a garantire che la normativa esaminata e gli adempimenti da essa richiesti siano utili, procurando benefici finali superiori ai costi generati; e chiede che essa sia proporzionata e garantisca un'adeguata certezza del diritto.

## 2.7 *La valutazione d'impatto*

2.7.1 Il Comitato prende atto della firma, il 13 aprile 2016, dell'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione.

2.7.2 Il Comitato plaude in particolare al fatto che le tre istituzioni abbiano riconosciuto l'utilità del sistema di valutazione d'impatto in quanto strumento che consente loro di adottare decisioni consapevoli ma che non si sostituisce alle decisioni politiche <sup>(4)</sup>.

2.7.3 Il Comitato si compiace del fatto che la Commissione, nel quadro delle sue valutazioni d'impatto integrate, equilibrate e pluraliste, includa non solo soluzioni alternative concernenti il costo della non Europa e l'impatto sulla competitività delle diverse opzioni, ma anche l'incidenza delle proposte sulle PMI e sulle microimprese, nonché la dimensione digitale e territoriale <sup>(5)</sup>.

2.7.4 Il Comitato si compiace che la Commissione possa completare la sua valutazione d'impatto di sua iniziativa o su richiesta del Parlamento europeo o del Consiglio, ma ritiene sbagliato che ciascuna istituzione determini in maniera autonoma il modo di organizzare il proprio lavoro di valutazione. Il Comitato auspica che le tre istituzioni possano stabilire di comune accordo una metodologia unica per la valutazione d'impatto, alla quale anche il Comitato e il CdR possano ispirarsi per basarvi i rispettivi emendamenti.

2.7.5 Il punto di vista del Comitato è che le valutazioni d'impatto debbano essere effettuate all'interno delle stesse istituzioni europee. Tuttavia, per i casi nei quali motivi specifici impongano di ricorrere a consulenti esterni privati, il Comitato insiste affinché:

- il capitolato d'oneri sia elaborato in modo imparziale, sulla base di criteri trasparenti e chiari, e sia reso in anticipo di pubblico dominio,
- la selezione dei candidati avvenga in condizioni di totale trasparenza sulla base di un bando di gara, sia ampia, pluralista e tale da permettere la rotazione dei consulenti selezionati e la verifica delle loro competenze,

<sup>(4)</sup> Accordo interistituzionale del 15 dicembre 2015, punto 7 ([http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/iaa\\_blm\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/iaa_blm_final_en.pdf)).

<sup>(5)</sup> *Ibidem*.

— l'aggiudicazione dell'appalto venga resa pubblica.

## 2.8 *La consultazione delle parti interessate*

2.8.1 Il Comitato reputa che la consultazione delle parti interessate e degli esperti non debba sostituire la consultazione delle parti sociali, del Comitato e del Comitato delle regioni, i quali intervengono in momenti ben precisi del processo legislativo ed entro i limiti fissati dal TFUE, né le consultazioni esistenti a livello nazionale, che devono basarsi su una partecipazione rafforzata delle parti sociali. Sottolinea che una «mappatura» adeguata dei soggetti interessati è essenziale per una buona rappresentatività dei vari protagonisti e per una procedura di consultazione di qualità, e invita pertanto la Commissione a basarsi sul registro per la trasparenza.

2.8.2 Il Comitato chiede che tale processo di consultazione non pregiudichi il dialogo civile strutturato (articolo 11, paragrafo 2, del TUE) o le consultazioni che si svolgono in ambiti specifici, come quella delle parti sociali condotta nel quadro del dialogo sociale (organizzazioni datoriali e sindacali, articolo 154 del TFUE) o quella di organi consultivi quali il Comitato economico e sociale europeo (articolo 304 del TFUE).

2.8.3 Per quanto concerne la «mappatura dei soggetti interessati», il Comitato sottolinea la necessità di garantire un'adeguata ripartizione geografica e per gruppo di destinatari, prestando una particolare attenzione alle categorie scarsamente rappresentate. Nell'analizzare le risposte alle consultazioni, si dovrà applicare un meccanismo di ponderazione motivata <sup>(6)</sup>.

## 2.9 *Il programma REFIT*

2.9.1 Il Comitato prende atto degli obiettivi generali del programma REFIT elaborato dalla Commissione e rimanda in special modo ai propri pareri <sup>(7)</sup> sui temi *Legiferare meglio* e *Legiferare con intelligenza*. Secondo il Comitato, una «regolamentazione intelligente» non esime dal rispetto della normativa in materia di protezione dei cittadini, dei consumatori e dei lavoratori, né delle norme sulla parità di genere o di quelle ambientali, e non può avere l'effetto di impedirne un miglioramento. La regolamentazione intelligente deve inoltre rispettare la dimensione sociale del mercato interno prevista dal Trattato, soprattutto a livello di trasposizione degli accordi negoziati nel quadro del dialogo sociale europeo.

2.9.2 Il Comitato dà atto che la Commissione si sforza di migliorare il processo e la qualità degli strumenti destinati a garantire un monitoraggio ottimale dell'attuazione.

2.9.3 Il Comitato chiede alla Commissione di includere, nel suo quadro di valutazione, un'analisi annuale, quantitativa e qualitativa, dei principali costi e benefici delle misure previste dal programma REFIT, anche per quanto riguarda il livello e la qualità dell'occupazione, la protezione sociale, la salvaguardia ambientale e la tutela dei consumatori.

2.9.4 Il Comitato precisa che migliorare la regolamentazione non può e non deve significare sostituirsi alle decisioni politiche.

## 2.10 *La piattaforma REFIT*

2.10.1 Il Comitato prende atto della creazione della piattaforma REFIT, alla quale esso stesso prende parte e alla quale spetta analizzare le proposte volte a ridurre gli oneri amministrativi e regolamentari superflui e facilitare l'applicazione della legislazione europea negli Stati membri. Rileva inoltre che gli ambiti di pertinenza del dialogo sociale e di competenza delle parti sociali sono stati esclusi dalle attribuzioni della piattaforma.

<sup>(6)</sup> GU C 383 del 17.11.2015, pag. 57.

<sup>(7)</sup> GU C 327 del 12.11.2013, pag. 33, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 87 e GU C 48 del 15.2.2011, pag. 107.

2.10.2 Il Comitato, tuttavia, osserva che la piattaforma deve:

- restare un forum di scambio di tipo consultivo e non può né deve modificare il normale funzionamento delle istituzioni e in particolare l'attività dei colegislatori,
- rispettare la consultazione del Comitato e le altre consultazioni obbligatorie previste dai Trattati, in particolare all'articolo 154 del TFUE per quanto riguarda le parti sociali,
- limitarsi all'esame di un numero ristretto di temi.

2.10.3 Il Comitato, inoltre, si aspetta che la piattaforma:

- non costituisca un doppione dei processi di consultazione già esistenti in altre sedi e non rappresenti un inutile apparato burocratico,
- non interferisca con il processo decisionale per il solo fatto di essere stata consultata, di aver dedicato un dibattito a una determinata questione o di aver suggerito una specifica forma d'intervento.

2.10.4 Il CESE richiama l'attenzione sul fatto che il gran numero dei partecipanti alla piattaforma, la notevole diversità dei soggetti coinvolti (Stati membri, parti sociali, ONG, membri della società civile), la vastità dei temi all'ordine del giorno nonché la limitata frequenza delle riunioni non aiutano certo a suscitare discussioni approfondite sulle proposte di cui si occupa la piattaforma.

## 2.11 *La rappresentatività della piattaforma REFIT*

2.11.1 Il Comitato sottolinea, a questo proposito, che esso dispone soltanto di un seggio e partecipa ai lavori della piattaforma sulla base di una rotazione tra i propri tre gruppi, pur essendo un organo istituito dai Trattati e rappresentativo della diversità dell'UE.

2.11.2 Ritiene pertanto che l'attribuzione di due seggi supplementari gli consentirebbe di rispettare il proprio carattere tripartito e il proprio mandato rispecchiando così la società civile che esso è incaricato di rappresentare.

2.11.3 Il Comitato rileva l'assenza di una rappresentanza paneuropea delle micro, piccole e medie imprese nel «gruppo delle parti interessate» della piattaforma, e chiede che vi sia posto rimedio prima possibile.

## 2.12 *Il funzionamento della piattaforma*

2.12.1 Il Comitato invita la Commissione a:

- chiarire le modalità e i criteri di selezione dei partecipanti alla piattaforma,
- garantire che ogni rappresentante delle parti interessate disponga degli strumenti materiali per preparare le riunioni ed intervenire utilmente nel corso del loro svolgimento,
- rendere pubblici il numero e i criteri di preselezione dei suggerimenti ricevuti dalla Commissione (e in seguito trasmessi alla piattaforma),
- garantire l'adeguata rappresentatività dei suggerimenti (Stati membri, parti sociali, esponenti della società civile),

- trasmettere tempestivamente ai membri della piattaforma documenti preparatori esaustivi e utili, consentendo così ai membri stessi di preparare la riunione in condizioni ottimali per contribuire efficacemente all'attività di consultazione,
- garantire il seguito delle raccomandazioni, in modo da consentire il monitoraggio delle loro incidenza,
- pubblicare i risultati ottenuti nel quadro dei lavori della piattaforma.

### 3. Osservazioni aggiuntive

#### 3.1 *La valutazione delle politiche UE*

3.1.1 Il Comitato ricorda che esso deve essere considerato un partner istituzionale a tutti gli effetti e non una sottocategoria delle parti interessate che persegue interessi molteplici, diversi e contraddittori.

3.1.2 Potendo contare sul vantaggio rappresentato da un contatto diretto con la realtà «sul campo», e avvalersi di una vasta rete di organizzazioni a livello nazionale nonché delle competenze specialistiche dei suoi membri, il Comitato — è bene ricordarlo — si trova nella posizione ideale per recare un contributo significativo a tale valutazione d'impatto.

3.1.3 Il Comitato sottolinea che questa attività di valutazione gli permetterà di rafforzare i rapporti con le diverse organizzazioni della società civile e di accrescere ulteriormente il proprio ruolo di ponte tra le istituzioni europee e i rappresentanti della società civile.

3.1.4 Precisa inoltre che effettuerà tale valutazione sotto forma di raccomandazioni riguardo alla politica in esame, ponendo in evidenza le principali implicazioni di tale politica per la società civile e proponendo la via più appropriata da seguire per il futuro.

3.1.5 Il Comitato dovrà accordare la priorità alle valutazioni *ex post* e di natura qualitativa, che consentono di delimitare l'impatto di un intervento legislativo o di una politica europea e di far conoscere l'esperienza concreta e il punto di vista delle parti economiche e sociali europee.

3.1.6 È inoltre del parere che le valutazioni *ex post* della Commissione e del Parlamento europeo effettuate con il contributo del Comitato dovrebbero servire da base per una modifica normativa, o per una nuova normativa, in merito alla quale il Comitato stesso sarà consultato.

3.1.7 Il Comitato auspica di poter così inserirsi a pieno titolo nel processo legislativo e moltiplicare le proprie opportunità di contribuire alla definizione delle future strategie politiche dell'Unione.

#### 3.2 *Il recepimento delle direttive*

3.2.1 Nel recepire le direttive nell'ordinamento giuridico interno, a volte gli Stati membri aggiungono elementi che non riguardano assolutamente la normativa europea da recepire; il Comitato ritiene pertanto che tali aggiunte debbano essere messe in evidenza sia nell'atto o negli atti di recepimento che negli altri documenti ad essi correlati<sup>(8)</sup>. A tale proposito, il Comitato ritiene che il termine «sovregolamentazione» (*gold plating*), che designa un eccesso di normazione di recepimento, debba essere evitato nella misura in cui stigmatizza alcune pratiche nazionali escludendo al tempo stesso un approccio differenziato e flessibile.

3.2.2 Secondo il Comitato, nei casi di armonizzazione minima gli Stati membri devono continuare ad avere la facoltà di adottare, nel rispettivo diritto interno, disposizioni volte a promuovere l'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, un'adeguata protezione sociale, un livello occupazionale elevato e duraturo, la lotta contro l'emarginazione<sup>(9)</sup>, la promozione e lo sviluppo delle PMI e un livello elevato di protezione della salute umana o dei consumatori<sup>(10)</sup> e di tutela dell'ambiente<sup>(11)</sup>, senza per questo creare inutili ostacoli regolamentari o amministrativi; è dunque importante privilegiare, ogni qual volta sia possibile, lo strumento del regolamento rispetto a quello della direttiva.

<sup>(8)</sup> Punto 31 dell'accordo interistituzionale.

<sup>(9)</sup> Articolo 151 del TFUE.

<sup>(10)</sup> Articoli 168 e 169 del TFUE.

<sup>(11)</sup> Articolo 191 del TFUE.



3.2.3 Il Comitato fa osservare che gli sforzi profusi per garantire la massima armonizzazione delle proposte legislative portano molto spesso a una moltitudine di deroghe ed esclusioni, con l'effetto di creare e legittimare ulteriori ostacoli al mercato interno.

3.2.4 Il Comitato è convinto di poter svolgere un ruolo utile come intermediario tra legislatori e utenti della legislazione dell'UE e contribuire in modo specifico alla relazione d'iniziativa del Parlamento europeo sulla relazione annuale concernente l'attuazione della legislazione dell'UE da parte degli Stati membri, esaminando le aggiunte apportate da questi ultimi nel quadro del recepimento; e a tal fine ritiene che, ad esempio, lo studio del proprio osservatorio del mercato unico sul tema *Gli effetti della direttiva servizi nel settore delle costruzioni* <sup>(12)</sup>, oppure lo studio del proprio osservatorio del mercato del lavoro sulla disoccupazione giovanile <sup>(13)</sup>, potrebbero rivelarsi proficui sul piano della metodologia.

### 3.3 Una dimensione prospettica

3.3.1 Il Comitato auspica che il programma REFIT funzioni in entrambi i sensi, ossia che non pregiudichi, a priori, l'orientamento da dare alla regolamentazione: aggiunta, integrazione, modifica o abrogazione di un atto legislativo.

3.3.2 Il Comitato concorda sull'opportunità che la Commissione effettui una «scrematura» e una rivalutazione permanenti dell'acquis dell'UE, esaminando in particolare la pertinenza e il valore aggiunto degli atti legislativi e non legislativi dell'UE.

3.3.3 Il Comitato giudica fondamentale il carattere integrato e olistico delle valutazioni d'impatto, e reputa che la Commissione non debba concentrarsi unicamente sulla dimensione della competitività: a suo avviso, è importante che il valore aggiunto dell'intervento dell'UE riceva la dovuta considerazione e che l'analisi costi-benefici tenga conto di tutti gli aspetti, compresi i costi dell'inazione.

#### 3.3.4 La valutazione d'impatto

3.3.4.1 Il Comitato reputa che il gran numero di criteri da adoperare per la valutazione d'impatto non debba impedire alla Commissione di agire o spingerla a rifiutare un'iniziativa adducendo come motivazione il mancato rispetto di uno o alcuni di tali criteri; a suo avviso, quindi, la Commissione deve ponderare tra loro i diversi criteri, la cui molteplicità non deve condurre a una sorta di burocratizzazione del processo decisionale e a un'astinenza legislativa.

3.3.4.2 Il Comitato accorda un'attenzione particolare al principio «pensare anzitutto in piccolo» (*Think Small First*) e al test PMI, segnatamente nell'ambito del proprio parere sullo *Small Business Act* <sup>(14)</sup>, ma giudica inopportuno accordare alle microimprese esenzioni generalizzate, ritenendo invece più opportuno privilegiare, quando si tratti di proposte legislative, un approccio «caso per caso» basato su un'accurata valutazione d'impatto.

3.3.4.3 Il Comitato concorda sul fatto che le proposte della Commissione siano accompagnate da una valutazione d'impatto rigorosa, a sua volta basata su dati attendibili (*evidence-based*), ma sottolinea altresì che spetta al legislatore dell'Unione esercitare il suo potere discrezionale per «garantire un certo equilibrio tra, da una parte, la protezione della salute, dell'ambiente e dei consumatori e, dall'altra, gli interessi economici degli operatori, nel perseguimento dell'obiettivo, ad esso assegnato dal Trattato, di garantire un livello elevato di protezione della salute e dell'ambiente» <sup>(15)</sup>.

3.3.4.4 Il Comitato precisa che tale esercizio potrà riguardare anche la quantificazione degli oneri regolamentari e amministrativi, purché esso:

— analizzi la questione del costo e degli oneri della regolamentazione alla luce dell'impatto sulle imprese e sulla competitività in generale ma anche rispetto ai benefici della regolamentazione vigente in materia sociale, ambientale, di diritti dei consumatori, sanitaria e di lavoro,

<sup>(12)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2014-02466-00-01-tcd-tra-fr.pdf>

<sup>(13)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.lmo-observatory-impact-study-youth>

<sup>(14)</sup> GU C 376 del 22.12.2011, pag. 51.

<sup>(15)</sup> Sentenza della Corte di giustizia, dell'8 luglio 2010, nella causa Afton Chemical Limited contro Secretary of State for Transport, punto 56 (causa C-343/09 ECLI:EU:C2010:419).

- non provochi una riduzione o un indebolimento degli obiettivi politici dell'UE,
- verifichi le «lacune» nella regolamentazione e le iniziative da prendere per dare all'UE norme intelligenti di altissima qualità.

3.3.4.5 Il Comitato non può accettare di impegnarsi in un esercizio che punti specificamente a una riduzione quantitativa dell'acquis dell'UE senza valutarne prima tutte le conseguenze sulla protezione sociale e ambientale e sulla tutela dei consumatori.

3.3.4.6 Per quanto riguarda la valutazione dei costi cumulativi (CCA), il Comitato precisa che, quando la Commissione valuterà l'impatto *ex ante* o *ex post* di un atto legislativo europeo, dovrà tener conto del fatto che tali nuovi costi vanno ad aggiungersi a costi di conformità e di attuazione già esistenti. Il Comitato riconosce che la CCA implica il calcolo dei costi finanziari che gravano sulla normativa di un determinato settore, ma precisa che tale valutazione non può essere tale da esonerare, in tutto o in parte, il settore stesso.

### 3.3.5 La valutazione *ex ante*

3.3.5.1 Il Comitato constata con preoccupazione che il dibattito si sposta sempre più «a monte» del processo legislativo vero e proprio, ossia prima ancora dell'intervento dei colegislatori e delle parti sociali, i quali rischiano così di venire esclusi dai termini di un dibattito che avrà già avuto luogo in loro assenza.

### 3.3.6 La valutazione *ex post*

3.3.6.1 Il Comitato considera le valutazioni *ex post* almeno altrettanto importanti di quelle *ex ante*, e chiede alla Commissione di presentare, a tale proposito, una guida metodologica concernente i criteri di sviluppo sostenibile.

3.3.6.2 Il Comitato è favorevole a una valutazione *ex post* più rigorosa degli effetti della regolamentazione europea nel quadro del ciclo politico dell'Unione, segnatamente per quanto concerne le ricadute attese sulla crescita e l'occupazione indicate nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta legislativa iniziale.

3.3.6.3 Le valutazioni *ex post* dovrebbero essere effettuate in modo pluralistico, al termine di un lasso di tempo ragionevole dopo il termine ultimo per il recepimento nel diritto nazionale.

3.3.6.4 Per il Comitato, infine, le valutazioni *ex post* costituiscono importanti strumenti di analisi, per cui le conclusioni tratte da tali valutazioni possono confluire direttamente in un'eventuale analisi d'impatto condotta in vista della revisione di un atto legislativo.

Bruxelles, 26 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

## ALLEGATO

I seguenti emendamenti sono stati respinti nel corso del dibattito, ma hanno ottenuto più di un quarto dei voti espressi (articolo 54, paragrafo 3, del Regolamento interno):

**a) Punti 2.11.1 e 2.11.2**

~~Il Comitato sottolinea, a questo proposito, che esso dispone soltanto di un seggio e partecipa ai lavori della piattaforma sulla base di una rotazione tra i propri tre gruppi, pur essendo un organo istituito dai Trattati e rappresentativo della diversità dell'UE.~~

~~Ritiene pertanto che l'attribuzione di due seggi supplementari gli consentirebbe di rispettare il proprio carattere tripartito e il proprio mandato rispecchiando così la società civile che esso è incaricato di rappresentare.~~

**b) Punto 1.8**

~~Per quanto riguarda la rappresentatività della piattaforma REFIT, il Comitato ritiene che l'attribuzione di due seggi supplementari gli consentirebbe di rispettare pienamente la natura del proprio mandato rispecchiando così la società civile che esso è incaricato di rappresentare. Il Comitato rileva inoltre l'assenza di una rappresentanza paneuropea delle micro-, piccole e medie imprese nel «gruppo delle parti interessate» della piattaforma, e chiede che vi sia posto rimedio prima possibile.~~

**Motivazione**

Il Comitato può essere rappresentato solo una volta (in quanto CESE) e non attraverso ciascuno dei suoi gruppi. Assicurare questa rappresentatività unica spetta esclusivamente al CESE, evitando che formuli opinioni con tre voci diverse ed esprima tre voti in eventuale contrasto fra loro.

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 49

Voti contrari: 123

Astensioni: 16

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'evoluzione della natura dei rapporti di lavoro e il suo impatto sul mantenimento di una retribuzione dignitosa, nonché l'impatto degli sviluppi tecnologici sul sistema di sicurezza sociale e sul diritto del lavoro»**

**(parere esplorativo)**

(2016/C 303/07)

**Relatrice: Kathleen WALKER SHAW**

Con lettera del 16 dicembre 2015, il Ministero olandese degli Affari sociali e dell'occupazione, a nome della presidenza olandese del Consiglio, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente all'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

*L'evoluzione della natura dei rapporti di lavoro e il suo impatto sul mantenimento di una retribuzione dignitosa*

Con lettera del 14 marzo 2016, il Ministero degli Affari esteri ed europei della Repubblica slovacca, paese che assumerà la presidenza del Consiglio nel luglio 2016, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente all'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di elaborare, in preparazione della riunione informale del Consiglio «Occupazione, politica sociale, salute e consumatori» del 14 e 15 luglio 2016, un parere esplorativo sul tema:

*L'impatto degli sviluppi tecnologici sul sistema di sicurezza sociale e sul diritto del lavoro*

(parere esplorativo)

Poiché tale richiesta coincide in grande misura con il lavoro svolto nell'ambito del parere richiesto dalla presidenza olandese, e in considerazione delle scadenze temporali ravvicinate per il Consiglio, si è deciso di combinare le due richieste in un unico parere.

La sezione specializzata «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 201 voti favorevoli, 3 voti contrari e 4 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 L'evoluzione dei rapporti di lavoro e dell'occupazione procede rapidamente. La sfida per l'UE consiste nell'incoraggiare l'innovazione, lo sviluppo tecnologico e la creatività per stimolare e realizzare risultati positivi per un'economia sociale di mercato sostenibile e competitiva. Occorre valutare l'impatto di questi sviluppi sul mercato del lavoro e sulle norme sul lavoro, sull'economia, sui regimi fiscali e di sicurezza sociale e sul salario di sussistenza. Tra le principali sfide che dobbiamo affrontare figurano la creazione di condizioni uguali per tutti e di un'economia digitale equa per i lavoratori e le imprese di tutte le dimensioni e di tutti i settori, come pure l'espansione delle competenze digitali. L'Europa e le sue parti sociali hanno un importante ruolo da svolgere per garantire che tale processo conduca a un risultato positivo, equo e sostenibile, e che vengano affrontate le eventuali zone grigie in termini di diritti e di tutele.

1.2 Il CESE ritiene prioritario proteggere la qualità e la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale nell'UE e raccomanda che la Commissione europea e gli Stati membri, in consultazione con le parti sociali, eseguano un lavoro di ricerca sulle buone pratiche quale punto di partenza per l'elaborazione di modelli di protezione sociale adattati per coprire forme di occupazione più flessibili, garantendo che tutti i lavoratori, compresi quelli autonomi che non rientrano nel sistema tradizionale di previdenza, godano di livelli adeguati di protezione sociale. Ciò dovrebbe essere tenuto presente nello sviluppo del pilastro dei diritti sociali dell'UE. Si constata con soddisfazione che il CESE sta occupandosi della questione in un altro parere.

1.3 Il CESE raccomanda di eseguire ulteriori analisi dell'impatto di tali sviluppi sulle competenze, e di valutare quali strumenti di formazione permanente, di riqualificazione e di perfezionamento sono disponibili per i lavoratori coinvolti in questi nuovi rapporti al fine di prevenire gli effetti negativi di tali innovazioni sulle competenze o sulle qualifiche, e di garantire migliori opportunità professionali. Promuovere e sviluppare le competenze digitali per tutti dev'essere una priorità nell'UE.

1.4 Il CESE ritiene che a livello dell'UE occorran dati più esaurienti sull'estensione del fenomeno del lavoro organizzato via piattaforme online e sulle caratteristiche dei relativi addetti, sulle varietà di nuove forme di lavoro, come i contratti a zero ore e quelli a chiamata, sulle nuove professioni, sui contratti di diritto civile, sull'estensione, i settori di attività e la distribuzione geografica nell'UE dell'economia basata sulle piattaforme. Questo aiuterà a valutare le esigenze delle imprese e dei lavoratori quando si avvalgono di tali forme di occupazione.

1.5 Occorre che le statistiche su questi sviluppi siano raccolte in maniera più regolare attraverso indagini europee sul lavoro e relazioni sul mercato del lavoro che individuino le buone pratiche, dove si manifestano. Ciò consentirà di monitorare l'impatto delle nuove forme di rapporto professionale e di lavoro sul mercato del lavoro e sull'economia, e di valutare il loro contributo alla creazione di posti di lavoro sostenibili e di qualità e alla promozione di una crescita sostenibile, nell'ottica di fornire una base per l'elaborazione delle politiche dell'UE in materia di occupazione, compreso il semestre europeo e la strategia Europa 2020. Tale ricerca dovrebbe essere finanziata mediante Orizzonte 2020 e altre linee di finanziamento pertinenti dell'UE.

1.6 Servono anche dati longitudinali per verificare le implicazioni delle nuove forme di lavoro lungo l'intero arco della vita e il loro impatto sulla sostenibilità del lavoro nel corso della vita<sup>(1)</sup>. È altresì importante verificare in quale misura esse siano associate al genere o ad altre variabili demografiche, come l'età, la disabilità, l'origine etnica o la condizione di migrante.

1.7 È urgente che venga chiarito lo status giuridico dei nuovi intermediari del mercato del lavoro, quali le piattaforme online, per garantirne l'inclusione nelle statistiche ufficiali, monitorarne la crescita e stabilire quali norme, obblighi, responsabilità e regole operative debbano applicarsi e a quali organismi di regolamentazione debbano competere l'ispezione e il controllo del loro rispetto, riconoscendo al tempo stesso che tali piattaforme possono essere una fonte di innovazione, opportunità occupazionali e crescita economica.

1.8 Il CESE osserva che la Commissione europea sta attualmente procedendo a una consultazione in merito alla direttiva sulla dichiarazione scritta<sup>(2)</sup> e prevede che la trattazione delle nuove forme di rapporti di lavoro sarà inclusa nelle proposte qualora la Commissione europea decida di rivedere la legislazione. Si spera in particolare che vengano apportati chiarimenti per quanto riguarda le nuove forme di lavoro, evitando nel contempo di aggiungere oneri amministrativi, specie per le PMI. Si potrebbe considerare anche l'estensione del campo di applicazione ai «lavoratori»; la fornitura delle dichiarazioni scritte sin dal primo giorno; e l'indicazione di un numero minimo di ore per eliminare i contratti a zero ore.

1.9 Il CESE raccomanda che, in relazione alle piattaforme online, al *crowdsourcing* (esternalizzazione aperta), ai lavoratori autonomi economicamente dipendenti e ad altre nuove forme di lavoro autonomo, siano affrontate le questioni relative alla regolamentazione dell'attività di intermediazione e alla responsabilità per incidenti, danni e disservizi, nell'ottica di tutelare i lavoratori, i consumatori e la cittadinanza in generale. Va chiarito se i vigenti regolamenti UE sulla sicurezza e la salute nel luogo di lavoro si applichino a queste nuove forme di occupazione, a quali procedure si ricorra in caso di infrazioni a tali regolamenti, a chi incombono i compiti di ispezione e chi debba provvedere all'assicurazione sulla responsabilità civile nei confronti dei lavoratori, dei consumatori e della cittadinanza.

<sup>(1)</sup> France Stratégie, *Le compte personnel d'activité de l'utopie au concret, rapport final* (Il conto personale di attività: dall'utopia alla pratica. Relazione finale) OCSE, *Employment outlook 2014*, p. 179.

<sup>(2)</sup> Direttiva 91/533/CEE.

1.10 Occorrerebbe garantire che tali forme di occupazione rientrino, conformemente alle prassi nazionali, nel mandato degli ispettorati del lavoro, e che gli ispettori dispongano di risorse, competenze e formazione pertinenti. Lo sviluppo di partenariati con i sindacati, le associazioni dei consumatori e altre organizzazioni rappresentative potrebbe essere utile per affrontare preoccupazioni collettive e richiedere compensazioni. Lo scambio di migliori pratiche sarà un elemento importante di questo processo.

1.11 Anche l'impatto sulla contrattazione collettiva nei settori colpiti dev'essere analizzato, dato che molti lavoratori potrebbero essere esclusi dalle strutture di contrattazione collettiva e dalla rappresentanza sindacale. Il CESE teme che, dove i lavoratori sono considerati come autonomi, il loro diritto di associarsi liberamente possa essere compromesso, qualora la loro associazione possa essere classificata come cartello e rischi quindi di trovarsi in conflitto con le regole dell'UE sulle pratiche anticoncorrenziali. Queste preoccupazioni in merito alla possibile preclusione di un diritto basilare devono essere affrontate e risolte. Sono necessari orientamenti circa l'applicazione delle regole sulla concorrenza ai lavoratori autonomi che si trovano in una situazione simile a quella dei lavoratori dipendenti. In tale contesto, ricorrere alla definizione di «lavoratore» fornita dall'Organizzazione internazionale del lavoro, in luogo che a quella, più restrittiva, di «lavoratore dipendente», garantirebbe una comprensione migliore dei pertinenti principi e diritti fondamentali sul lavoro<sup>(3)</sup>, la cui fruizione non dovrebbe essere ostacolata dalle regole dell'UE sulla concorrenza.

1.12 Il CESE chiede che venga eseguita un'indagine sulla situazione contrattuale dei lavoratori che prestano la loro opera tramite piattaforme online e su altre nuove forme di rapporti professionali e di lavoro, nonché sugli obblighi degli intermediari, tenendo conto della capacità di tali lavoratori di negoziare o di determinare il salario, gli orari e le condizioni, le ferie, le pensioni, i diritti connessi alla maternità, l'assicurazione sanitaria a carico del datore di lavoro e altri diritti sul lavoro, nonché di proteggere la titolarità della proprietà intellettuale dei beni prodotti. Servono inoltre degli orientamenti per chiarire eventuali zone grigie legate alla situazione occupazionale in relazione al prelievo fiscale e all'assicurazione sociale.

1.13 Il CESE raccomanda che la Commissione europea, l'OCSE e l'OIL collaborino con le parti sociali per sviluppare disposizioni adeguate in materia di condizioni di lavoro dignitose e di tutela dei lavoratori online e dei lavori coinvolti in altri rapporti di lavoro di nuovo tipo. Sebbene le azioni dovranno essere eseguite per la maggior parte a livello nazionale, settoriale o di luogo di lavoro, lo sviluppo di un approccio a livello dell'UE sarebbe, a giudizio del CESE, vantaggioso.

1.14 Come segnalato dalle parti sociali europee, è importante che la Commissione pianifichi la sua agenda di politica occupazionale in modo da sostenere la trasformazione digitale delle nostre economie e dei nostri mercati del lavoro. Essa dovrebbe al tempo stesso cercare di massimizzare le opportunità occupazionali di qualità che possono derivare dalla digitalizzazione delle nostre economie. Le politiche del mercato del lavoro dovrebbero inoltre mirare alla protezione, alla riqualificazione e all'aggiornamento professionale di quanti saranno coinvolti dalla digitalizzazione. Il CESE raccomanda che in questo campo vengano introdotti diritti e tutele efficaci e misure di monitoraggio e applicazione, onde evitare un aumento dei divari di reddito e una contrazione dei redditi disponibili, e garantire il potenziale di crescita economica sostenibile in tutta l'UE.

1.15 Il CESE propone che la Commissione europea consideri le modalità secondo cui lo sviluppo di piattaforme europee possa essere incoraggiato in modo tale che il valore creato rimanga nelle economie locali, attingendo alla grande tradizione europea della mutualità e della cooperazione nel coordinamento del mercato del lavoro, spesso attuato a livello di comunità e con la cooperazione attiva delle organizzazioni sindacali, dei datori di lavoro locali e delle associazioni nazionali dei lavoratori autonomi. Sarebbe importante prendere in considerazione misure volte a incoraggiare le imprese a creare posti di lavoro sostenibili e di qualità, sostenendole oltre la fase di avviamento (*start up*) e fino alla fase di espansione (*move out*) in cui molte nuove imprese mancano attualmente di accesso ai finanziamenti.

---

<sup>(3)</sup> Come indica la sentenza della Corte di giustizia nella causa FNV-KIEM del 2015 (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-413/13>), c'è un chiaro margine di interpretazione circa l'applicazione delle regole di concorrenza ai lavoratori autonomi che si trovano in una situazione simile a quella dei lavoratori dipendenti. Anche l'Istituto olandese per il diritto dell'informazione (IViR) ha segnalato, in uno studio del 2014 sugli accordi contrattuali per gli autori e gli artisti, la possibilità di ricorrere ad esenzioni per settore, citando l'esempio della legge tedesca sulla contrattazione collettiva, il cui articolo 12a estende i benefici della contrattazione collettiva a taluni autori e artisti in regime di lavoro autonomo. Secondo lo studio tali esenzioni sono considerate di pubblico interesse, perché offrono una tutela a un gruppo che, economicamente e socialmente, ne ha altrettanto diritto quanto i lavoratori dipendenti.

## 2. Introduzione

2.1 La rapida evoluzione tecnologica, insieme ad altri sviluppi economici e socioculturali, ha indotto un aumento delle nuove forme di rapporti professionali e di lavoro che stanno trasformando e rendendo sempre più complesso il mercato del lavoro. L'innovazione e la creatività sono importanti per stimolare un'economia sociale di mercato sostenibile e competitiva, ed è fondamentale conseguire un equilibrio fra la promozione dei vantaggi economici e sociali di questi nuovi sviluppi, in un quadro di garanzia delle necessarie tutele dei lavoratori, dei consumatori e delle imprese, e la prevenzione del loro abuso come espediente per aggirare le prassi eque in materia di lavoro.

2.2 Le nuove forme di occupazione possono creare opportunità occupazionali e garantire un funzionamento più regolare dei mercati del lavoro, offrendo più flessibilità sia ai lavoratori che ai datori di lavoro, accrescendo l'autonomia dei lavoratori e l'adattabilità dei posti di lavoro, promuovendo lo sviluppo delle competenze e facilitando la conciliazione tra lavoro e vita privata. Allo stesso tempo, è importante anche promuovere, quando sia possibile, l'occupazione di qualità, il dialogo sociale e le strutture di contrattazione collettiva, e far fronte alla mancanza di chiarezza circa: i diritti e gli obblighi dei datori di lavoro e dei lavoratori; lo status occupazionale dei lavoratori; la responsabilità per gli incidenti, l'assicurazione e la responsabilità professionale; e l'applicabilità delle disposizioni in materia fiscale, di protezione sociale e di altro tipo. Per evitare un aumento delle disparità di reddito e garantire il mantenimento di un reddito dignitoso e sicuro e dell'equilibrio tra lavoro e vita familiare, occorre fare una valutazione globale della capacità del mercato del lavoro e dei regimi di sicurezza sociale attuali di far fronte a questi sviluppi.

2.3 Il CESE ha esaminato alcuni aspetti di queste tendenze emergenti in una serie di pareri<sup>(4)</sup> che costituiscono utili basi per il presente parere esplorativo. Nei Paesi Bassi e in Slovacchia, paesi le cui presidenze di turno del Consiglio UE hanno richiesto questo parere esplorativo, il lavoro atipico si colloca intorno al 60 % e al 20 % rispettivamente<sup>(5)</sup>.

2.4 Recenti relazioni di Eurofound<sup>(6)</sup> e dell'OIL<sup>(7)</sup> hanno contribuito a delineare il quadro della transizione dai rapporti di lavoro tradizionali a nuove forme di occupazione atipiche, avvenuta nel corso dell'ultimo decennio. L'OIL osserva che la trasformazione in corso nei rapporti di lavoro produce gravi ripercussioni economiche e sociali, contribuisce alla crescente divergenza tra i redditi da lavoro e la produttività e può alimentare disuguaglianze di reddito<sup>(8)</sup>. Secondo l'OIL<sup>(9)</sup>, per i paesi per i quali sono disponibili dati, corrispondenti all'84 per cento del totale dell'occupazione globale, solo circa un quarto (26,4 per cento) dei lavoratori sono impiegati con un contratto a tempo indeterminato, mentre nelle economie ad alti livelli di reddito più di tre quarti dei lavoratori hanno contratti di lavoro permanenti. Anche se il modello di impiego standard sta diventando meno dominante, esso rimane un elemento importante del modello europeo di mercato del lavoro. L'OIL segnala l'importanza, per i governi, le istituzioni dell'UE e le parti sociali, di individuare e definire le nuove forme di occupazione, sviluppare e adattare le politiche e la legislazione per prendere il controllo della transizione e ottenere risultati positivi, garantendo un contesto favorevole in termini di politiche e di regolamentazione per la tutela degli interessi delle imprese e dei lavoratori in tutte le forme di occupazione.

## 3. Tendenze generali dell'occupazione: il contesto

3.1 Nelle economie europee si è registrato un aumento di una serie di pratiche in campo occupazionale che, da un lato, divergono dalla regola tradizionale del posto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, con orario definito, diritti e benefici concordati e piena integrazione nei sistemi nazionali di protezione sociale. D'altro lato tali pratiche possono aumentare la creazione di lavoro e condurre a modalità di lavoro innovative, ed è importante garantire la qualità di tali posti di lavoro, in linea con i nuovi modelli di attività d'impresa. Alcune di queste forme sono connesse alla globalizzazione, alla digitalizzazione, al cambiamento dei modelli di produzione, ad esempio mediante l'esternalizzazione di lavori precedentemente svolti internamente, oltre all'introduzione di nuove pratiche all'interno delle imprese, altre ancora a modelli occupazionali interamente nuovi.

<sup>(4)</sup> GU C 133 del 9.5.2013, pag. 77; GU C 11 del 15.1.2013, pag. 65; GU C 18 del 19.1.2011, pag. 44; GU C 318 del 29.10.2011, pag. 43; GU C 161 del 6.6.2013, pag.14; GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161; GU C 13 del 15.1.2016, pag. 24; GU C 13 del 15.1.2016, pag. 40.

<sup>(5)</sup> OECD, «Reducing labour market polarisation and segmentation», presentation of S. Scarpetta, 2014.  
ILO — Report for discussion of the meeting of Experts on non-standard forms of employment.  
OIL — Conclusions of the meeting of Experts on non-standard forms of employment (Conclusioni della riunione di esperti sulle forme atipiche di occupazione).

<sup>(6)</sup> Eurofound, *New forms of employment* (Nuove forme di occupazione)  
Eurofound, *Harnessing the crowd — A new form of employment* (Avvalersi dell'esternalizzazione aperta — Una nuova forma di occupazione).

<sup>(7)</sup> OIL, *The changing nature of jobs — World Employment and Social Outlook* (Il carattere mutevole dell'occupazione — Prospettive occupazionali e sociali mondiali) 2015  
OIL, *Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation — Employment Relationship Recommendation 2006* (Regolamentare il rapporto di lavoro in Europa: una guida alla raccomandazione — Raccomandazione sui rapporti di lavoro 2006 (n. 198).

<sup>(8)</sup> OIL, *The changing nature of jobs — World Employment and Social Outlook* (Il carattere mutevole dell'occupazione — Prospettive occupazionali e sociali mondiali), 2015, pag. 13-14.

<sup>(9)</sup> Cfr. nota 8, pag. 30.



3.2 Le nuove forme di lavoro creano per alcuni nuove opportunità di assumere il ruolo di imprenditori e di esercitare professioni precedentemente inaccessibili, o di uscire dall'economia sommersa del lavoro nero. Le misurazioni delle motivazioni imprenditoriali mostrano che sono più numerosi quelli che avviano l'attività per ragioni positive (ad esempio per sfruttare al meglio una buona idea) di quelli che lo fanno per ragioni negative (ad esempio, perché non avevano altre opportunità di lavoro)<sup>(10)</sup>.

3.3 Tra le nuove relazioni di lavoro figurano i contratti a zero ore, a chiamata, o che prevedono la retribuzione del solo tempo di volo per il personale delle aerolinee, i mini-job, il lavoro che consiste nell'accumulare redditi derivanti da attività diverse (*portfolio work*), le prestazioni retribuite mediante buoni lavoro, i contratti di diritto civile e gli accordi di condivisione del posto di lavoro. Vi sono inoltre forme di contratti in base ai quali il lavoro viene organizzato tramite intermediari, tra cui le società denominate *umbrella companies*, che stabiliscono il rapporto formale di lavoro con il dipendente, fatturandone le prestazioni alle società presso cui esso svolge le sue mansioni, le agenzie di lavoro autonomo, le agenzie di co-occupazione o le piattaforme di *crowdsourcing* online. In molte di queste forme di occupazione, i lavoratori sono indicati come contraenti indipendenti, soci, esecutori di incarichi, partner o con altri termini che talvolta offuscano la loro situazione occupazionale. Alcune di queste attività, sebbene spesso considerate come lavoro autonomo, non soddisfano i criteri che caratterizzano realmente tale forma di occupazione, tra cui la possibilità di definire i compiti, fissare le retribuzioni o detenere la proprietà intellettuale prodotta. Il lavoro intermittente, occasionale o stagionale è tipico di alcuni settori, come il turismo, la ristorazione o l'agricoltura, nei quali un certo grado di flessibilità sia per il datore di lavoro che per il lavoratore risulta necessario. A prescindere dal fatto che tale lavoro sia gestito attraverso agenzie o in modo indipendente, occorrono delle regolamentazioni sui relativi contratti, per evitare la piaga del lavoro nero.

3.4 È importante distinguere tra l'imprenditorialità vera e propria, l'attività professionale autonoma e le nuove forme di lavoro dipendente in proprio; bisogna inoltre garantire la qualità del lavoro. Anche per i lavoratori con contratti di lavoro formali, gli sviluppi dell'organizzazione del lavoro derivanti dalla valutazione basata su un compito e dal lavoro su progetto stanno cambiando il tradizionale orario di lavoro, incidendo quindi sul ritmo di vita e sulla sicurezza del reddito. In molti posti di lavoro, tra cui i call center, il dialogo sociale e la contrattazione collettiva hanno consentito di chiarire zone d'ombra e di migliorare le condizioni di lavoro.

#### 4. Digitalizzazione

4.1 La digitalizzazione può aumentare la produttività e la flessibilità nelle imprese esistenti e fornire la base per nuove attività e nuovi posti di lavoro, contribuendo alla crescita e alla competitività dell'Europa. Se gestita in modo efficace, essa svolge altresì un ruolo importante nello sviluppo dell'economia sociale di mercato, favorisce la conciliazione tra attività professionale e vita privata e riduce la disuguaglianza di genere a livello occupazionale e previdenziale. La recente dichiarazione congiunta da parte di CES, *BusinessEurope*, CEEP e UEAPME è un utile riferimento in materia<sup>(11)</sup>.

4.2 Il forte impatto che la digitalizzazione ha avuto sull'organizzazione del lavoro e sull'occupazione giustifica un'attenzione e una gestione ulteriori a livello politico. Tale evoluzione ha anche trasformato i rapporti con i consumatori, facilitando l'accesso a beni e servizi. Il livello di soddisfazione dei consumatori è elevato, ma permangono preoccupazioni circa l'impatto sull'economia e sono necessari miglioramenti riguardo a meccanismi efficienti di ricorso. Occorre garantire, attraverso un'elaborazione proattiva delle politiche a livello nazionale e dell'UE, che il potenziale offerto dalla digitalizzazione sia attivato e che i suoi inconvenienti siano evitati<sup>(12)</sup>.

4.3 Gran parte della popolazione ha accesso a Internet da vari luoghi e può, in linea di principio, essere contattata a fini professionali ovunque e in qualsiasi momento, cosa che comporta l'aumento del lavoro nomade e la disgregazione dei limiti spaziali e temporali tra lavoro e vita privata. Questa flessibilità può essere vantaggiosa sia per le imprese che per i lavoratori, se gli interessi di entrambi sono rispettati. Andrebbe studiato più a fondo se e in che misura la vita privata e familiare dei lavoratori richieda tutele aggiuntive in quest'era di comunicazione digitale e mobile pervasiva, e quali siano le misure appropriate, nazionali o europee, per porre limiti alla disponibilità e raggiungibilità universali<sup>(13)</sup>.

<sup>(10)</sup> *Global Entrepreneurship Monitor* Relazione globale 2015/2016.

<sup>(11)</sup> Dichiarazione delle parti sociali europee sulla digitalizzazione

<sup>(12)</sup> GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161, punti 1.3, 1.5 e 5.6.

<sup>(13)</sup> GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161, punto 4.4.

4.4 La diffusione di competenze nelle TIC e la familiarità con i programmi informatici standard e con le lingue di diffusione globale rendono possibile per i datori di lavoro attingere a mercati del lavoro mondiali per esternalizzare il lavoro. Ne derivano, per i cittadini europei, opportunità di lavorare per clienti di tutto il mondo, indipendentemente dalla loro ubicazione, ma anche, per le imprese e i lavoratori, il rischio di condizioni di concorrenza diseguali, poiché devono competere per tali posti di lavoro con controparti di economie a bassi salari, che non sempre osservano le norme fondamentali dell'OIL o garantiscono un lavoro dignitoso.

## 5. Sviluppo delle competenze

5.1 L'evoluzione tecnologica può favorire lo sviluppo delle competenze, ma racchiude anche un potenziale di dequalificazione dei lavoratori impiegati in occupazioni tradizionali. Si dovrebbe considerare l'impatto di tali sviluppi sulle competenze e valutare le opzioni di formazione permanente, riqualificazione e aggiornamento professionale disponibili per i lavoratori nell'ambito di questi nuovi rapporti. Le imprese, in collaborazione con i sindacati, il CEDEFOP e i livelli di governo, devono garantire che siano sviluppate le competenze necessarie per soddisfare le esigenze di un mondo del lavoro in cambiamento. Nel far fronte a queste sfide è essenziale usare efficacemente il Fondo sociale dell'UE e altre risorse.

5.2 Una sfida importante, che dev'essere al centro della futura agenda UE delle competenze, consiste nel far sì che i cittadini dispongano delle competenze richieste per avanzare in posti di lavoro di qualità in un mercato del lavoro in evoluzione. Una priorità delle istituzioni dell'UE e delle autorità pubbliche, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali a tutti i livelli, dev'essere la valutazione di come adeguare al meglio le competenze, e ampliare le competenze digitali per tutti. Il CESE osserva che tale impegno figura già nel programma di lavoro per il dialogo sociale dell'UE per il periodo 2015-2017.

## 6. Statistiche

6.1 Mancano statistiche affidabili su questi sviluppi. Servono dati, che comparino la posizione dell'UE nel contesto globale, per quanto riguarda l'estensione del lavoro organizzato via piattaforme online e le caratteristiche degli addetti, le varietà di lavoro autonomo, di lavoro autonomo economicamente dipendente, di lavoro pseudo autonomo e di lavoro precario, la dimensione, i settori di attività e la distribuzione geografica dell'economia basata su piattaforme.

6.2 Sono necessarie statistiche anche per poter monitorare l'impatto delle nuove forme di rapporto di lavoro sul mercato del lavoro, sulla polarizzazione del lavoro, sul reddito e sull'economia, e per fornire una base all'elaborazione delle politiche dell'UE in materia di occupazione, compreso il semestre europeo e la strategia Europa 2020.

6.3 Servono anche dati longitudinali per verificare le implicazioni delle nuove forme di lavoro lungo l'intero arco della vita e il loro impatto sulla sostenibilità del lavoro nel corso della vita, nonché per valutare in che misura vi sia una correlazione con il genere o con altre variabili demografiche, come l'età, la disabilità, l'origine etnica o la condizione di migrante. Andrebbe esaminato anche l'impatto sulla contrattazione collettiva nei settori più colpiti, dato che molti lavoratori che aspirano a essere coperti dalla contrattazione collettiva potrebbero essere esclusi dalle relative strutture e dalla rappresentanza sindacale.

6.4 Tale ricerca dovrebbe essere sostenuta da Orizzonte 2020 e altre pertinenti linee di finanziamento UE.

## 7. Status giuridico degli intermediari del mercato del lavoro

7.1 Le nuove forme di occupazione si stanno sviluppando così rapidamente, che le relazioni contrattuali non riescono a tenere il passo, ed è per questo che occorre esaminare il loro status giuridico. È urgente che venga chiarito lo status degli intermediari del mercato del lavoro e delle piattaforme online, per garantirne l'inclusione nelle statistiche ufficiali, monitorarne la crescita e stabilire quali norme, obblighi, responsabilità e regole operative debbano applicarsi e a quali organismi di regolamentazione debbano competere l'ispezione e il controllo del rispetto delle norme. Le valutazioni sono rese più complesse dalle differenze nei termini usati nell'UE in riferimento a lavoratori, lavoratori dipendenti, autonomi e tirocinanti, e nelle relative definizioni.

7.2 Il CESE osserva che la Commissione europea sta attualmente procedendo a una consultazione in merito alla direttiva sulla dichiarazione scritta <sup>(14)</sup> e prevede che le nuove forme di rapporti di lavoro saranno incluse nell'ambito della proposta.

7.3 Le piattaforme online si espandono rapidamente, con riflessi in genere positivi sull'economia, l'occupazione e l'innovazione, ma in alcuni casi la scala del loro sviluppo rischia di creare monopoli in grado di falsare le condizioni di mercato e di causare condizioni diseguali di concorrenza. L'economia della condivisione e altri, nuovi modelli di occupazione non andrebbero abusati come espediente per evitare di pagare retribuzioni dignitose, di osservare gli obblighi fiscali e previdenziali e di garantire altri diritti e condizioni occupazionali, esternalizzando i costi agli utenti e ai lavoratori e aggirando i regolamenti applicati alle imprese che non operano online. Tali comportamenti recano il rischio di un politica commerciale che danneggia le imprese e i lavoratori di altri settori, e quindi di un aggiramento delle norme convenute e della parità di condizioni.

## 8. Salute e sicurezza

8.1 L'attività lavorativa eseguita fuori della sede aziendale può comportare rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori, dei loro clienti e dei cittadini in generale. Il lavoro può essere svolto in spazi pubblici o in abitazioni private, utilizzando materiali e attrezzature pericolosi, senza istruzioni adeguate o indumenti protettivi. Potrebbe non essere chiaro su chi ricadano gli oneri in materia di assicurazione, certificazione e responsabilità professionale. Gli addetti che operano online possono svolgere un'intensa attività su schermo in ambienti inadeguati, utilizzando mobili e attrezzature non conformi alle norme sull'ergonomia.

8.2 Al fine di proteggere i lavoratori, i consumatori e la cittadinanza in generale è necessario definire la responsabilità in materia di sicurezza e in caso di incidente, aspetto che per alcune piattaforme online rappresenta una zona d'ombra.

8.3 Nell'audizione concernente il presente parere <sup>(15)</sup> sono state menzionate altre questioni che occorre affrontare, tra cui lo sfinimento dovuto a orari di lavoro lunghi e non regolamentati, l'ansia legata al carattere imprevedibile del lavoro e del reddito, il mancato pagamento per un lavoro respinto, valutazioni negative del cliente che non possono essere contestate, «disattivazione» della propria presenza nella piattaforma o nel contratto, difficoltà legate alla gestione delle responsabilità familiari quando manca un chiaro orario di lavoro, isolamento sociale ed effetti cumulativi del fatto di dividersi tra più lavori.

8.4 Va chiarito in che misura queste nuove forme di occupazione siano coperte da vigenti regolamentazioni UE e nazionali sulla sicurezza e la salute nel luogo di lavoro e dalle procedure previste in caso di infrazioni a tali regolamenti, a chi incombano i compiti di ispezione e chi debba provvedere all'assicurazione sulla responsabilità civile nei confronti dei lavoratori, dei consumatori e della cittadinanza. L'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, con sede a Bilbao, potrebbe contribuire alla ricerca e all'analisi in questo settore.

8.5 Occorrerebbe garantire che tali forme di occupazione rientrino, conformemente alle prassi nazionali, nel mandato degli ispettorati del lavoro, e che gli ispettori dispongano di risorse, competenze e formazione pertinenti per garantire la loro efficacia. Lo sviluppo di partenariati con i sindacati, le associazioni dei consumatori e altre organizzazioni rappresentative potrebbe essere utile per affrontare preoccupazioni collettive e richiedere compensazioni.

## 9. Lo status occupazionale

9.1 Le nuove forme di occupazione riguardano un'ampia ed eterogenea gamma di lavori, che vanno dal lavoro precedentemente svolto nell'ambito dell'economia informale al lavoro freelance e a quello generalmente svolto da dipendenti diretti. La loro introduzione potrebbe creare situazioni in cui compiti identici vengono svolti nello stesso contesto da lavoratori con status diversi, generando disuguaglianze in materia di tutele, diritti e retribuzioni.

<sup>(14)</sup> Cfr. nota a piè di pagina 2.

<sup>(15)</sup> Audizione pubblica sul tema *La natura mutevole dei rapporti di lavoro, l'economia della condivisione, i contratti a zero ore e il salario di sussistenza*, CESE, 31 marzo 2016.

9.2 L'ingresso di nuovi intermediari nel rapporto di lavoro ha introdotto in alcuni casi una certa opacità nei rapporti tra le parti, ostacolato la negoziazione diretta delle condizioni di occupazione e limitato l'accesso dei lavoratori alla contrattazione collettiva.

9.3 Vengono sollevati interrogativi circa quale parte sia da considerare come il datore di lavoro e come vada definito il lavoro autonomo, anche per quanto riguarda la definizione giuridica e il sistema di sanzioni per la fornitura illegale di manodopera e altre, più gravi, forme di sfruttamento. Le piattaforme online applicano vari modelli occupazionali differenti, e alcune hanno optato per offrire ai propri collaboratori lo status di lavoratori dipendenti, nell'ottica di migliorare la qualità e ridurre la rotazione del personale<sup>(16)</sup>. Lo status di lavoratore dipendente costituisce un portale d'accesso ad altri diritti in materia di lavoro. Dove i lavoratori sono considerati lavoratori autonomi, il loro diritto di associarsi liberamente può essere messo in discussione qualora la loro associazione sia classificabile come un cartello e si trovi quindi in conflitto con le regole dell'UE sulle pratiche anticoncorrenziali. Si tratta di un problema che va affrontato, specie nei casi in cui i presunti lavoratori autonomi mancano di autonomia nella definizione delle loro funzioni e tariffe retributive.

9.4 Il CESE chiede un'inchiesta sullo status occupazionale dei lavoratori che prestano la loro opera tramite piattaforme online e altre nuove forme di rapporti di lavoro, che tenga conto delle loro capacità di negoziare le condizioni, le modalità di pagamento (e chi le stabilisce), e la titolarità della proprietà intellettuale dei beni prodotti. Tale inchiesta dovrebbe mirare a fornire orientamenti agli Stati membri per chiarire, in funzione delle rispettive prassi nazionali, la situazione fiscale, previdenziale e occupazionale dei lavoratori e gli obblighi delle piattaforme in materia di orario di lavoro, retribuzione, ferie, pensioni, diritti di maternità, assicurazione a carico del datore di lavoro e altri diritti occupazionali.

## 10. Diritti fondamentali e diritti dei lavoratori

10.1 I diritti dei lavoratori che prestano la loro opera tramite piattaforme online e degli altri lavoratori in rapporti di lavoro precari e variabili vanno chiariti in relazione a una serie di questioni, tra cui:

- orario di lavoro,
- contrattazione collettiva,
- libertà di associazione,
- informazione e consultazione,
- capacità di adattamento,
- pause,
- diritto alla protezione sociale attraverso un'assicurazione e determinate prestazioni,
- diritto di opporsi a decisioni della dirigenza e/o valutazioni degli utenti e/o rescissioni di fatto del rapporto di lavoro inique,
- diritto di rifiutare senza penalizzazioni il lavoro offerto con breve preavviso,
- retribuzioni eque,
- diritto alla retribuzione per il lavoro portato a termine.

10.2 La Commissione europea, l'OCSE e l'OIL dovrebbero collaborare con le parti sociali per sviluppare disposizioni adeguate in materia di condizioni di lavoro dignitose e di tutela dei lavoratori online e dei lavori coinvolti in altri rapporti di lavoro di nuovo tipo. Sebbene le azioni dovranno essere eseguite per la maggior parte a livello nazionale, settoriale o di luogo di lavoro, lo sviluppo di un approccio a livello dell'UE sarebbe, a giudizio del CESE, vantaggioso.

---

<sup>(16)</sup> <http://www.nytimes.com/2015/12/11/business/a-middle-ground-between-contract-worker-and-employee.html>

10.3 I sindacati e le associazioni di lavoratori autonomi hanno recentemente iniziato a riunirsi per formulare raccomandazioni per soluzioni migliori e per la copertura della protezione sociale e delle prestazioni.

## 11. Mantenere un salario sufficiente per vivere

11.1 Le nuove forme di rapporto di lavoro non riguardano solo i lavoratori manuali e gli addetti del settore dei servizi scarsamente qualificati. Il lavoro a zero ore e altre forme di lavoro a richiesta si stanno estendendo a occupazioni meglio retribuite e altamente qualificate, comprese quelle di docente universitario, pilota di linea, professionista della sanità e di altri servizi pubblici, con il rischio che venga eroso il reddito potenziale e compromessa la sicurezza del posto di lavoro.

11.2 La possibilità di produrre gran parte dei servizi basati sulle TIC e sui media in qualsiasi zona del mondo crea condizioni diseguali di concorrenza per le imprese e i lavoratori, dato che questo tipo di lavoro viene sempre più esternalizzato verso economie a bassi salari, spingendo al ribasso i livelli stabiliti attraverso la contrattazione collettiva.

11.3 La ricerca<sup>(17)</sup> ha dimostrato che la digitalizzazione sta polarizzando l'occupazione tra i lavoratori altamente qualificati e ben retribuiti e lavoratori scarsamente qualificati e a bassa remunerazione, e che è la fascia di lavoratori a medio reddito e con un livello intermedio di qualificazione nei settori bancario e assicurativo o nell'amministrazione che soffre in un mercato del lavoro sempre più diseguale. Molti sono costretti a svolgere vari lavori per mettere insieme un reddito dignitoso. Ma alcuni di questi lavoratori indipendenti sono professionisti altamente qualificati e dotati di esperienza, consapevoli della loro posizione sul mercato e del loro valore, intenzionati a svolgere effettivamente un'attività in proprio, o interessati al lavoro indipendente come diversificazione delle entrate, reddito di riserva in caso di perdita di quello principale, opportunità di guadagnare grazie a una passione e occasione per valutare nuove possibilità professionali e d'affari; entrambe queste realtà esistono, e occorre garantire a tutti i diritti e le tutele indispensabili.

11.4 Alcune nuove forme di occupazione sono nate per evitare i costi e gli obblighi connessi ad altre forme di occupazione più convenzionali. C'è il rischio che, in assenza di diritti e di tutele efficaci, di monitoraggio e di applicazione delle norme, molti nuovi tipi di rapporto di lavoro conducano a una corsa al ribasso dei salari e delle condizioni, contribuiscano ad aumentare le disparità di reddito, a ridurre il reddito disponibile e a comprimere la domanda e il potenziale di crescita economica in tutta l'UE, e aprano la strada a ulteriori sfide macroeconomiche a lungo termine. La possibilità, per i lavoratori interessati, di determinare attraverso la contrattazione collettiva i loro livelli di retribuzione e le loro condizioni di lavoro è essenziale ai fini del mantenimento di salari sufficienti per vivere.

11.5 La retribuzione delle nuove forme di occupazione si basa spesso sull'esecuzione di specifici compiti piuttosto che su tariffe orarie. Il principio della retribuzione equa andrebbe salvaguardato in tutte queste circostanze, e va tenuto conto di tutti gli aspetti pertinenti della retribuzione, come la qualità del lavoro effettuato e la compensazione del tempo di lavoro<sup>(18)</sup>.

11.6 Poiché il sostegno familiare e i sistemi di protezione sociale variano da un paese all'altro dell'UE, è importante valutare l'impatto delle nuove forme di occupazione sul finanziamento delle politiche di sostegno alle famiglie, riconoscendo che un solo salario di sussistenza può non essere sufficiente a sostenere una famiglia con figli.

11.7 Le questioni di ordine salariale non possono essere viste separatamente dalle difficoltà di coordinamento tra sistemi retributivi, fiscali e previdenziali e sistemi di prestazioni sociali nel caso di rapporti di lavoro definiti in modo meno chiaro. Anche in questo caso è essenziale la chiarezza in merito all'identità del datore di lavoro e allo status del lavoratore.

<sup>(17)</sup> [http://www.liberation.fr/debats/2015/09/03/daniel-cohen-il-faut-une-societe-dans-laquelle-perdre-son-emploi-devienne-un-non-evenement\\_1375142](http://www.liberation.fr/debats/2015/09/03/daniel-cohen-il-faut-une-societe-dans-laquelle-perdre-son-emploi-devienne-un-non-evenement_1375142)

<sup>(18)</sup> Il tempo di viaggio è considerato come tempo di lavoro. Cfr. sentenza della Corte, caso Tyco — 10 settembre 2015.

## 12. Protezione sociale

12.1 Il CESE prende atto della varietà di sistemi vigenti negli Stati membri, e ritiene che occorra svolgere delle ricerche per sviluppare modelli di protezione sociale adatti a coprire mercati del lavoro più flessibili e assicurare un reddito sostenibile, tale da garantire un'esistenza dignitosa. Ciò dovrebbe essere tenuto presente nello sviluppo del pilastro dei diritti sociali dell'UE. Si constata con soddisfazione che il CESE sta occupandosi della questione in un altro parere.

12.2 Man mano che i mercati del lavoro diventano più fluidi e sempre più lavoratori non fanno in anticipo quando o dove lavoreranno, ci sono incompatibilità crescenti con i sistemi nazionali di protezione sociale basati sul presupposto di una chiara distinzione tra la situazione degli occupati e quella dei disoccupati. Tali incompatibilità non giovano né alle imprese né ai lavoratori.

12.3 Una quota crescente di lavoratori potrebbe non contribuire ai vigenti dispositivi di sicurezza sociale, quali i sussidi di disoccupazione, la copertura sanitaria, la pensione o l'assicurazione, né beneficiare di essi. Questa circostanza è già stata oggetto di dibattito tra le parti sociali e i governi in alcuni Stati membri in cui le parti sociali hanno un ruolo di primo piano, ma il dibattito deve estendersi a tutta l'UE, e coinvolgere enti locali, altri soggetti della società civile, associazioni e fornitori di servizi, per definire le misure politiche e normative e le misure complementari realizzabili e sostenibili in grado di garantire la partecipazione a livelli adeguati di protezione sociale a tutti i lavoratori, compresi i lavoratori autonomi, quelli contrattati attraverso piattaforme online e quelli dell'economia collaborativa.

12.4 Il CESE constata che tra uno Stato membro e l'altro l'erogazione delle prestazioni sociali differisce sensibilmente. Mentre è chiara l'esigenza di valutare la tenuta dei sistemi di assistenza sociale di fronte alle sfide derivanti dai nuovi sviluppi in corso nell'economia e nei mercati del lavoro, il CESE ritiene importante tutelare le entrate e migliorare in tutta l'UE la qualità, l'affidabilità, l'accessibilità e l'efficacia complessive dei regimi fiscali e di assistenza sociale, che in molti Stati membri dipendono attualmente da tassi elevati di occupazione regolare e dai relativi contributi. Una perdita di efficacia in questo campo minaccerebbe il tessuto del modello sociale europeo e dell'economia sociale di mercato, che poggiano su un forte impegno pubblico nel finanziamento e nell'erogazione di servizi di interesse generale e di reti efficaci di sicurezza sociale.

12.5 Occorre esaminare attentamente i sistemi fiscali e di protezione sociale, per garantire livelli appropriati di tassazione e di contribuzione sociale per ogni forma di reddito, sia esso generato in settori organizzati in modo convenzionale o nell'ambito dell'economia collaborativa e delle piattaforme. Il CESE ritiene che il ruolo di tali piattaforme possa essere specificato mediante disposizioni, eventualmente di carattere giuridico, che definiscono la protezione per i lavoratori sia subordinati che autonomi, includendoli nei sistemi di protezione sociale per quanto concerne la regolamentazione e i contributi. L'UE dovrebbe incoraggiare e coordinare le riforme a livello di Stati membri, sulla base delle migliori pratiche.

## 13. Fare in modo che l'UE tragga vantaggio dai nuovi sviluppi

13.1 L'innovazione delle piattaforme online è già una realtà economica in Europa. Tuttavia molte di queste piattaforme hanno attualmente la loro base al di fuori dell'UE, e si ritagliano una quota significativa delle operazioni effettuate nell'UE, pari talvolta al 25 % del valore, trasferendola per la maggior parte fuori dell'UE. Il prelievo fiscale a loro carico e il loro contributo all'istruzione, alle infrastrutture e ai servizi pubblici là dove esse operano in Europa possono essere modesti o nulli. Nei casi in cui i lavoratori non siano veramente autonomi, possono esservi differenze nei pagamenti di imposte, nelle pensioni o in altri sistemi della protezione sociale. È necessario valutare quale sia il loro impatto e il loro contributo alla creazione di occupazione e di crescita sostenibili nell'UE.

13.2 La Commissione europea dovrebbe considerare le modalità secondo cui lo sviluppo di piattaforme europee possa essere incoraggiato in modo tale che il valore creato rimanga nelle economie locali, facendo riferimento alla grande tradizione europea della mutualità e della cooperazione nel coordinamento del mercato del lavoro, spesso attuato a livello di comunità e con la cooperazione attiva delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro locali. Sarebbe importante prendere in considerazione misure volte a incoraggiare le imprese a creare posti di lavoro sostenibili e di qualità, sostenendole oltre la fase di avviamento (*start up*) e fino alla fase di espansione (*move out*) nella quale molte nuove imprese mancano attualmente di supporto.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
del Comitato economico e sociale europeo  
Georges DASSIS

---



**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sistemi alimentari più sostenibili»****(parere esplorativo)**

(2016/C 303/08)

**Relatore: Mindaugas MACIULEVIČIUS**

La allora futura presidenza olandese del Consiglio dell'Unione europea, in data 16 dicembre 2015, 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:

*Sistemi alimentari più sostenibili*

(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 11 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 26 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 152 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

**1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Riconoscendo l'urgente necessità di affrontare le molteplici conseguenze economiche, ambientali e sociali legate alla produzione e al consumo di cibo, il CESE invita la Commissione europea e gli Stati membri a elaborare una politica UE chiara e un piano di attuazione per creare un sistema alimentare sostenibile, resiliente, sano, equo e rispettoso del clima, che incoraggi la cooperazione e la comprensione reciproca tra tutte le parti interessate lungo la filiera alimentare. Occorre assicurare una maggiore coerenza e integrazione tra gli obiettivi e gli strumenti delle politiche legate all'alimentazione (come ad esempio in materia di agricoltura, ambiente, salute, clima, occupazione ecc.), tenendo conto dei tre pilastri della sostenibilità.

1.2 È assolutamente necessario passare a sistemi alimentari più sostenibili per quanto riguarda tutte le fasi dalla produzione al consumo: i produttori devono produrre più cibo e ridurre al tempo stesso l'impatto sull'ambiente, mentre i consumatori devono essere incoraggiati ad adottare abitudini alimentari basate su cibi sani e nutrienti, con una minore impronta di carbonio. L'Unione dovrebbe intensificare gli sforzi per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (OSS), in quanto forniscono un quadro fondamentale per un'azione comune intesa a nutrire il mondo in modo sostenibile entro il 2030.

1.3 Il CESE riconosce che nessun sistema di produzione alimentare sarà in grado da solo di nutrire il pianeta in tutta sicurezza, ma una combinazione di diversi metodi convenzionali, innovativi e agroecologici potrebbe contribuire ad affrontare meglio le implicazioni ambientali e climatiche degli attuali sistemi di produzione alimentare. In particolare, si potrebbe integrare l'agricoltura convenzionale con l'agricoltura di precisione, che richiede l'ulteriore sviluppo delle TIC e dei sistemi satellitari, e l'agroecologia, offrendo una serie di principi e pratiche destinati a migliorare la sostenibilità dei sistemi agricoli, quali un utilizzo più adeguato della biomassa, un miglioramento dello stoccaggio e della mobilitazione di quest'ultima, il mantenimento di condizioni favorevoli del suolo, la diversificazione delle colture e la riduzione dell'uso di pesticidi. L'ulteriore promozione di modelli agricoli chiusi potrebbe portare a un'agricoltura indipendente dai combustibili fossili. La riforma della PAC ha introdotto una combinazione di misure (ecologizzazione, regimi agroambientali e climatici ecc.) che possono essere considerate un passo nella giusta direzione.



1.4 Per garantire ulteriori investimenti sostenibili e costanti in tecnologie agroambientali e tecniche rispettose del clima occorre assicurare un reddito stabile e ragionevole a tutti gli operatori della filiera.

1.5 La prevenzione e la riduzione degli sprechi alimentari è una responsabilità condivisa di tutti gli attori della catena agroalimentare. Il CESE accoglie con favore l'intenzione della Commissione di creare, nell'ambito del pacchetto sull'economia circolare, una piattaforma delle parti interessate per contribuire a inquadrare le misure necessarie e condividere le buone pratiche in materia di prevenzione e riduzione degli sprechi alimentari. Il CESE invita la Commissione a indagare sulla reale applicazione della gerarchia per l'uso degli alimenti negli Stati membri, anche per quanto riguarda gli incentivi economici che potrebbero fornire segnali contraddittori alle imprese. Nel sostenere l'effettiva applicazione della gerarchia dei rifiuti, il CESE chiede inoltre un riesame del regolamento (CE) n. 1069/2009 che consenta il riciclo del cibo non idoneo al consumo umano come mangime per animali, qualora sia possibile farlo in sicurezza.

1.6 Occorre promuovere scelte alimentari sostenibili aumentandone la disponibilità e l'accessibilità per i consumatori. Si dovrebbe incoraggiare il consumo di prodotti alimentari sostenibili creando una più forte domanda di mercato, attraverso appalti pubblici verdi o altri approcci. Il CESE invita gli Stati membri a rivedere le linee guida dietetiche nazionali nell'ottica di una maggiore adesione ai principi della sostenibilità e a sostenere l'educazione alimentare nei programmi scolastici. L'UE dovrebbe inoltre promuovere sistemi di etichettatura con l'indicazione d'origine, la definizione di etichette che riportino chiaramente informazioni sulla sostenibilità dei prodotti alimentari, nonché campagne pubblicitarie visive su scala europea a favore di cibi e regimi alimentari più sani.

1.7 Le politiche dell'Unione e i programmi specifici di ricerca e innovazione, in sinergia con incentivi finanziari per i produttori agroalimentari, dovrebbero:

- promuovere una graduale transizione verso modelli agricoli che prescindano dai combustibili fossili,
- sostenere un uso più efficiente delle risorse, in particolare i terreni, l'acqua e le sostanze nutritive, in tutto il sistema produttivo.

1.8 Una transizione verso sistemi alimentari sostenibili deve poggiare non solo sulla politica agricola, ma anche su una politica alimentare organica, integrata con una strategia ad ampio raggio per la bioeconomia. Piuttosto che entrare in un dibattito che divide gli animi, occorre aprire una riflessione interdisciplinare che riunisca le direzioni generali della Commissione, una vasta gamma di ministeri e istituzioni degli Stati membri, con i loro enti locali e regionali, e le parti interessate dei vari settori collegati ai sistemi alimentari, per affrontare le sfide interconnesse evidenziate nel presente parere. Il CESE auspica che sia riconosciuta l'interdipendenza tra la produzione e il consumo di alimenti e che si formuli un adeguato approccio strategico europeo, comprendente diverse iniziative private, che indichi la via da seguire verso la sostenibilità, la salute e la resilienza. Tuttavia, anche in futuro la politica agricola comune e la politica comune della pesca avrà un ruolo importante nell'UE.

## 2. Introduzione

2.1 L'obiettivo del presente parere, richiesto dalla presidenza olandese dell'UE, è quello di mettere in luce le crescenti preoccupazioni della società civile riguardo agli effetti ambientali, sanitari, economici e sociali della produzione e del consumo di alimenti e alle relative sfide poste dalla necessità di nutrire una popolazione mondiale sempre più numerosa in un pianeta dalle risorse limitate. Il cibo è un elemento centrale di tutte le società: dipende dalle risorse naturali e incide su di esse, ha un impatto sulla salute pubblica e, rappresentando il settore più imponente dell'Unione in termini di occupazione e di contributo al PIL, svolge un ruolo fondamentale nell'economia europea.

2.2 Secondo il gruppo di esperti di alto livello sulla sicurezza alimentare e la nutrizione del Comitato per la sicurezza alimentare mondiale, si definisce sistema alimentare sostenibile «un sistema alimentare che garantisce sicurezza alimentare e nutrizione per tutti in modo tale che le basi economiche, sociali e ambientali per generare la sicurezza alimentare e la nutrizione per le generazioni future non siano compromesse»<sup>(1)</sup>. Pertanto, il passaggio a sistemi alimentari più resilienti e sostenibili riguarda tutte le attività interconnesse e collegate relative alla produzione, alla trasformazione, al trasporto, allo stoccaggio, alla commercializzazione e al consumo di alimenti. Viene riconosciuto inoltre il ruolo trainante che le tendenze mondiali in materia di consumo svolgono in relazione ai metodi di produzione e alle tipologie di cibo prodotte.

2.3 Il CESE affronterà la questione dei sistemi alimentari sostenibili in modo globale e si concentrerà principalmente sul contesto dell'UE, pur esaminando altresì le sue implicazioni esterne, essendo l'UE il principale esportatore e importatore di prodotti agroalimentari a livello mondiale.

2.4 Si attendeva una comunicazione sull'alimentazione sostenibile per il 2014, ma è stata successivamente ritirata dal programma di lavoro della Commissione. Il piano d'azione dell'UE per l'economia circolare del dicembre 2015 ha fatto propri alcuni di questi temi e ha inserito la riduzione degli sprechi alimentari fra le priorità fondamentali, rispecchiando così l'impegno assunto dall'UE e dagli Stati membri nel contesto degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (OSS) per il 2030, intesi a dimezzare gli sprechi alimentari pro capite a livello della distribuzione come anche del consumo, e a ridurre le perdite alimentari lungo le filiere di produzione e approvvigionamento (OSS 12.3).

### 3. Le principali sfide dei sistemi alimentari attuali

3.1 Il gruppo internazionale dell'ONU per le risorse stima che la produzione alimentare sia il settore responsabile del più alto **impatto ambientale** in termini di risorse utilizzate a livello mondiale<sup>(2)</sup>. Nell'UE, tuttavia, i livelli di impatto sono molto più bassi. I sistemi alimentari utilizzano numerose risorse naturali, in particolare i terreni, il suolo, l'acqua e il fosforo, nonché l'energia per la produzione di concime azotato, la trasformazione, l'imballaggio, il trasporto e la refrigerazione. Non stupisce, quindi, che tali sistemi abbiano anche un impatto sull'ambiente a livello globale, in termini di perdita di biodiversità, deforestazione, degrado dei suoli, inquinamento idrico e atmosferico ed emissioni di gas a effetto serra. L'incessante perdita di biodiversità in agricoltura a livello di azienda agricola continua a destare serie preoccupazioni<sup>(3)</sup>. Su scala mondiale, la maggior parte delle risorse ittiche è sfruttata al massimo se non addirittura sovrasfruttata. Occorre pertanto gestire tutte queste risorse in maniera efficiente e sostenibile per assicurare l'approvvigionamento continuo di alimenti sani e a prezzi accessibili.

3.2 A livello mondiale, un terzo degli alimenti prodotti per il consumo umano va perso o sprecato, il che è pari a 1,6 miliardi di tonnellate, responsabili dell'8 % delle emissioni globali di gas a effetto serra<sup>(4)</sup>. La produzione di cibo che non sarà consumato contribuisce a oltre il 20 % della pressione sulla biodiversità mondiale e impegna quasi il 30 % dell'intera superficie agricola mondiale.

3.3 Ogni anno nell'UE **si sprecano** circa 100 milioni di tonnellate di **alimenti**<sup>(5)</sup> e, in assenza di azioni preventive, si prevede che tali sprechi aumenteranno del 20 % entro il 2020. In Europa gli sprechi alimentari sono generati lungo tutta la catena di approvvigionamento, con una concentrazione a livello domestico stimata al 46 %<sup>(6)</sup>. Va osservato che negli ultimi anni il settore manifatturiero e quello della distribuzione hanno compiuto sforzi significativi per migliorare la prevenzione e la riduzione degli sprechi alimentari. Gli sforzi per migliorare la sostenibilità della filiera agroalimentare non hanno molto senso senza un'azione incisiva volta a ridurre gli sprechi.

<sup>(1)</sup> HLPE (2014): *Food losses and waste in the context of sustainable food systems* (Perdite e sprechi nel contesto di sistemi alimentari sostenibili), relazione HLPE, Roma.

<sup>(2)</sup> [http://www.unep.org/resourcepanel/Portals/24102/PDFs/PriorityProductsAndMaterials\\_Summary\\_EN.pdf](http://www.unep.org/resourcepanel/Portals/24102/PDFs/PriorityProductsAndMaterials_Summary_EN.pdf)

<sup>(3)</sup> COM(2013) 838 final, [http://ec.europa.eu/agriculture/genetic-resources/pdf/com-2013-838\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/genetic-resources/pdf/com-2013-838_it.pdf)

<sup>(4)</sup> FAO (2011): *Global food losses and food waste* (Perdite e sprechi alimentari globali).

<sup>(5)</sup> Per la definizione data dall'ONU dei concetti di «perdita alimentare» e «spreco alimentare» si rimanda al sito: <http://thinkeatsave.org/index.php/be-informed/definition-of-food-loss-and-waste>

<sup>(6)</sup> Fusions (2016): *Estimates of European food waste levels* (Stime dei livelli europei di rifiuti alimentari) <http://eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>

3.4 I dati relativi alle perdite e agli sprechi alimentari a livello di azienda agricola sono ancora molto scarsi <sup>(7)</sup>. Le perdite e gli sprechi di prodotti alimentari, ad esempio, possono essere generati in seguito alla mancanza di modernizzazione in alcune aziende, alla cancellazione di ordinativi e alla volatilità dei prezzi delle materie prime, dando luogo all'interramento delle colture quando non è economicamente redditizio procedere alla raccolta (il che ha almeno un impatto positivo sull'ambiente, in quanto contribuisce a migliorare il contenuto di materia organica del suolo) o all'eliminazione dei prodotti alimentari in discarica e al loro compostaggio quando essi non possono essere rivenduti. Un'altra sfida importante è costituita, e lo sarà sempre di più, dalle ripercussioni considerevoli dei cambiamenti climatici sulle condizioni meteorologiche e dall'insorgenza di possibili epidemie. Se si tiene conto di questi effetti, il volume di ciò che potrebbe essere considerato scarto alimentare ogni anno è notevole. Rispetto al resto del mondo, l'UE ha svolto un ruolo particolarmente attivo nel trattare la questione e, pertanto, dovrebbe sostenere la diffusione delle sue buone pratiche e delle sue competenze tecniche in questo campo.

3.5 I sistemi alimentari sono tra le cause dei **cambiamenti climatici** e ne subiranno a loro volta l'impatto <sup>(8)</sup>. I cambiamenti climatici avranno conseguenze sulla disponibilità di risorse naturali di base (acqua e suolo), causando modifiche significative delle condizioni che influenzano la produzione alimentare e industriale in alcune aree <sup>(9)</sup>. Condizioni climatiche estreme, quali inondazioni, siccità, incendi e forti venti, nonché l'ulteriore diffusione di malattie delle piante e degli animali indotta dal clima, incidono già sulla produzione alimentare, e in futuro tale impatto è destinato ad aumentare.

3.6 Al giorno d'oggi la denutrizione coesiste con gli effetti della sovrabbondanza di cibo in certe parti del mondo. Circa 795 milioni di persone soffrono la fame, mentre il numero di persone in sovrappeso/obese ha raggiunto più di 1,4 miliardi di adulti a livello mondiale, pari a circa il 30 % della popolazione adulta totale; mentre le patologie legate all'obesità sono in rapido aumento sia nei paesi in via di sviluppo che in quelli sviluppati <sup>(10)</sup>. Queste cifre mostrano **profondi squilibri nelle modalità di produzione, distribuzione e consumo degli alimenti**. L'aumento della popolazione e l'incremento dell'82 % del consumo mondiale di carne previsto entro il 2050 aggraveranno ancora di più questi due problemi <sup>(11)</sup>. Nel corso degli ultimi 20 anni, con l'urbanizzazione e la crescita economica in tutti i paesi del mondo, è avvenuto un mutamento sul piano della nutrizione che sta cambiando il volto della produzione e del consumo alimentare. In tutto il mondo i modelli alimentari si stanno muovendo verso prodotti più composti, più carne e latte, più zucchero e bevande zuccherate <sup>(12)</sup>. Allo stesso tempo aumenta il numero delle persone che conducono uno stile di vita sedentario che limita l'attività fisica.

3.7 L'allevamento gioca un ruolo importante, anzi addirittura decisivo, nei sistemi alimentari come fonte di proteine di alta qualità e altri nutrienti quali le vitamine e i minerali. Inoltre, il bestiame ha un ruolo significativo, e in molti casi persino determinante, nei cicli degli elementi nutritivi in azienda e a livello regionale nonché ai fini della preservazione di paesaggi aperti e differenziati (prati permanenti, habitat seminaturali ecc.) e della conservazione della biodiversità, e fornisce alle persone reddito, risorse e mezzi di sussistenza. D'altronde, nell'UE ci sono anche molti terreni agricoli che in pratica si prestano solo ad essere utilizzati come pascolo per il bestiame. Tuttavia, negli ultimi 50 anni abbiamo visto aumentare di oltre quattro volte la produzione mondiale di carne e uova, e di oltre due volte quella di latte, mentre, nello stesso periodo, la popolazione umana mondiale è a malapena raddoppiata <sup>(13)</sup>. Occorre notare che anche la composizione della domanda è cambiata e che la crescita della produzione di carne, latte e uova è legata all'aumento del reddito, mentre i prezzi sono rimasti bassi.

3.8 Se si tiene conto delle derrate di origine vegetale destinate al consumo umano e animale, e delle colture utilizzate per sementi e a scopi industriali come i biocarburanti, il mondo produce attualmente una volta e mezzo la quantità di alimenti necessari a nutrire la popolazione odierna, una quantità che probabilmente sarà sufficiente anche a nutrire la popolazione mondiale nel 2050. Tuttavia, i livelli attuali di spreco alimentare su scala mondiale e la produzione di mangimi per soddisfare il crescente consumo di carne inducono una crescita significativa della domanda di prodotti alimentari. Per garantire l'alimentazione sostenibile della popolazione mondiale nel 2050 e oltre è necessario combinare gli incrementi di produttività con l'ottimizzazione dei terreni agricoli e delle aree di pesca esistenti, in modo compatibile con la stabilità e la qualità dell'ambiente circostante, con la sicurezza e la salute sul lavoro e con la giustizia sociale; occorre altresì passare a regimi alimentari sostenibili e ridurre in maniera duratura le perdite e gli sprechi alimentari.

<sup>(7)</sup> Fusions: serie di dati UE 2015; Commissione europea (2011): *Preparatory Study on Food Waste* (Studio preparatorio sugli sprechi alimentari nell'UE), <http://eu-fusions.org/index.php/publications>, [http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio\\_foodwaste\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf)

<sup>(8)</sup> SEE (2015): <http://www.eea.europa.eu/signals/signals-2015/articles/agriculture-and-climate-change>

<sup>(9)</sup> Cfr. la strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici, [COM(2013) 216 final].

<sup>(10)</sup> OMS (2015): Dati dell'osservatorio sulla salute globale, Global Health Observatory (GHO). Disponibile su: [http://www.who.int/gho/ncd/risk\\_factors/obesity\\_text/en/](http://www.who.int/gho/ncd/risk_factors/obesity_text/en/).

<sup>(11)</sup> WRR (2015): *Towards a food policy*, Verso una politica alimentare, del Consiglio scientifico per la politica di governo olandese.

<sup>(12)</sup> Governo olandese (2015): *Food agenda: for safe, healthy and sustainable food* (Programma alimentare: per alimenti sicuri, sani e sostenibili).

<sup>(13)</sup> FAOSTAT, 2015.

3.9 L'incremento dei prezzi dei prodotti agricoli e dei fattori di produzione agricoli come anche la volatilità dei prezzi dell'ultimo decennio mettono a dura prova la sicurezza alimentare e la solidità del sistema alimentare, destando gravi preoccupazioni sia fra i consumatori che fra i produttori. Da un lato, i prezzi finali elevati non si sono tradotti in un aumento di reddito per i produttori agroalimentari, e anzi una loro diminuzione o ristagno implicano una pressione al ribasso sul fattore lavoro, minacciando la stabilità del reddito di tutti gli operatori. Dall'altro, la crisi economica ha eroso il potere d'acquisto dei consumatori. Per garantire ulteriori investimenti sostenibili e costanti in tecnologie agroambientali e tecniche rispettose del clima occorre assicurare un reddito stabile e ragionevole a tutti gli operatori della filiera.

3.10 I recenti sviluppi sui mercati agricoli, specialmente nel settore lattiero-caseario, offrono la prova lampante di questi potenziali squilibri, dove la causa non va ricercata solo nell'eccesso di offerta sul mercato, ma anche nei divieti di natura politica verso precedenti mercati di esportazione. La stabilità futura dipenderà ampiamente dalla resistenza della base di approvvigionamento agli shock, di cui il cambiamento climatico è il più evidente. Le politiche UE dovrebbero incoraggiare con fermezza la diversificazione delle aziende agricole, regimi finanziari e di tutela del reddito e altri strumenti innovativi di gestione del mercato in grado di offrire protezione dalle turbolenze climatiche e di mercato.

3.11 Occorre analizzare gli effetti sociali e di redistribuzione dei prezzi degli alimenti dalla prospettiva sia del produttore, sia del consumatore. Oggi giorno, molti consumatori non possono permettersi di acquistare prodotti alimentari della massima qualità. Negli ultimi anni le relazioni di potere nella filiera agroalimentare sono cambiate, determinando, sul mercato, una progressiva concentrazione tra gli operatori dell'industria alimentare e della distribuzione al dettaglio e quindi uno spostamento del potere negoziale, principalmente a vantaggio del settore del commercio al dettaglio e a discapito dei produttori primari. Questa questione sarà affrontata dal CESE in un parere distinto in merito a una filiera di approvvigionamento alimentare più equa.

3.12 Dato che l'accento nel commercio mondiale si sposta sempre di più sui negoziati bilaterali e macroregionali in assenza di una conclusione del «ciclo di Doha» dell'OMC, è essenziale tenere pienamente conto delle implicazioni ambientali e climatiche, nonché della qualità del cibo e degli standard sanitari, dei più ampi standard sanitari e fitosanitari, nonché del processo di produzione (l'«ecosistema industriale» in cui la produzione ha luogo, le condizioni di lavoro, il contesto culturale delle relazioni di produzione e di lavoro). Per l'UE è indispensabile che sia evitata ogni delocalizzazione della produzione alimentare in paesi terzi ove la delocalizzazione sarebbe dovuta soltanto o principalmente al fatto che vi vigono normative meno stringenti in materia rispetto a quelle esistenti nell'UE. Le politiche UE possono giocare un ruolo chiave a livello mondiale nell'incoraggiare la produzione alimentare sicura e sana e nel vietare l'importazione di prodotti alimentari da paesi nei quali questi non rispondono agli standard sanitari e fitosanitari o a quelli di sicurezza alimentare europei.

3.13 Da 140 anni, le cooperative di produttori hanno dimostrato chiaramente di essere molto più resilienti alle turbolenze dei mercati agricoli e di contribuire a evitare la delocalizzazione della produzione alimentare. È pertanto fondamentale un'ulteriore, addirittura più forte, promozione su base regionale e di settore della cooperazione tra i produttori e le cooperative, specie quelle di piccole dimensioni. In particolare, bisognerebbe rivolgere particolare attenzione ai settori e alle regioni in cui la cooperazione è scarsa.

#### **4. Principali settori d'intervento per una transizione verso sistemi alimentari più sostenibili**

##### *Promuovere una produzione alimentare efficace in termini di risorse e resiliente sotto il profilo climatico*

4.1 La riduzione dell'impatto ambientale dell'agricoltura, dell'acquacoltura e della pesca, comprese le emissioni di gas a effetto serra, richiede una modifica delle modalità di produzione di alimenti. Per arrestare l'esaurimento delle risorse naturali, adattarsi ai cambiamenti climatici e mitigarne gli effetti occorre adottare pratiche più sostenibili. Per contribuire alla produttività incrementando la sostenibilità ambientale e la resilienza ai cambiamenti climatici potrebbero essere utili varie misure, ad esempio aumentare la diversità delle varietà vegetali e animali, migliorare le varietà animali, selezionare le piante, migliorare la funzionalità degli ecosistemi agricoli e la gestione idrica, promuovere e applicare nella pratica la ricerca e l'innovazione, ottimizzare le funzioni del suolo, agevolare il trasferimento delle conoscenze e la formazione, e favorire i cambiamenti tecnologici attraverso il sostegno agli investimenti. Per facilitare il rilevamento precoce e la prevenzione o la preparazione a condizioni meteorologiche estreme e a varie malattie, si dovrebbe promuovere l'ulteriore sviluppo dei sistemi satellitari dell'UE e dei grandi centri dati. Occorrerebbe inoltre promuovere l'agricoltura di precisione.

4.2 È altresì essenziale mantenere il modello agricolo familiare in Europa, il che richiederebbe la promozione del rinnovo generazionale nell'azienda agricola per far fronte all'invecchiamento della popolazione. Questo avrebbe un impatto positivo sulla creazione di posti di lavoro nelle zone rurali. È altresì importante perseguire il mantenimento di una produzione agricola diversificata in tutte le regioni dell'UE, dedicando particolare attenzione alle regioni agricole meno favorite. Dovrebbero essere riconosciute diverse tipologie di azienda agricola e, a tal fine, dovrebbero essere creati strumenti mirati specifici.

4.3 In anni recenti sono comparse forme di riorganizzazione della filiera agroalimentare allo scopo di riavvicinare i produttori e i consumatori e di rilocalizzare la produzione agricola e alimentare. Si tratta in particolare dell'agricoltura sostenuta dalle comunità, delle filiere corte, delle reti alimentari alternative, dei sistemi agricoli locali e delle vendite dirette. Nonostante le dimensioni relativamente ridotte, questo settore dovrebbe essere maggiormente promosso, dal momento che ha un impatto molto positivo sulla vendita di alimenti freschi, di qualità, sani, tradizionali, con ricadute positive sul piano sia sociale che economico. Anche le PMI sono protagonisti importanti in questo settore. Dovrebbe essere messo in evidenza il ruolo specifico dei comuni urbani: nelle aree urbane dovrebbero essere create le infrastrutture necessarie e mobilitati gli investimenti adeguati al fine di agevolare le vendite dirette da parte dei produttori. Dovrebbero inoltre essere incoraggiate le buone pratiche del settore privato, ad esempio quando tali infrastrutture vengono create per iniziativa privata dei centri commerciali locali.

4.4 Per stimolare una produzione alimentare più efficiente sotto il profilo delle risorse, la riforma della politica agricola comune (PAC) ha introdotto una combinazione di interventi che comprende misure obbligatorie di ecologizzazione, regimi agroambientali e ampio sostegno dal sistema di consulenza aziendale e dalla ricerca applicata per affrontare le sfide della sicurezza alimentare, dei cambiamenti climatici e della gestione sostenibile delle risorse naturali, prendendosi cura della campagna e mantenendo viva l'economia rurale. Questo può essere considerato un passo importante nella giusta direzione; tuttavia si potrebbe migliorare ulteriormente la sua attuazione in termini burocratici e di vantaggi che ne derivano.

4.5 Per quanto riguarda la filiera della pesca, è importante assicurare il giusto equilibrio tra salute e sostenibilità, dal momento che il consumo di pesce è salutare, ma l'eccessiva pressione sulle risorse ittiche è spesso diametralmente opposta alla sostenibilità ecologica. La riforma della politica comune della pesca realizzata nel 2013 dovrebbe contribuire a un uso più efficiente delle risorse ittiche, in particolare attraverso l'obiettivo obbligatorio di un rendimento massimo sostenibile stabilito per tutti gli stock ittici europei. Altrettanto importante è lo sviluppo sostenibile di modelli di acquacoltura, sia marina che continentale.

#### *Promuovere la prevenzione e la riduzione dei rifiuti lungo la filiera alimentare*

4.6 Il pacchetto sull'economia circolare afferma l'impegno dell'UE e dei suoi Stati membri a realizzare l'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'ONU n. 12.3, consistente nel dimezzare gli sprechi alimentari entro il 2030. Per favorire il raggiungimento di questo obiettivo, la gerarchia di utilizzo degli alimenti dovrebbe essere un principio guida nella gestione delle risorse alimentari, da sostenere mediante incentivi economici in tutte le pertinenti politiche UE. Ciò eviterebbe la situazione attuale per cui risulta spesso più economico gettare in discarica gli alimenti commestibili piuttosto che predisporre e fornire alimenti alle banche del cibo.

4.7 La gestione sostenibile delle risorse richiede anche di intensificare gli sforzi per riutilizzare i flussi residui valorizzandoli il più possibile. Nuove ricerche comparative dei costi della preparazione di prodotti alimentari per la redistribuzione, l'alimentazione animale, la digestione anaerobica e lo smaltimento in discarica nell'UE28 contribuirebbero a determinare il ruolo degli incentivi economici nella corretta applicazione della gerarchia dei rifiuti stabilita dall'UE. La donazione di alimenti da parte dell'industria alberghiera e della ristorazione rimane problematica e la legislazione pertinente è scarsamente compresa. L'ampia diffusione degli orientamenti europei in questo settore chiave sarebbe particolarmente utile.

4.8 Il pacchetto sull'economia circolare rileva anche la necessità di chiarire gli orientamenti attuali circa l'utilizzo di alimenti non adatti al consumo umano a fini di alimentazione animale. Una solida legislazione che regoli le nuove tecnologie di sterilizzazione dei rifiuti alimentari a livello industriale centralizzato potrebbe garantire la sicurezza microbiologica dei mangimi, creando nuove possibilità di occupazione e di investimento e sfruttando i benefici ambientali di un'applicazione più efficace della gerarchia dei rifiuti.



4.9 Poiché la consapevolezza e l'accettazione da parte del consumatore sono aspetti cruciali, sarebbe opportuno fornire materiali didattici in merito agli alimenti, alla sostenibilità e ai rifiuti alimentari per rafforzare il valore delle derrate alimentari e favorire cambiamenti sistemici del comportamento. Sono già disponibili moduli per la scuola primaria e secondaria, per l'università e programmi specifici per l'agricoltura, per i settori manifatturiero e alberghiero, che si basano su un'ampia gamma di buone pratiche.

4.10 Ormai da diversi anni l'UE svolge un ruolo attivo nel promuovere iniziative volte a ridurre gli sprechi alimentari. L'esempio trainante dell'UE nel realizzare l'obiettivo 12.3 sarà fondamentale per garantire la buona riuscita di questo obiettivo a livello mondiale, ad esempio attraverso la diffusione di buone pratiche e di conoscenze tecniche.

#### *Rafforzare i legami tra i sistemi alimentari e le strategie climatiche*

4.11 L'impatto dei cambiamenti climatici è avvertito in tutte le dimensioni della sicurezza alimentare — non solo sul piano delle rese agricole e dei raccolti, ma anche su quello della salute degli agricoltori, della diffusione di parassiti e malattie, della perdita di biodiversità, dell'instabilità del reddito, della qualità dell'acqua ecc. Anche la perdita di terreni arabili in seguito al degrado dei suoli e all'urbanizzazione dei terreni agricoli potrebbe costituire motivo di preoccupazione. Pertanto, è essenziale continuare a utilizzare i terreni in via prioritaria per la produzione di alimenti. Le istituzioni e il settore privato giocano un ruolo cruciale nel garantire la resilienza dei sistemi alimentari, ad esempio migliorando gli schemi di protezione sociale per ridurre gli shock per le famiglie, assicurando la prosecuzione degli investimenti nelle tecnologie a basse emissioni di carbonio nel settore agroalimentare, promuovendo la diversificazione dei raccolti e lo sviluppo di risorse genetiche, investendo in uno sviluppo agricolo resiliente, sia all'interno che all'esterno dell'azienda agricola, e attuando sistemi per una migliore gestione dei rischi associati ai cambiamenti climatici.

4.12 Tenendo presente il pilastro economico della sostenibilità, la Commissione e gli Stati membri devono considerare il potenziale offerto dalla mitigazione dell'effetto serra e dal sequestro del carbonio e, allo stesso tempo, fornire tutti i mezzi di sostegno finanziario per l'attuazione, nonché promuovere meccanismi di cooperazione innovativi tramite partenariati pubblico-privati. L'introduzione di indicatori supplementari sugli incrementi della produttività agricola, sui terreni esistenti, sui regimi alimentari, sulle perdite e sugli sprechi alimentari consentirebbe di avere un quadro completo dell'impatto del sistema alimentare sui cambiamenti climatici.

#### *Promuovere regimi alimentari più sani e più sostenibili*

4.13 Adottare un'alimentazione sana è spesso una scelta sostenibile<sup>(14)</sup>, in particolare nel quadro di un regime alimentare equilibrato. Per esempio, mangiare più alimenti di origine vegetale locali, vari e di stagione fa bene sia alla salute che all'ambiente. Abitudini alimentari più sane riducono i rischi di malattie croniche, i costi a carico del sistema sanitario e la perdita di produttività del lavoro nell'economia. Occorre definire dei principi per elaborare linee guida alimentari salutari e sostenibili, alle quali gli Stati membri potrebbero fare riferimento. Le linee guida in materia di alimentazione e di appalti hanno un impatto diretto sul consumo quando sono adottate dalle istituzioni pubbliche, come le scuole e gli ospedali. È opportuno inoltre considerare il mutamento che è in corso a livello mondiale nelle abitudini nutrizionali e il ruolo dell'UE nel fornire un modello positivo riguardo a regimi alimentari sostenibili. Un approccio «flessitario» nella riduzione del consumo di carne, almeno una volta alla settimana, promosso per esempio nei Paesi Bassi, può essere considerato un buon esempio a tale riguardo.

4.14 Iniziative quali il programma alimentare delle scuole dell'UE che comprendono la consulenza nutrizionale e la distribuzione di prodotti nutrienti contribuiscono a regimi alimentari più bilanciati. La Commissione dovrebbe invitare gli Stati membri a incentivare un consumo sano e sostenibile. Occorrerebbe promuovere campagne pubblicitarie visive su scala UE a favore di un'alimentazione sana; ciò potrebbe rivelarsi anche un buon modo per aumentare il consumo locale durante le turbolenze dei mercati mondiali.

<sup>(14)</sup> Consiglio sanitario dei Paesi Bassi, *Guidelines for a healthy diet: the ecological perspective* (Linee guida per un regime alimentare sano: la prospettiva ecologica), pubblicazione n. 2011/08, L'Aia: Consiglio sanitario dei Paesi Bassi (Gezondheidsraad).

4.15 Poiché i consumatori si sono abituati sempre più ad acquistare prodotti alimentari economici, occorrerebbe richiamare nuovamente l'attenzione sul valore reale degli alimenti. I prodotti a basso costo non prendono in considerazione le esternalità, come i costi legati al trattamento delle acque. Come già menzionato, oltre a sensibilizzare alla riduzione degli sprechi alimentari, occorre prevedere l'educazione alimentare nelle scuole, promuovere la comprensione dei modelli alimentari e impartire nozioni elementari di cucina che possono contribuire a mantenersi in buona salute consumando pasti preparati in casa in linea con le raccomandazioni nutrizionali.

4.16 In questo contesto è utile menzionare l'accordo per migliorare la composizione degli alimenti avviato dal ministero olandese della Sanità, del benessere e dello sport, in collaborazione con le associazioni dei settori della produzione, della distribuzione, della ristorazione e dell'industria alberghiera, volto a rendere i prodotti più sani e a fare in modo che un'alimentazione sana sia la scelta più facile. Questo accordo prevede obiettivi ambiziosi sulla riduzione graduale di sale, grassi saturi e calorie negli alimenti entro il 2020, limitando al minimo le modifiche percettibili sotto il profilo gustativo<sup>(15)</sup>. Il presente parere invita a creare un quadro UE per le iniziative nazionali su determinate sostanze nutritive, in particolare quelle riportate nell'allegato sugli zuccheri aggiunti approvato di recente.

4.17 Lo sviluppo dei prodotti e del mercato e la creazione di partenariati chiave possono contribuire a far sì che le scelte più salutari e sostenibili diventino facili e allettanti. L'industria e la società civile dovrebbero esplorare e cogliere le opportunità di aumentare il consumo di prodotti ortofrutticoli stagionali e locali e altri prodotti naturalmente ricchi di fibre come gli alimenti integrali o i legumi. La proclamazione, da parte dell'ONU, del 2016 quale anno internazionale dei legumi è da considerare un punto di partenza.

4.18 L'attuazione di un sistema chiaro di etichettatura sull'origine, sui modi di produzione e sul valore nutritivo degli alimenti faciliterebbe le scelte dei consumatori. Per garantire la sicurezza alimentare, anche la tracciabilità è molto importante, sia per i produttori che per i consumatori. Occorrerebbe prendere in considerazione l'impiego di un'etichetta unica, di facile comprensione, con l'indicazione «Alimentazione sostenibile», la cui fattibilità dovrebbe essere valutata dalla Commissione. Bisogna inoltre porre maggiore enfasi su tecnologie quali le applicazioni per telefoni cellulari, oltre a promuovere ulteriormente le indicazioni informative per il consumatore nel settore della vendita al dettaglio, che forniscono tutte le necessarie informazioni e la completa tracciabilità dei prodotti.

#### *Sviluppare una base di conoscenze e mobilitare la ricerca e l'innovazione*

4.19 Molte sfide in materia di sicurezza alimentare e nutrizionale mondiale richiedono la partecipazione della comunità scientifica per generare conoscenze, promuovere l'innovazione, instaurare un dialogo con il pubblico e contribuire a mettere a punto un sistema alimentare più sostenibile. A tal fine sono stati resi disponibili considerevoli stanziamenti nell'ambito del programma UE di ricerca e innovazione Orizzonte 2020 e del precedente settimo programma quadro. Tuttavia, non sono state tenute in adeguata considerazione le ricerche sui regimi, le perdite e gli sprechi alimentari, ed è necessario uno sforzo maggiore in tal senso. Il CESE sostiene con forza l'iniziativa della Commissione per una strategia a lungo termine per la ricerca e l'innovazione nel settore agricolo europeo e anche l'ambiziosa decisione presa di recente dalla direzione generale Ricerca e innovazione (DG RTD) di elaborare una strategia globale per uno spazio UE di ricerca nel settore alimentare. L'Europa potrebbe inoltre promuovere cambiamenti sostenibili delle abitudini nutrizionali e la riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari in altre regioni del mondo attraverso il suo programma SWITCH<sup>(16)</sup>.

4.20 Il comitato direttivo del programma scientifico dell'UE per Expo Milano 2015 ha individuato le sfide in materia di ricerca in sette ampie aree e ha evidenziato l'importanza di promuovere approcci di sistema e di investire nella ricerca interdisciplinare e multidisciplinare. È stato inoltre raccomandato di istituire un panel internazionale per la sicurezza alimentare e nutrizionale, che costituirebbe un evidente passo avanti per incoraggiare un approccio interdisciplinare e intersettoriale.

<sup>(15)</sup> Camera bassa del Parlamento olandese 2014-2015, 32793 n. 162.

<sup>(16)</sup> <http://www.switch-asia.eu>



4.21 La ricerca, l'innovazione e lo sviluppo sono i principali motori della transizione verso un sistema alimentare sostenibile, in linea con gli obiettivi della politica climatica. Il CESE invita le istituzioni dell'UE e gli Stati membri ad aumentare il finanziamento destinato ai lavori in questo settore, e chiede uno sforzo congiunto di condivisione delle scoperte tra le comunità scientifiche, i professionisti e le altre parti interessate. Il partenariato europeo per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura (PEI-AGRI), sostenuto dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), ha un ruolo fondamentale nel rafforzare la cooperazione e la collaborazione tra le varie parti interessate e nel garantire un collegamento più stretto tra gli operatori e i ricercatori. Inoltre, l'approccio basato su una molteplicità di attori nell'ambito di Orizzonte 2020 è uno strumento importante per assicurare che gli agricoltori siano i principali attori del processo. La chiave per realizzare con successo l'innovazione sta nel promuoverla attivamente tramite iniziative di organi consultivi e istituti di istruzione rivolte agli utilizzatori finali in tutto il sistema alimentare, nonché nel coinvolgere questi ultimi direttamente nelle attività di ricerca e innovazione.

4.22 Il Comitato sottolinea che il ricorso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e i programmi della Commissione attualmente in vigore nel settore agricolo, come ad esempio Galileo e Copernicus, contribuiscono a migliorare le tecniche sostenibili di produzione di materie prime nell'UE. Il CESE chiede che siano proseguite le attività di ricerca e sviluppo in merito all'applicazione delle TIC in tutti i settori della produzione alimentare. Queste tecnologie sono cruciali per continuare a promuovere tecniche di precisione e più efficienti sotto il profilo delle risorse per la produzione degli alimenti, come anche il rilevamento precoce di malattie, perturbazioni climatiche e condizioni meteorologiche estreme. A sua volta, ciò può condurre a una diminuzione delle perdite nella produzione primaria. Ulteriori ricerche dovrebbero essere volte a valutare il potenziale offerto da tipologie innovative di agricoltura (come l'agricoltura urbana) e a migliorare l'alimentazione animale.

*Combattere le malattie degli animali e delle piante per aumentare la solidità del sistema alimentare*

4.23 La diffusione di parassiti e malattie degli animali e delle piante, aggravata dalla globalizzazione del commercio e dai cambiamenti climatici, ha un impatto negativo sui sistemi alimentari. Le recenti epidemie di febbre suina o l'emergenza fitosanitaria per *Xylella fastidiosa* che ha colpito gli olivi in Italia meridionale sono solo alcuni esempi di come le malattie delle piante e degli animali possano compromettere il sistema alimentare e generare perdite di prodotti alimentari. Nonostante l'UE disponga praticamente del migliore sistema di rilevamento e prevenzione al mondo, la sua politica e il suo quadro normativo in materia di salute degli animali e delle piante potrebbero essere ulteriormente sviluppati e rinforzati ponendo maggiore attenzione sulla prevenzione, su un migliore monitoraggio e rilevamento precoce, sulla preparazione e la gestione delle crisi, così come sull'individuazione e la valutazione dei nuovi rischi emergenti sia all'interno che all'esterno dell'UE. Esiste già una rete di laboratori di riferimento per le malattie animali, ma non per le fitopatologie. La conoscenza e la ricerca sono i pilastri principali della prevenzione. Il CESE invita la Commissione e gli Stati membri a mostrare ancor più ambizione nel finanziare con urgenza i centri di ricerca per le malattie degli animali e nello stabilire laboratori di riferimento per le malattie delle piante. Occorrerebbe inoltre rinforzare i sistemi di rilevamento precoce e di prevenzione, garantendo al tempo stesso che i produttori di alimenti e gli altri operatori (ad esempio i lavoratori agricoli) siano debitamente compensati per eventuali perdite, compresi i danni economici subiti dagli agricoltori a causa delle restrizioni commerciali imposte loro nell'interesse pubblico generale in caso di patologie infettive. Occorre altresì dare maggiore rilievo alla creazione di sistemi agricoli più diversificati e robusti in termini di resistenza alle aggressioni biotiche.

4.24 Gli investimenti nella ricerca dovrebbero concentrarsi sulla prevenzione e il rilevamento precoce, dal momento che il trattamento e l'eradicazione di una malattia conclamata possono comportare notevoli costi e disagi. Lo sviluppo di capacità e la sensibilizzazione sono essenziali, così come lo sono il trasferimento di conoscenze dai ricercatori agli agricoltori e agli altri operatori, e lo scambio di conoscenze e la cooperazione con i paesi terzi. L'UE dovrebbe fornire norme non vincolanti, linee guida e strumenti per una migliore sorveglianza; di pari importanza è anche il rafforzamento dei controlli sulle importazioni. Ulteriori elementi essenziali sono la lotta alla resistenza agli antibiotici e l'adozione di un approccio integrato che combini i servizi sanitari per la salute umana e i servizi veterinari (approccio «One Health», ossia «una sola salute»).

Bruxelles, 26 maggio 2016.

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Georges DASSIS

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Forum europeo della società civile a favore dello sviluppo sostenibile»**

**(parere esplorativo)**

(2016/C 303/09)

**Relatrice: Brenda KING**

**Correlatore: Roman HAKEN**

La presidenza olandese, in data 16 dicembre 2015, 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:

*Forum europeo della società civile a favore dello sviluppo sostenibile*

(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 11 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 26 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 148 voti favorevoli, 1 voto contrario e nessuna astensione.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. A suo parere, l'adozione di tale documento, unitamente all'accordo sui cambiamenti climatici raggiunto alla COP21 di Parigi, rappresenta una svolta importante per la definizione di una linea d'azione globale volta a porre fine alla povertà, promuovere la prosperità per tutti e proteggere le risorse naturali del pianeta in maniera integrata.

1.2 Il Comitato raccomanda di istituire, in partenariato con la Commissione e con i rappresentanti della società civile, un Forum europeo a favore dello sviluppo sostenibile (il Forum), configurandolo come una piattaforma che coinvolga un ampio ventaglio di organizzazioni della società civile (OSC) e di altre parti interessate nella definizione del quadro per l'attuazione di tale Agenda nell'UE, nonché per il suo costante monitoraggio e la sua revisione.

1.3 La nuova agenda, con i suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), si applica universalmente sia ai paesi in via di sviluppo sia ai paesi sviluppati e richiederà cambiamenti trasformativi da parte di tutti. L'UE e gli Stati membri dovranno allineare tutte le loro politiche, e non soltanto quelle di sviluppo, in modo equilibrato e coerente.

1.4 Avendo avuto un ruolo attivo nella preparazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (ONU), l'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero fungere da modello nell'attuazione dell'Agenda 2030 e nella creazione del relativo quadro di governance. Il Comitato si compiace pertanto per il fatto che la Commissione intenda presentare, nel 2016, una nuova iniziativa dal titolo *Le prossime tappe per un futuro europeo sostenibile*, alla luce del suo nuovo e più urgente approccio volto ad assicurare la crescita economica e la sostenibilità sociale e ambientale dell'Europa oltre l'orizzonte temporale del 2020 e ad attuare in maniera integrata gli obiettivi di sviluppo sostenibile nelle politiche interne ed esterne dell'UE<sup>(1)</sup>. Il Comitato chiede alla Commissione di accordare un'alta priorità a tale iniziativa, incorporandovi anche un quadro di governance partecipativa. Il CESE considera questa iniziativa una tappa indispensabile per rafforzare il concetto di sviluppo sostenibile su scala europea attraverso l'introduzione di una strategia integrata per un'Europa sostenibile in un mondo globalizzato, con un orizzonte temporale esteso almeno fino al 2030 nel quale andrebbe a iscriversi l'attuazione a livello nazionale.

<sup>(1)</sup> COM(2015) 610 final.

1.5 Il Comitato si impegna a contribuire alla piena attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile nell'UE. Forte della lunga esperienza maturata a contatto con la società civile, il CESE ritiene di possedere i requisiti adatti per consentire una forte partecipazione della società civile in tale contesto.

1.6 A livello dell'UE, occorre sviluppare ulteriormente le disposizioni in materia di governance partecipativa onde rafforzare i processi decisionali democratici e inclusivi e permettere alla società civile di assumere un ruolo più incisivo.

1.7 Il Forum che il CESE raccomanda di istituire faciliterà il dialogo e la comunicazione tra le istituzioni europee e le parti interessate non governative — nonché, all'interno di queste ultime, tra quelle che sono espressione di componenti diverse della società civile — riguardo ai passi da compiere in direzione dello sviluppo sostenibile nell'UE. Il Forum punterà a sensibilizzare tutte le parti coinvolte in merito all'Agenda 2030, a stimolare tra esse un dibattito informato e a promuovere la loro responsabilizzazione.

1.8 Il Comitato è convinto che organizzare il Forum sarebbe fattibile dal punto di vista pratico, nonché vantaggioso per le varie parti in causa. Una convinzione, questa, che gli deriva da un'analisi approfondita condotta nel quadro dell'elaborazione del presente parere — ad esempio nel corso di audizioni e incontri in cui le parti interessate si sono dichiarate a favore dell'idea di istituire il Forum — e dalla constatazione del grande successo del Forum europeo della migrazione.

1.9 Poiché la gestione degli OSS a più livelli costituisce un nuovo ambito d'intervento, nei prossimi anni sarà ancora necessario istituire e consolidare dei quadri di governance adeguati. Pertanto, l'assetto del Forum dovrebbe consentire la flessibilità necessaria per permetterne l'allineamento con l'evoluzione del quadro di governance complessivo.

1.10 Il Forum dovrebbe coinvolgere rappresentanti di un'ampia gamma di organizzazioni della società civile e altre associazioni di parti interessate, compresi il settore privato e i sindacati. La sua composizione dovrebbe essere più inclusiva possibile senza compromettere la possibilità di gestirlo e farlo funzionare in modo efficiente. Inoltre, esso dovrebbe essere aperto anche alle iniziative di base nel campo dello sviluppo sostenibile. La partecipazione di rappresentanti del mondo accademico e della ricerca dovrebbe contribuire a un dibattito basato su dati concreti.

1.11 La partecipazione ad alto livello della Commissione europea riveste un'importanza cruciale; saranno invitati rappresentanti del Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo ed è prevista la cooperazione con il Comitato delle regioni. Nel Forum dovrebbero essere rappresentati anche i consigli nazionali per la sostenibilità e i consigli economici e sociali nazionali, insieme ad analoghi organismi, sempre di livello nazionale, orientati al compimento di progressi sul fronte dello sviluppo sostenibile.

1.12 La gestione del Forum dovrebbe essere affidata a un comitato composto da una maggioranza di membri provenienti dalla società civile e da organizzazioni delle parti interessate, nonché da altri membri della Commissione e del CESE.

1.13 È necessario che il Forum sia ben inserito nei processi di attuazione, monitoraggio e revisione degli OSS. Esso dovrebbe configurarsi come un processo di lavoro costante, riunirsi almeno una volta all'anno e discutere, tra le altre cose, della preparazione dell'UE al Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile che le Nazioni Unite organizzano con cadenza annuale. Il Forum proposto dal CESE dovrebbe fungere da piattaforma di discussione in merito alla definizione, all'instaurazione e alle modalità del quadro dell'UE per l'attuazione degli OSS. Inoltre, il Forum dovrebbe facilitare la partecipazione delle sue componenti alle revisioni intergovernative degli OSS intraprese dagli Stati membri.

## 2. Introduzione

2.1 In occasione del vertice ONU sullo sviluppo sostenibile del 25-27 settembre 2015, i leader mondiali hanno adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che comprende un insieme di 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) da raggiungere entro il 2030.

2.2 Per la regione europea, l'UE svolgerà un ruolo centrale nell'integrare la nuova agenda nelle politiche europee, nel darne diffusione, nel definirne i capisaldi, nel fare opera di coordinamento e di orientamento, nonché nel monitorare i progressi e garantire la qualità delle valutazioni (nazionali) tra pari (*peer reviews*).

2.3 Per attuare gli OSS è necessario predisporre adeguati meccanismi di governance a livello mondiale, regionale, nazionale e locale. Le comunità locali, le imprese, i sindacati, le ONG e altri attori della società civile devono svolgere un ruolo attivo a tutti i livelli politici e ciò deve avvenire attraverso un approccio partecipativo e sulla base dei principi di trasparenza, responsabilità e responsabilizzazione dei cittadini.

2.4 Nella sua relazione informativa<sup>(2)</sup> il CESE ha studiato possibili modelli di partecipazione della società civile all'attuazione dell'Agenda 2030 nell'UE, formulando altresì raccomandazioni per una governance partecipativa rafforzata. Il Forum proposto si basa sulle principali raccomandazioni espresse in tale relazione.

2.5 A seguito della presentazione della relazione alla Commissione, al Forum politico ad alto livello (HLPF) delle Nazioni Unite, ai gruppi di lavoro del Consiglio e ad altri convegni, la presidenza olandese del Consiglio ha chiesto al CESE di redigere un parere esplorativo sul modo in cui un meccanismo di partecipazione della società civile a livello dell'UE possa essere istituito, gestito e finanziato a livello pratico affinché diventi uno strumento efficace per la governance partecipativa dell'Agenda 2030. Le raccomandazioni che figurano nel presente parere dovrebbero facilitare le seguenti decisioni politiche riguardanti l'introduzione di un tale strumento.

### 3. Coinvolgere la società civile e le altre parti interessate nello sviluppo sostenibile

3.1 Il processo culminato nell'Agenda 2030 dell'ONU si è basato su un ampio dialogo che ha visto la partecipazione di organizzazioni della società civile e altre parti interessate, le quali hanno contribuito in maniera sostanziale all'elaborazione degli OSS in seno al gruppo di lavoro aperto delle Nazioni Unite. Occorre continuare a perseguire un tale approccio inclusivo poiché la società civile ha un ruolo importante da svolgere in ogni fase del ciclo della politica sulla sostenibilità (fissazione degli obiettivi, definizione delle strategie attuative e dei programmi politici, attuazione e monitoraggio). Sarà possibile compiere progressi in materia di sviluppo sostenibile soltanto se le iniziative provengono direttamente da imprese impegnate e innovative, dalle comunità locali e dai cittadini.

3.2 Una delle principali conclusioni della precedente relazione informativa del CESE era che l'impegno delle parti interessate rispetto allo sviluppo sostenibile funziona al meglio se organizzato come processo strutturato e continuo, invece di prendere la forma di consultazioni tematiche o *ad hoc* isolate. Un processo strutturato consente alle parti interessate di pianificare gli eventi futuri e di presentare contributi ben documentati.

3.3 In tale contesto occorre riconoscere che esistono definizioni di «società civile» divergenti. Mentre taluni distinguono tra organizzazioni della società civile, impegnate nella tutela dei beni pubblici, e settore privato, il Comitato ha della «società civile organizzata» una nozione ampia, che include tutti i gruppi e le organizzazioni in cui le persone lavorano insieme ed esprimono le loro posizioni, comprese le organizzazioni del settore privato, i sindacati e altri gruppi di interesse<sup>(3)</sup>. Le raccomandazioni del presente parere si basano su una definizione di ampia di società civile, che copre tutte le parti interessate non governative in modo vasto ed inclusivo, dato che, per affrontare la sfida dell'attuazione degli OSS, è necessario il coinvolgimento di tutti i gruppi e di tutti i settori.

### 4. Un Forum europeo a favore dello sviluppo sostenibile — un valore aggiunto

4.1 Il CESE ha maturato una lunga esperienza nella collaborazione con le organizzazioni della società civile di tutti i settori e nella creazione di valore tramite il dialogo e l'azione concreta con i decisori politici europei. Il Comitato ha promosso un'ambiziosa Agenda 2030, contribuendovi con diversi pareri e una serie di convegni e seminari organizzati in collaborazione con la Commissione e vari organi delle Nazioni Unite. In occasione dei negoziati sull'Agenda 2030, questi hanno offerto una piattaforma di dialogo con la società civile a livello dell'UE. Il Comitato propone adesso di sviluppare ulteriormente questa pratica, calandola in una struttura permanente e più stabile.

---

<sup>(2)</sup> La Relazione informativa (EESC-2015-1169 del 17 settembre 2015) è accompagnata da uno studio del Forum delle parti interessate, *Building the Europe We Want — Models for civil society involvement in the implementation of the Post-2015 agenda* (Costruiamo l'Europa che vogliamo — Modelli di partecipazione della società civile all'attuazione dell'agenda post-2015), commissionato dal CESE, giugno 2015.

<sup>(3)</sup> Articolo 300, paragrafo 2, del TFUE.

4.2 Sulla base della valutazione della relazione, il Comitato intende istituire un Forum europeo a favore dello sviluppo sostenibile (il Forum) in partenariato con la Commissione e rappresentanti della società civile organizzata e altre parti interessate.

4.3 Esso dovrebbe offrire una piattaforma regolare, stabile, strutturata e indipendente per il dialogo della società civile sullo sviluppo sostenibile a livello dell'UE. Il Forum dovrebbe concentrarsi sui seguenti compiti:

- fornire un quadro per il dialogo sullo sviluppo sostenibile e favorire la cooperazione tra le istituzioni europee e le parti interessate non governative nonché, all'interno di queste ultime, tra quelle che sono espressione di componenti diverse della società civile,
- creare uno spazio in cui le parti interessate non governative, gli altri attori e i promotori di iniziative «dal basso» possano condividere suggerimenti, buone pratiche e soluzioni per un'attuazione efficace dell'Agenda 2030,
- garantire un forte coinvolgimento delle parti interessate non governative nel monitoraggio costante e nella revisione dell'Agenda 2030,
- per far ciò, organizzare un processo costante di dialogo, con riunioni integrate da altri mezzi di comunicazione, come ad esempio una piattaforma elettronica.

4.4 Il valore aggiunto del Forum risiederà nei seguenti aspetti:

- **Creazione di contatti:** in quanto facilitatore del Forum, il CESE vi apporterà la propria capacità di stabilire contatti con soggetti portatori di interessi diversi e garantire l'integrazione tra i diversi settori,
- **Informazione e consulenza:** il Forum dovrebbe porre in evidenza, in maniera informata, sia i successi che le carenze e i fallimenti delle politiche in materia di attuazione degli OSS, e promuovere l'efficacia di tali politiche grazie alla condivisione delle competenze specifiche e delle buone pratiche delle diverse parti interessate nonché alla difesa di una visione a lungo termine e all'apporto di nuove prospettive,
- **Sensibilizzazione e creazione di titolarità:** il Forum aumenterà la consapevolezza in merito all'Agenda 2030 e farà sì che questa sia maggiormente avvertita come propria da parti portatrici di interessi diversi, coinvolgendole nel relativo processo,
- **Partenariato:** il Forum potrebbe agevolare partenariati multipartecipativi per l'attuazione degli OSS a livello dell'UE.

4.5 Il Forum offre l'opportunità di rafforzare il dialogo, costruire il consenso ed esaminare le controversie. Esso non si esprimerà per conto delle OSC, né si sostituirà alle campagne di sostegno condotte dalle organizzazioni partecipanti. Il Comitato apprezza l'efficace lavoro delle ONG e di altre associazioni che promuovono un'attuazione ambiziosa dell'Agenda 2030 nell'UE. Invita pertanto tali realtà a partecipare al Forum, utilizzandolo come una piattaforma per promuovere i loro messaggi e per avviare un dialogo con un ventaglio più ampio di soggetti interessati e con le istituzioni dell'UE.

4.6 La proposta del Comitato si fonda anche sulle esperienze positive di diversi Stati membri dell'UE in cui i consigli nazionali per la sostenibilità (CNS) contribuiscono in maniera efficace alle decisioni prese, all'interno dei rispettivi paesi, da governi, comunità locali e imprese, riflettendo sul più ampio dibattito sulla sostenibilità. I membri dei CNS rappresentano la società civile, gruppi di sostegno e associazioni delle parti interessate, nonché associazioni imprenditoriali e sindacali. Se i membri sono sempre di nomina governativa, tuttavia l'assetto istituzionale dei singoli CNS può variare in funzione delle specificità nazionali. Pur senza sostituirsi alle legittime impostazioni delle loro singole componenti a difesa dei rispettivi interessi, i CNS si collegano con i decisori nazionali al massimo livello e svolgono un'ampia gamma di attività e funzioni:

- fornire consulenza al governo,

- fare incontrare le parti interessate, contattare i gruppi di destinatari ed espandere l'integrazione verticale,
- monitorare i progressi compiuti,
- agevolare l'apprendimento delle politiche, in particolare mediante valutazioni tra pari,
- indicare le priorità all'ordine del giorno e
- promuovere la diffusione capillare del concetto di sostenibilità.

4.7 L'esempio del Forum europeo della migrazione dimostra quali possano essere i vantaggi di un forum analogo organizzato dal CESE. Questa piattaforma, infatti, istituita dalla Commissione europea in cooperazione con il CESE, è nata nel 2009 come Forum europeo dell'integrazione<sup>(4)</sup>. Sull'onda del successo dell'iniziativa, è stato deciso di ampliarne l'ambito di azione in modo da includere tematiche legate all'immigrazione e all'asilo. Il Forum della migrazione è composto da circa 200 partecipanti, tra cui 120 organizzazioni della società civile, 20 rappresentanti degli enti locali e regionali, e rappresentanti di Stati membri dell'UE ed istituzioni europee.

4.8 Nel 2012 la DG DEVCO ha dato vita con grande successo a un Forum strategico sullo sviluppo (*Policy Forum for Development*) quale spazio per il dialogo multipartecipativo a livello di UE con le OSC e gli enti locali dell'UE e dei paesi partner, per garantire che fossero consultati in modo efficace e contribuissero alle politiche e ai programmi dell'UE in materia di sviluppo. Vi partecipano ONG attive nel campo dello sviluppo, sindacati, cooperative, fondazioni e organizzazioni filantropiche, enti locali, camere di commercio, organizzazioni per i diritti umani, organizzazioni umanitarie e di soccorso, organizzazioni ambientaliste e organizzazioni giovanili. Il Forum strategico, tuttavia, copre esclusivamente gli aspetti della politica esterna e di sviluppo dell'UE, fungendo in particolare da piattaforma di dialogo approfondito con la società civile sulla politica e i progetti in materia di sviluppo. Esso rappresenta un complemento ideale della più ampia agenda per lo sviluppo sostenibile perseguita dal Forum proposto nel presente parere, con il suo imperativo di integrare gli aspetti interni ed esterni degli OSS. In pratica, gran parte del dibattito che avrà luogo nel nuovo Forum sarà dedicata all'attuazione degli OSS all'interno dell'UE. Il lavoro del Forum dovrà essere strettamente coordinato con quello portato avanti dal Forum strategico sullo sviluppo al fine di creare sinergie.

## 5. Principali caratteristiche/componenti di un Forum europeo a favore dello sviluppo sostenibile

5.1 Dato che gli OSS costituiscono un'iniziativa senza precedenti e che i quadri di governance sono ancora in fase di elaborazione, la configurazione del Forum dovrebbe essere incentrata in particolare sugli aspetti di governance in divenire e mantenere una certa flessibilità. Il Forum dovrà integrarsi nell'intero ciclo politico dello sviluppo sostenibile. A tale scopo, sarà indispensabile sottoporlo a una revisione dettagliata una volta che saranno stati delineati i quadri di governance dell'UE e degli Stati membri relativi all'Agenda 2030.

5.2 Dopo aver studiato le caratteristiche principali del Forum nel quadro dell'elaborazione del presente parere, il Comitato è convinto che, nella fase iniziale, esso dovrà prevedere i seguenti elementi.

### 5.3 Partecipanti

5.3.1 Per quanto riguarda la partecipazione dei portatori di interessi non governativi, l'obiettivo — come già sottolineato al punto 3.3 — è quello che il Forum sia il più inclusivo possibile, e includa pertanto rappresentanti:

- di organizzazioni non governative (ONG) attive nel campo dello sviluppo, del sociale, dell'ambiente, dei diritti umani e della non discriminazione,
- delle imprese private, e in particolare dei settori dell'industria, delle PMI e delle microimprese, dei servizi e degli investimenti sostenibili,

---

<sup>(4)</sup> Parere del CESE sul tema *Elementi per la struttura, l'organizzazione e il funzionamento di una piattaforma per un maggior coinvolgimento della società civile nella promozione delle politiche d'integrazione di cittadini dei paesi terzi a livello dell'UE*, GU C 27 del 3.2.2009, pag. 95.



- dei sindacati,
- degli agricoltori e degli operatori forestali,
- dei consumatori,
- della dimensione culturale della sostenibilità,
- dei giovani,
- dello sviluppo urbano e rurale
- e di altre categorie pertinenti.

5.3.2 I gruppi della società civile, i cui interessi non sono in genere ben rappresentati a livello dell'UE, devono essere coinvolti nel Forum. Tra i partecipanti, inoltre, dovrebbero figurare non solo i rappresentanti di organizzazioni, ma anche i promotori di autentiche iniziative e azioni a favore dello sviluppo sostenibile, i quali possono recare un prezioso apporto di esperienza in termini di buone prassi.

5.3.3 La composizione dovrebbe garantire una rappresentanza equilibrata dei diversi settori e gruppi di parti interessate e un'adeguata copertura di tutte le dimensioni dello sviluppo sostenibile. D'altro canto, occorrerà tenere conto anche della diversità delle specifiche tematiche trattate nelle singole sessioni. Questo significa che alcuni gruppi che svolgono un ruolo centrale per le politiche di sviluppo sostenibile godranno di una rappresentanza permanente, mentre la partecipazione di altri dipenderà dallo specifico orientamento tematico. I gruppi centrali sono quelli che danno seguito a tutta la serie dei 17 OSS e che si concentrano sugli aspetti generali della governance. La partecipazione dei gruppi di discussione specifici avverrà sulla base di un invito pubblico a manifestare interesse che presenterà l'ordine del giorno di ciascuna sessione.

5.3.4 La composizione del Forum dovrebbe rispecchiare la governance trasversale, come anche un giusto equilibrio tra la continuità e la flessibilità delle competenze specifiche rappresentate. In primo piano saranno poste le organizzazioni che operano a livello europeo. Per quanto riguarda il livello nazionale e sub-nazionale, nel Forum dovrebbero essere rappresentati i consigli per lo sviluppo sostenibile, i consigli economici e sociali e le comunità locali e regionali. Si dovrebbe prevedere una cooperazione con il Comitato delle regioni.

5.3.5 Sul piano istituzionale, la Commissione, e in particolare il suo vicepresidente responsabile del coordinamento delle politiche per lo sviluppo sostenibile, dovrebbero partecipare alle sessioni del Forum ed essere invitati a effettuare presentazioni e a intavolare un dialogo con le altre parti. Inoltre, andrebbero invitati rappresentanti del Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo.

5.3.6 Ma nel Forum dovrebbero essere rappresentate anche la ricerca e la scienza: la partecipazione del pilastro scientifico potrebbe altresì facilitare l'interfaccia scienza-politica nell'attuazione dell'Agenda 2030 a livello dell'UE.

5.3.7 Dovranno essere previsti finanziamenti per coprire le spese di viaggio e soggiorno delle organizzazioni della società civile con una limitata capacità partecipativa.

5.3.8 Al fine di assicurare l'equilibrio tra continuità e flessibilità, sarebbe opportuno che la selezione dei partecipanti non permanenti avesse luogo prima di ciascuna sessione del Forum, tenendo presente l'orientamento tematico della riunione e sulla base di un invito aperto. Una procedura analoga viene applicata con successo nel caso del Forum europeo sulla migrazione.

5.3.9 Per garantire inclusività e fiducia, le condizioni di partecipazione saranno trasparenti e i partecipanti saranno tenuti ad aderire al registro per la trasparenza dell'UE e a principi dello stesso tenore, quali i principi di Istanbul per l'efficacia della cooperazione allo sviluppo realizzata attraverso le organizzazioni della società civile<sup>(5)</sup>.

---

(5) <http://cso-effectiveness.org/InternationalFramework>



#### 5.4 *Organizzazione e gestione*

5.4.1 Per poter definire in maniera adeguata lo status istituzionale e la forma organizzativa del Forum è opportuno tenere conto delle sue molteplici funzioni. Molto importanti, sotto questo aspetto, sono l'indipendenza e la credibilità del Forum. La governance del Forum dovrà essere quanto più chiara e trasparente possibile, evitando ogni confusione a livello delle responsabilità.

5.4.2 Il Forum dovrebbe essere ospitato e coordinato dal CESE nella sua veste di organismo impegnato a facilitare la partecipazione della società civile a livello dell'UE.

5.4.3 La preparazione delle sessioni dovrebbe essere gestita da un consiglio misto, composto da rappresentanti della società civile e delle organizzazioni delle parti interessate, che costituiranno la maggioranza dei suoi membri, nonché da rappresentanti della Commissione e del CESE. Analogamente a quanto previsto per il Forum europeo sulla migrazione, i membri del consiglio potrebbero essere eletti dai partecipanti del Forum sullo sviluppo sostenibile secondo un principio di rotazione.

#### 5.5 *Processo di lavoro e riunioni*

5.5.1 Il Forum dovrebbe essere concepito come un processo di lavoro costante. Ogni anno si terranno sessioni periodiche, accompagnate da riunioni preparatorie, che potranno assumere la forma di confronti aperti effettuati con il metodo della *open space technology*, di gruppi di lavoro e di modalità di cooperazione continua basate sull'uso di piattaforme online, con l'ausilio di metodi innovativi per organizzare i processi di comunicazione e gli eventi.

5.5.2 La composizione e il modus operandi del Forum dovrebbero essere tali da rispettare il diritto delle OSC partecipanti di definire i rispettivi contributi in modo indipendente e autonomo.

5.5.3 Il Forum si adopererà affinché vi sia un collegamento significativo con il processo di attuazione degli OSS a livello europeo e, di conseguenza, a livello dell'ONU e degli Stati membri. A livello degli Stati membri, i governi nazionali sono chiamati ad adeguarsi agli obiettivi universali e a riferire alle Nazioni Unite nel cui quadro è stato istituito il Forum politico di alto livello sullo sviluppo sostenibile al fine di orientare e monitorare l'attuazione dell'Agenda 2030 dell'ONU. Il Forum dovrebbe riunirsi in sessione plenaria almeno una volta all'anno prima della sessione estiva annuale del Forum politico di alto livello delle Nazioni Unite, in modo da potervi contribuire con le proprie conclusioni.

5.5.4 Per quanto concerne il calendario delle altre riunioni del Forum, bisognerebbe far riferimento al semestre europeo, ai negoziati sul bilancio e al programma di lavoro della Commissione. Il Forum favorirà la partecipazione di omologhi della società civile e delle altre parti interessate ai nuovi sistemi di valutazione tra pari dei governi degli Stati membri che sono attualmente allo studio della Rete europea per lo sviluppo sostenibile.

5.5.5 Un altro importante punto di riferimento per coinvolgere le parti interessate nell'attività di monitoraggio è costituito dalle relazioni di monitoraggio sull'attuazione dell'Agenda 2030 nell'UE, e in particolare da quelle pubblicate da Eurostat, che possono fornire una base solida di conoscenze per i dibattiti del Forum.

#### 5.6 *Fissazione dell'ordine del giorno*

5.6.1 L'ordine del giorno della sessione plenaria dovrà vertere regolarmente e in modo esaustivo sui progressi e sulle modalità di attuazione dell'Agenda 2030. In aggiunta a quanto sopra, l'ordine del giorno potrebbe concentrarsi su un tema specifico che riguardi un gruppo di OSS o su un tema di importanza orizzontale per diversi OSS (ad es. il dimezzamento simultaneo della povertà e delle disuguaglianze). L'ordine del giorno, infine, dovrebbe essere definito in modo da incoraggiare la cooperazione delle parti interessate provenienti da contesti diversi.

5.6.2 Essendo tenuto ad agire come organismo indipendente e trasparente, il Forum consulterà i partecipanti durante il processo di fissazione dell'ordine del giorno attraverso il proprio consiglio di amministrazione.

### 5.7 **Base di conoscenze**

5.7.1 Per essere efficaci e significativi, i dibattiti del Forum devono fondarsi su un'ottima base di conoscenze. È probabile che Eurostat procederà con le sue relazioni semestrali <sup>(6)</sup> di monitoraggio sull'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite nell'UE. Questi documenti saranno parte integrante della base di conoscenze necessaria per le discussioni all'interno del Forum.

5.7.2 Nel processo si dovrà tenere conto di informazioni provenienti da fonti indipendenti, quali le relazioni e le iniziative della società civile organizzata, dei CES nazionali e dei CNS, del mondo accademico, degli istituti di ricerca — come il sistema di gestione delle conoscenze sugli OSS creato dall'Istituto internazionale per lo sviluppo sostenibile (IISD) — e delle agenzie europee, nonché delle attività di monitoraggio condotte dai cittadini. E i contributi informativi potrebbero essere supportati da piattaforme web. Onde acquisire competenze specialistiche invitando esperti o avviando progetti di ricerca, il Forum dovrebbe adoperarsi per instaurare legami con le capacità di ricerca esistenti.

5.7.3 Rifacendosi alle esperienze di buone pratiche dei CNS, il Forum dovrebbe stabilire legami con organismi di finanziamento della ricerca e avviare progetti di ricerca interdisciplinari sulla transizione verso lo sviluppo sostenibile in tutta l'Europa.

### 5.8 **Risultati**

5.8.1 Le conclusioni delle riunioni e dei dibattiti del Forum dovrebbero essere riassunte in relazioni o altre forme di documentazione idonee. Nei documenti contenenti le conclusioni del Forum dovrebbero trovare riscontro i punti di vista e le raccomandazioni di tutti i rappresentanti — eventuali conflitti di interesse saranno risolti dal comitato di gestione — fermo restando che, per le organizzazioni partecipanti, la pubblicazione degli atti del Forum dovrebbe anche costituire un'opportunità di presentare proprie conclusioni e relazioni.

5.8.2 Se Eurostat o la Commissione elaboreranno relazioni periodiche sullo stato di avanzamento dello sviluppo sostenibile, il Forum proporrà di integrarvi le proprie conclusioni a mo' di relazione ombra dal punto di vista della società civile.

5.8.3 Occorrerà garantire che l'esito delle attività del Forum vada ad alimentare il lavoro della Commissione e delle altre istituzioni europee sull'Agenda 2030 e il feedback ricevuto sarà esaminato con attenzione.

5.8.4 Un altro risultato del Forum potrebbe consistere in una serie di dialoghi europei con particolari gruppi di interesse o altri gruppi di destinatari (per esempio i giovani, in quanto membri della prossima generazione di decisori che raggiungeranno l'età pensionabile nel 2050).

5.8.5 Inoltre, il Forum potrebbe scegliere di dare vita a nuove forme di interazione e potrebbe istituire un Premio europeo per la sostenibilità in riconoscimento di iniziative ed esempi-guida di straordinario valore da parte della società civile.

### 5.9 **Finanziamenti**

5.9.1 Il CESE potrebbe fornire l'infrastruttura tecnica e assicurare la gestione del segretariato. La questione dei fondi necessari per il rimborso delle spese di viaggio dei partecipanti e degli oratori, nonché la gestione delle piattaforme online e la produzione di relazioni e documenti finali, dovrà essere discussa con i partner.

Bruxelles, 26 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(6)</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-GT-15-001>

## III

(Atti preparatori)

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

517<sup>a</sup> SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEI GIORNI 25 E 26 MAGGIO 2016

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Programma di lavoro annuale dell'Unione per la normazione europea per il 2016»**

[COM(2015) 686 final]

(2016/C 303/10)

**Relatore: Patrick LIÉBUS**

La Commissione europea, in data 5 febbraio 2016, 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 e al Comitato economico e sociale europeo — Programma di lavoro annuale dell'Unione per la normazione europea per il 2016*

[COM(2015) 686 final].

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio 2016), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 141 voti favorevoli e 6 astensioni.

### 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il presente parere ha come tema centrale l'inclusività del sistema europeo di normazione (SEN). Tale scelta si spiega con il fatto che le organizzazioni ANEC, ECOS, CES ed SBS, conosciute con il nome di «organizzazioni dell'allegato III» in relazione al regolamento europeo n. 1025/2012, sono tutte rappresentate dal CESE. Pertanto, in qualità di «casa» della società civile, il CESE desidera concentrarsi sulla trasparenza e sull'inclusività del SEN.

1.2 Il CESE ha riconosciuto inoltre la volontà della Commissione europea di affrontare gli aspetti di carattere strategico del sistema europeo di normazione nel quadro dei programmi di lavoro annuali.

1.3 Per quanto riguarda le relazioni tra le organizzazioni dell'allegato III e il SEN, il CESE invita le organizzazioni europee di normazione (OEN) ad attribuire alle organizzazioni dell'allegato III uno status specifico di membri/partner, dotati di diritti e di obblighi propri. In concreto, si dovrebbe concedere alle suddette organizzazioni un diritto di ricorso illimitato e un potere consultivo, in particolare per quanto riguarda le norme di interesse pubblico.

1.4 Riconoscendo che la delegazione nazionale è uno dei principi fondamentali della normazione europea, il CESE sottolinea l'importanza di facilitare l'accesso al processo di normazione per le PMI e le componenti interessate della società, nonché per i loro rappresentanti a livello nazionale. In tale contesto, il CESE propone di introdurre a livello nazionale l'accesso gratuito ai «comitati specchio» per le PMI e le componenti interessate della società, nonché per le loro associazioni rappresentative.

1.5 Il CESE ricorda il ruolo fondamentale dei consulenti del «nuovo approccio», e accoglie con favore il loro contributo alla valutazione della conformità delle norme alle politiche dell'Unione nel quadro della normazione armonizzata. Il CESE si compiace pertanto della volontà manifestata dalla Commissione di garantire il mantenimento delle loro attività nel lungo periodo.

1.6 In conclusione, il CESE chiede che venga effettuato un monitoraggio approfondito degli sforzi condotti dagli attori principali della normazione, al fine di rafforzare la dimensione dell'inclusività del SEN. Il CESE potrebbe garantire tale monitoraggio, creando un forum *ad hoc* sull'inclusività del SEN. Tale organismo sarebbe incaricato di organizzare un'audizione pubblica annuale per valutare i progressi compiuti al riguardo.

## 2. Sintesi della comunicazione

2.1 La Commissione ha illustrato in una comunicazione la propria visione strategica per la normazione europea, e ne ha fissato il quadro giuridico attraverso il regolamento n. 1025/2012 sulla normazione europea, in vigore dal 1° gennaio 2013. Una delle novità introdotte dal regolamento è l'obbligo per la Commissione di adottare un programma di lavoro annuale dell'Unione per la normazione europea.

2.2 Il programma di lavoro è uno strumento volto a migliorare la cooperazione tra la Commissione e il sistema europeo di normazione (SEN) definendo la visione e i piani della Commissione in materia di normazione per l'anno successivo. La Commissione intende rivedere il suo partenariato con il SEN, al fine di garantire l'adeguata partecipazione di tutte le parti interessate (industria, PMI, consumatori, organizzazioni ambientaliste, lavoratori, ...).

2.3 Tra le priorità strategiche della normazione europea figurano l'adozione di un piano in materia di norme prioritarie nel settore delle TIC e la normazione dei servizi. Il piano andrà a completare il programma di lavoro annuale dell'Unione.

## 3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE si rallegra della presentazione, da parte della Commissione, del programma di lavoro annuale 2016 per la normazione e ricorda il contributo fondamentale delle norme alla strutturazione del mercato interno e alla competitività delle imprese. Come già indicato nel parere INT/590 del settembre 2011 <sup>(1)</sup>, il programma annuale per la normazione costituisce uno strumento prezioso in termini di trasparenza, di programmazione e di previsione, in particolare per gli operatori e le parti interessate del sistema europeo di normazione.

3.2 Il CESE accoglie con favore il programma annuale 2016 poiché esso consente di fare il punto delle discussioni in corso, ma soprattutto perché apporta un reale valore aggiunto alla programmazione futura. Il CESE invita pertanto la Commissione a preparare meglio i futuri programmi annuali, consultando le parti interessate sugli aspetti tecnici e strategici e pubblicando il programma di lavoro nel luglio dell'anno precedente. Il CESE accoglie positivamente il contenuto delle priorità nei diversi settori.

### 3.3 Priorità all'inclusività

3.3.1 Le parti interessate che hanno sempre sofferto di un accesso difficile e ridotto al SEN, ossia i consumatori, i rappresentanti degli interessi ambientali, i lavoratori e le PMI — rappresentate dalle organizzazioni ANEC, ECOS, CES, SBS, conosciute con il nome di «organizzazioni dell'allegato III» in relazione al regolamento europeo n. 1025/2012, nonché dai loro membri nazionali — sono tutte rappresentate dal CESE. Pertanto, ben conscio del contributo fondamentale e delle difficoltà incontrate in generale da altre parti interessate sul piano della partecipazione allo sviluppo delle norme, il Comitato economico e sociale europeo, in qualità di «casa» della società civile, desidera concentrare la maggior parte dei suoi sforzi sulla trasparenza e sull'inclusività del SEN.

<sup>(1)</sup> GU C 376 del 22.12.2011, pag. 69.

3.3.2 In tale contesto, quindi, occorre dedicare un'attenzione specifica all'attuazione del regolamento n. 1025/2012, come sottolinea giustamente la Commissione nella comunicazione. Da ciò deriva, in particolare, la necessità di migliorare la diffusione e la pubblicazione delle relazioni previste dall'articolo 24 del regolamento, nonché la comunicazione e l'informazione su queste ultime.

3.3.3 Il CESE accoglie con favore l'intento della Commissione di seguire con attenzione i progressi e gli sforzi di ciascun attore del SEN per rendere il sistema più inclusivo. Per conseguire tale obiettivo, il CESE auspica che la Commissione svolga un ruolo proattivo, in particolare in quanto organismo di cofinanziamento del SEN.

3.3.4 Il Comitato si compiace inoltre della conclusione del processo di finanziamento delle organizzazioni dell'allegato III e invoca un'ulteriore semplificazione amministrativa e l'adozione di una prospettiva più a lungo termine, per garantire che tali organismi possano attuare una strategia pluriennale.

#### **3.4 *L'iniziativa comune per la normazione***

3.4.1 Il Comitato si rallegra della proposta di iniziativa comune per la normazione e accoglie positivamente la partecipazione al sistema dei soggetti interessati, in particolare le organizzazioni dell'allegato III, come segnale fondamentale per il rilancio del partenariato pubblico-privato che è alla base del SEN. In questo quadro, il CESE desidera sottolineare la grande importanza di far sì che le azioni proposte nella versione finale dell'iniziativa comune per la normazione mirino a contribuire a una migliore inclusività, per consentirne la titolarità da parte di tutti i soggetti interessati, incluse le organizzazioni dell'allegato III.

3.4.2 Il Comitato accoglie con favore e appoggia la proposta di azione nel quadro dell'iniziativa comune per la normazione, che prevede un'analisi volta a comprendere meglio le opportunità e le sfide della messa a disposizione gratuita delle norme, per esempio nel quadro di uno studio sull'impatto economico e sociale delle norme stesse.

#### **3.5 *L'azione delle organizzazioni europee di normazione (OEN)***

3.5.1 Il CESE accoglie con favore e apprezza il ruolo delle organizzazioni CEN, CENELEC ed ETSI in quanto organizzazioni indipendenti, imparziali e professionali, dotate di regole e procedure che garantiscono il rispetto dei principi fondamentali dell'OMC nel settore della normazione e dei principi sanciti dal regolamento 1025/2012.

3.5.2 Al fine di migliorare la partecipazione di tutti gli attori alla normazione, il CESE invita le organizzazioni europee di normazione a riconoscere alle organizzazioni dell'allegato III uno status specifico di membri/partner, con diritti e obblighi particolari, conformemente al loro statuto e ai rispettivi ruoli, e segnatamente un accesso illimitato agli organismi tecnici e ai progetti di norme in corso di elaborazione, nel rispetto di una politica di riservatezza che tenga conto della necessità di una consultazione. Il CESE propone di avviare una riflessione sulla gratuità dell'accesso, a causa della partecipazione dell'Unione al finanziamento delle OEN e delle organizzazioni dell'allegato III.

3.5.3 Il CESE propone inoltre di ripristinare il diritto di appello illimitato per tali organizzazioni, anche per quanto riguarda i lavori ai quali non sono state direttamente associate sin dall'inizio, e di dotarle di un potere consultivo al momento della ratifica delle norme.

3.5.4 Il CESE desidera sottolineare l'importanza di una normazione inclusiva e di qualità. Il Comitato ricorda che la velocità di elaborazione e di pubblicazione delle norme non può essere considerata un obiettivo in sé, soprattutto laddove ciò ostacoli il fine auspicato dal CESE, ossia l'inclusione nel SEN delle organizzazioni dell'allegato III. Il CESE infatti mette in guardia il SEN contro qualsiasi decisione che, con il pretesto della rapidità, limiterebbe la partecipazione e l'apertura.

3.5.5 Il CESE ricorda che l'inclusione delle parti interessate è possibile solo con la loro partecipazione e in un contesto di trasparenza. Al fine di sottolineare, rafforzare e attuare il principio della delegazione nazionale, il CESE sottolinea l'importanza di un più facile accesso al processo di normazione per le PMI e i loro rappresentanti a livello nazionale, che attualmente rimane un problema, come indicato al punto 4 della comunicazione.

3.5.6 A tale proposito, il CESE propone di introdurre a livello nazionale l'accesso gratuito ai «comitati specchio» per le PMI e le componenti interessate della società, nonché per le loro associazioni rappresentative. La facilità delle procedure per partecipare e contribuire è particolarmente importante anche durante la fase di consultazione pubblica, nella quale non devono sussistere ostacoli di ordine pratico o tecnico.

### **3.6 Il nuovo vademecum sulla normazione e le guide per le organizzazioni dell'allegato III**

3.6.1 Nel contesto dell'attuazione del nuovo vademecum sulla normazione europea, il Comitato si congratula con la Commissione per l'invito alle OEN a formare i loro organismi e il loro personale tecnico al contenuto e alle misure del nuovo testo.

3.6.2 Il CESE invita inoltre la Commissione ad assicurare la diffusione, la comprensione e l'uso del vademecum da parte di tutti i servizi della Commissione stessa che intendono avvalersi della normazione per l'attuazione delle politiche europee. Sarebbe altresì utile provvedere alla diffusione del vademecum, corredato di informazioni pertinenti, attraverso il sito Internet della Commissione europea.

3.6.3 Il Comitato desidera soprattutto sottolineare l'importanza della conoscenza, da parte dei responsabili degli organismi tecnici delle OEN, delle varie guide del CEN-CENELEC per la redazione delle norme, tenendo conto delle esigenze delle componenti interessate della società e delle PMI (ossia le guide n. 2, 5 e 17 del CEN-CENELEC e la guida n. 4 del CEN). In tale contesto, il Comitato accoglie con favore le azioni già avviate dal CEN-CENELEC con il gruppo di lavoro PMI (SME Working Group) e con il gruppo di lavoro formato dalle componenti interessate della società (Societal Stakeholders Working Group), e invita a proseguirle attraverso misure concrete e ambiziose. Occorre sottolineare che le guide del CEN-CENELEC meritano di essere utilizzate lungo tutto il processo di normazione, dalla riflessione sull'opportunità di elaborare una norma fino alla sua pubblicazione.

### **3.7 La normazione delle TIC e i DPI nella normazione**

3.7.1 Il CESE si interroga sul valore aggiunto del «piano per le norme prioritarie nel settore delle TIC» proposto nella sezione 3.1 della comunicazione. Il documento sembra costituire un'aggiunta non necessaria al «programma continuativo per la normazione delle TIC» nonché al programma annuale per la normazione. Il Comitato teme una duplicazione delle fonti e dei livelli di priorità, che rischia di complicare il seguito del dibattito e la partecipazione delle parti interessate.

3.7.2 Nel settore dei diritti di proprietà intellettuale (DPI), il Comitato mette in guardia contro lo squilibrio esistente tra gli utilizzatori e i titolari dei brevetti essenziali ai fini dell'applicazione di una norma (brevetti SEP), in particolare nei casi in cui una PMI innovativa non sia in grado di conoscere il numero dei brevetti che deve applicare né l'identità dei titolari. Il CESE propone quindi all'ETSI di redigere una guida pratica per la negoziazione di accordi di licenza dei SEP, a vantaggio delle PMI e in applicazione delle condizioni FRAND (Fair, Reasonable and Non-Discriminatory — «eque, ragionevoli e non discriminatorie»).

3.7.3 A tal proposito, il Comitato sottolinea la necessità di una migliore definizione di questi principi, al fine di comprenderne pienamente la portata e l'attuazione pratica.

3.7.4 In tale contesto, il CESE chiede inoltre all'ETSI di migliorare la qualità e la trasparenza della base di dati che raccoglie le dichiarazioni sui DPI. Si tratta di un aspetto fondamentale per garantire una certa prevedibilità per gli utilizzatori di un brevetto SEP e per rassicurare le PMI innovative sui costi e le modalità di negoziazione relativi ai suddetti accordi di licenza.

### **3.8 I consulenti del «nuovo approccio»**

3.8.1 Il CESE ricorda il ruolo fondamentale dei consulenti del «nuovo approccio» di cui alla sezione 7.2 della comunicazione, e accoglie con favore il loro contributo indispensabile a una valutazione affidabile della conformità delle norme alla legislazione e alle politiche dell'Unione nel quadro della normazione armonizzata.

3.8.2 Il CESE accoglie con soddisfazione la volontà espressa dalla Commissione al punto 7.2 della comunicazione di garantire la disponibilità a lungo termine di tale valutazione. Il Comitato desidera rafforzare la preminenza della valutazione indipendente rispetto a qualsiasi altra valutazione interna da parte delle OEN.

3.8.3 Il CESE auspica che l'indipendenza dei consulenti sia ulteriormente rafforzata, eventualmente attraverso la contrattualizzazione diretta dei consulenti del «nuovo approccio» da parte della Commissione europea.

### 3.9 *Le richieste di normazione e i mandati*

3.9.1 Il CESE desidera sottolineare l'importanza del processo di preparazione dei mandati europei che la Commissione invia alle OEN per chiedere l'elaborazione di una norma, e invita la Commissione a rendere il processo più trasparente e inclusivo, anche per le organizzazioni dell'allegato III.

3.9.2 Il CESE sottolinea l'importanza di una verifica della conformità del risultato della norma prodotta rispetto all'obiettivo iniziale, prestando particolare attenzione alla necessità di non estendere il campo d'applicazione nel corso dei lavori.

3.9.3 Il Comitato sottolinea l'importanza dei lavori preparatori della normazione, in particolare per valutare l'impatto economico e sociale delle norme e per consentire di determinare le parti interessate e di coinvolgerle nelle attività di normazione.

3.10 Per quanto riguarda la cooperazione internazionale, il CESE sottolinea le notevoli difficoltà ancora incontrate dalle organizzazioni dell'allegato III per seguire questi lavori e invita le OEN e gli organismi nazionali di normazione a utilizzare tutti i mezzi possibili nel quadro degli accordi di collaborazione con l'ISO e l'IEC per garantire la trasparenza, la partecipazione e l'inclusione di tutte le parti interessate, in particolare quando detti lavori sono connessi a una richiesta di normazione della Commissione.

## 4. Osservazioni particolari

4.1 Il CESE potrebbe istituire un forum *ad hoc* sull'inclusività del SEN, che si riunirebbe periodicamente almeno una volta l'anno e coinvolgerebbe tutti i membri del comitato che desiderino contribuire alla partecipazione e al riconoscimento delle parti interessate, in particolare le parti sociali e le PMI. Le organizzazioni dell'allegato III sarebbero regolarmente invitate alle riunioni del forum.

4.1.1 Il forum potrebbe inoltre essere incaricato di organizzare un'audizione pubblica annuale sul tema dell'inclusività del SEN. In tale occasione, il CESE inviterà gli attori del SEN e la Commissione europea per ascoltarli pubblicamente nel quadro delle relazioni di attività di cui all'articolo 24 del regolamento n. 1025/2012, al fine di migliorarne la conoscenza e la diffusione. Il CESE coglierà inoltre l'occasione per coinvolgere in tale attività il Parlamento europeo.

4.1.2 Il forum si occuperà anche di finanziare uno studio sulla composizione dei «comitati specchio» nazionali, al fine di valutarne la rappresentatività e l'inclusività.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---



**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli»**

**[COM(2016) 31 final — 2016/0014 (COD)]**

(2016/C 303/11)

**Relatore: Jan SIMONS**

Il Parlamento europeo, in data 4 febbraio 2016, e il Consiglio, in data 11 febbraio 2016, 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 all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli*

[COM(2016) 31 final — 2016/0014 (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 10 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 157 voti favorevoli, 2 voti contrari e 2 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il CESE accoglie favorevolmente la proposta della Commissione e il suo obiettivo di migliorare l'efficacia del quadro giuridico per raggiungere obiettivi economici, ambientali e sociali, e contribuire a promuovere l'indipendenza e la rendicontabilità all'interno del sistema. Tuttavia, meriterebbero di essere sottolineate l'importanza di creare una legislazione ben equilibrata così come la necessità di definire misure efficaci ed efficienti in termini di costi.

1.2 Il CESE sostiene la proposta di passare da una direttiva a un regolamento, al fine di ridurre le divergenze di interpretazione e le differenze nel grado di rigidità da parte degli Stati membri nell'applicare le norme. Il Comitato raccomanda vivamente di seguire, ove opportuno, lo stesso approccio in futuro, per tutte le norme relative al mercato interno.

1.3 Questo esercizio di revisione implica l'adozione di diversi atti legislativi e l'armonizzazione di una serie di scadenze. La Commissione, il Parlamento e il Consiglio sono invitati a dotarsi quanto prima di un calendario adeguato e ambizioso, tuttora inesistente, per l'adozione degli atti delegati e degli atti di esecuzione.

1.4 Vi sono disposizioni particolareggiate in materia di vigilanza del mercato che sono volte a escludere di fatto i prodotti non conformi da questo mercato specifico. Tuttavia, è necessario adottare misure efficaci ed efficienti in termini di costi, che incidano in particolare sulle attività del mercato e sul costo del prodotto. È essenziale creare un sistema semplice ed efficace per il coordinamento e la cooperazione tra tutti i soggetti interessati, in particolare per quanto riguarda le attività degli Stati membri.

1.5 Migliorare la designazione, la verifica periodica e il funzionamento dei servizi tecnici è un fatto positivo, tuttavia la proposta contiene una serie di requisiti superflui e onerosi che farebbero lievitare i costi e aumentare i ritardi sia per le amministrazioni sia per i costruttori, senza produrre alcun reale beneficio.

1.6 È opportuno stabilire procedure più particolareggiate per introdurre in modo più efficiente il nuovo concetto di «periodo di validità» per i certificati di omologazione.

1.7 Il CESE accoglie con favore una maggiore chiarificazione e semplificazione delle procedure e dei requisiti che hanno un impatto sulle piccole e medie imprese, nonché sui mercati di nicchia, dei pezzi di ricambio e dei componenti. Raccomanda inoltre di prendere in debita considerazione e di disciplinare l'omologazione dei prodotti post-vendita che incidono sulla sicurezza e sulle prestazioni ambientali.

## 2. Introduzione e contesto

2.1 L'industria automobilistica è un settore leader dell'economia UE, con 2,3 milioni di posti di lavoro diretti e 9,8 milioni nell'indotto nel 2012. Circa il 75 % dei componenti e delle tecnologie per le apparecchiature originali dei veicoli provengono da fornitori indipendenti. Il fatturato ammonta a 859 miliardi di EUR, il che rappresenta il 6,4 % del prodotto interno lordo dell'UE.

2.2 Il quadro giuridico per il sistema di omologazione dell'UE è dato dalla direttiva 2007/46/CE<sup>(1)</sup> che stabilisce le procedure per l'omologazione dei nuovi veicoli, dei rimorchi e dei loro sistemi e componenti al fine di garantire standard in materia di sicurezza e di protezione ambientale. Questo richiede 70 regolamenti tecnici specifici, molti dei quali sono costituiti da norme internazionali stabilite dalle Nazioni Unite.

2.3 Le disposizioni generali in materia di vigilanza del mercato sono applicabili ai sensi del regolamento (CE) n. 2008/765<sup>(2)</sup>.

2.4 La Commissione ha cominciato a rivedere il quadro giuridico in materia di omologazione dei veicoli a motore già nel 2010.

2.5 L'attuale quadro è stato oggetto di particolari critiche dal settembre 2015, dopo la scoperta che Volkswagen aveva utilizzato «dispositivi di manipolazione», uno speciale tipo di software per eludere i requisiti in materia di emissioni. Nel 2016, la Commissione ha sottolineato che «i meccanismi atti a garantire un'attuazione e un'applicazione armonizzate dell'attuale quadro giuridico non sono sufficientemente solidi» e che «sono emerse differenze nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme», da parte degli Stati membri, «che compromettono gli obiettivi principali della direttiva».

2.6 La valutazione d'impatto realizzata dalla Commissione in merito alla proposta in esame calcola che i costi per i veicoli e le loro parti non conformi sono ingenti e possono raggiungere i 12 miliardi di EUR l'anno.

## 3. La proposta della Commissione

3.1 I principali risultati di una consultazione pubblica effettuata nel 2010, una valutazione dell'impatto e una verifica dell'idoneità condotte nel 2013, e infine le conclusioni della comunicazione (del 2012) dal titolo *CARS 2020: piano d'azione per un'industria automobilistica competitiva e sostenibile in Europa* mettono in evidenza la necessità di rivedere le procedure di sorveglianza dei prodotti del settore automobilistico sul mercato dell'UE, per garantire che tutti i veicoli e le loro parti siano conformi alle prescrizioni normative e, allo stesso tempo, per limitare gli oneri amministrativi, sostenere la ricerca e lo sviluppo di prodotti innovativi, promuovere l'armonizzazione internazionale e prendere in considerazione le esigenze delle piccole e medie imprese.

3.2 La proposta contribuirà a raggiungere tre obiettivi:

- aumentare l'indipendenza e la qualità dei test per l'immissione dei veicoli sul mercato,
- migliorare l'efficacia del sistema di vigilanza del mercato mediante il controllo dei veicoli nuovi e delle loro parti o di quelli già in circolazione,
- rafforzare il sistema di omologazione grazie ad una maggiore sorveglianza da parte dell'UE.

<sup>(1)</sup> Direttiva 2007/46/CE del 5 settembre 2007, GU L 263 del 9.10.2007, pag. 1.

<sup>(2)</sup> Regolamento (CE) n. 765/2008 del 9 luglio 2008, GU L 218 del 13.8.2008, pag. 30.

3.3 La Commissione propone tra le altre cose di modificare il sistema di remunerazione per evitare legami finanziari tra i laboratori di prova e i costruttori, che potrebbe condurre a conflitti di interessi e compromettere l'indipendenza dei test. La proposta prevede anche criteri di prestazione più rigorosi per questi servizi tecnici, che dovrebbero essere periodicamente oggetto di un audit indipendente al fine di ottenere e mantenere la designazione. Le autorità di omologazione nazionali saranno oggetto di valutazioni *inter pares* onde garantire che le norme pertinenti siano applicate e fatte rispettare in modo rigoroso in tutta l'UE.

3.4 La proposta all'esame istituisce un sistema per la gestione e il coordinamento di controlli a campione sui veicoli nuovi e delle loro parti o di quelli già in circolazione, e conferisce alla Commissione il potere di effettuare i controlli e avviare i richiami.

#### 4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione nel suo complesso e sottolinea l'importanza di una legislazione ben equilibrata. La proposta permetterà di elaborare misure con effetti benefici sui costi al fine di:

- creare un quadro di parità in cui gli operatori del mercato possano trarre vantaggio da una concorrenza leale,
- migliorare la protezione dei consumatori e dell'ambiente dai prodotti non conformi che contribuiscono al verificarsi di incidenti stradali e al peggioramento della qualità dell'aria,
- prendere attentamente in considerazione le esigenze delle piccole e medie imprese,
- contribuire a ripristinare la fiducia dei consumatori in questo settore di mercato.

4.2 Un aspetto che merita attenzione è il calendario per l'introduzione dei nuovi requisiti e delle nuove procedure, che darà alle amministrazioni e ai costruttori il tempo sufficiente per adeguarsi. Questo calendario dovrebbe inoltre essere perfettamente sincronizzato con tutti i relativi atti delegati e di esecuzione che saranno adottati in un prossimo futuro dalla Commissione.

4.3 L'accento viene nuovamente posto sulla vigilanza del mercato e vengono introdotte nuove disposizioni mirate per far fronte alla situazione specifica di questo settore di mercato. Bisogna tuttavia intervenire per evitare il proliferarsi di controlli più o meno simili e il moltiplicarsi di richieste relative allo stesso tipo d'informazioni, in modo da scongiurare distorsioni del mercato e oneri o costi eccessivi; inoltre gli strumenti relativi alla sorveglianza del mercato dovrebbero essere ottenuti a prezzi di mercato; a tale proposito, deve essere istituito un sistema valido ed efficace per il coordinamento e la cooperazione tra tutte le parti interessate (autorità di vigilanza del mercato, operatori del mercato, costruttori e autorità di omologazione), tenendo conto anche delle buone pratiche esistenti all'interno e/o fuori dell'Europa.

4.4 Il CESE approva l'obiettivo di rafforzare l'efficacia del quadro di omologazione, riducendo le divergenze di interpretazione e le differenze nel grado di rigidità da parte degli Stati membri nell'applicare le norme, e di rendere l'intero sistema giuridico più solido. Un primo passo avanti è rappresentato dalla proposta di passare dalla direttiva 2007/46/CE allo strumento giuridico del regolamento UE, ritenuto più appropriato. Il CESE raccomanda vivamente di fare lo stesso in futuro, ove opportuno, per tutte le norme relative al mercato interno.

4.4.1 La proposta attribuisce una grande importanza al miglioramento delle procedure per la designazione e la verifica periodica del servizio o dei servizi tecnici designati da un'autorità di omologazione come laboratori di prova. Questo può essere considerato un aspetto positivo. Tuttavia, con la proposta si corre il rischio di creare requisiti onerosi e superflui che potrebbero far aumentare i costi e i ritardi, senza produrre alcun beneficio concreto, il che probabilmente potrebbe tradursi in un'attuazione inadeguata. Inoltre, un'eccessiva verifica delle qualifiche relative ai servizi tecnici, compresi i controlli doppi o incrociati tra le autorità dei diversi Stati membri, così come la proposta frequenza delle verifiche, non appaiono efficienti in termini di costi e possono essere in contraddizione con il sistema di omologazione UNECE.

4.4.2 I principi, notevolmente più rigidi e scrupolosi, concernenti la nullità dei certificati di omologazione, in particolare nel caso di non conformità di tipo minore o amministrativo, sembrano in contrasto con il principio «Legiferare meglio» e non devono portare, come previsto nella proposta in esame, ad un'interruzione nella commercializzazione dei prodotti.

4.4.3 Il regime proposto per una struttura tariffaria nazionale, che stabilisce il modo in cui gli Stati membri devono raccogliere e gestire i proventi derivanti dalle attività di omologazione, appare sproporzionato e rischia di rendere le amministrazioni più piccole incapaci di offrire servizi di qualità.

4.5 La proposta introduce un concetto completamente nuovo di periodo di validità di un certificato di omologazione, fissato a cinque anni con la possibilità di essere rinnovato qualora l'autorità di omologazione certifichi che è ancora conforme alle norme applicabili. Questa nuova misura può contribuire efficacemente a ridurre il numero di certificati «nulli», ma l'estrema complessità e la natura estensiva di tali certificati, che comprendono centinaia di «sottocertificati» con diverse date di scadenza, ciascuno collegato a un diverso fornitore di parti o componenti, rendono necessarie procedure più particolareggiate e rigorose rispetto a quelle illustrate nella proposta.

4.5.1 Occorre chiarire se e in che modo tali procedure riguardino anche l'omologazione dei componenti o dei sistemi; per questi, in ogni caso, le omologazioni rilasciate conformemente al quadro delle Nazioni Unite (UNECE) possono essere regolamentate soltanto nell'ambito del quadro giuridico corrispondente.

4.6 Per incrementare la visibilità delle strategie e dei parametri specifici di funzionamento di un veicolo in grado di influire sulla sicurezza e sulle prestazioni ambientali, la proposta obbliga i costruttori a dare all'autorità di omologazione pieno accesso a qualsiasi software o algoritmo. Tali requisiti sono piuttosto vaghi e devono essere maggiormente precisati, prendendo in considerazione i vari casi e chiarendo che occorre sempre tutelare la riservatezza in campo industriale.

4.7 La proposta è intesa a rivedere le procedure e i requisiti che hanno un impatto sulle piccole e medie imprese e sui prodotti di nicchia. Il CESE accoglie con favore l'intenzione di chiarire e semplificare ulteriormente le procedure riguardanti:

- i «veicoli costruiti in più fasi» da due o più costruttori a tappe successive,
- le omologazioni individuali, per uno o più veicoli particolari,
- i veicoli prodotti in piccole serie nazionali, per una produzione limitata a livello nazionale,
- le piccole serie di autobus e camion, per una produzione limitata a livello europeo (le autovetture e i furgoni sono già ammessi all'omologazione UE di veicoli prodotti in piccole serie).

4.7.1 Il CESE inoltre raccomanda di prendere in debita considerazione e di disciplinare l'omologazione dei prodotti post-vendita che incidono sulla sicurezza e sulle prestazioni ambientali.

## 5. Osservazioni specifiche

5.1 La procedura di «fine serie» è necessaria per consentire l'immatricolazione dei veicoli rimasti invenduti per motivi commerciali, mentre la loro omologazione è scaduta a causa di impedimenti tecnici all'adeguamento alle nuove prescrizioni. Tale procedura è già in atto, ma conferisce ad ogni Stato membro il diritto di agire autonomamente. Il CESE accoglie in modo particolarmente favorevole la proposta di armonizzare la procedura a livello europeo, ma il testo proposto continua a concedere agli Stati membri la facoltà di rifiutare o di limitare tale procedura. Solo una vera procedura europea può fornire la certezza e la stabilità necessarie per sostenere il mercato unico dell'UE.

5.1.1 Il testo delle disposizioni sui veicoli di «fine serie» necessita di ulteriori chiarimenti e di correzioni redazionali, mentre i vincoli di tempo potrebbero essere ulteriormente semplificati al fine di ridurre l'impatto economico sui volumi di vendita, relativamente marginali rispetto all'intero mercato.

5.2 Il «certificato di conformità» elettronico esiste già in alcuni Stati membri e grazie ad un progetto denominato «EReg», l'UE sta finalizzando una procedura di «immatricolazione elettronica» dei veicoli senza documenti cartacei. Due sistemi, più precisamente il sistema europeo di scambio di omologazioni «ETAES» e la Banca dati delle Nazioni Unite per lo scambio di omologazioni «DETA», si occupano dell'archiviazione elettronica dei certificati di omologazione. Sarebbe stato opportuno che nella sua proposta la Commissione prevedesse incentivi alla rapida introduzione di procedure europee armonizzate per la presentazione e lo scambio elettronici di informazioni sull'omologazione e di dati di immatricolazione in una banca dati elettronica comune dell'UE di pubblico accesso entro i limiti consentiti dalla riservatezza industriale; detti incentivi consentirebbero una riduzione della burocrazia e dei costi e un risparmio di tempo per le amministrazioni, i costruttori e i consumatori, con benefici per l'ambiente.

5.3 La revisione del testo legislativo non è coerente con l'attuale sistema di numerazione e di identificazione, ormai in vigore da molti anni. Oltre a non avere alcuna giustificazione, un nuovo sistema di numerazione complicherebbe enormemente la situazione, creerebbe ulteriori oneri burocrati sia per le amministrazioni che per i costruttori, ed è ragionevole ipotizzare che tutto questo determinerebbe una serie di errori in grado di far lievitare i costi e aumentare i ritardi. Un singolo fascicolo di omologazione può facilmente essere composto di centinaia di pagine di informazioni con migliaia di righe numerate.

5.4 Nella nuova procedura per i veicoli di «fine serie» si propone di stampare talune informazioni specifiche sul certificato di conformità (CdC) di ogni singolo veicolo in questione, ma questo non è realizzabile in quanto il CdC è generalmente stampato prima che il veicolo sia immesso sul mercato e pertanto aggiungere altri dati in una fase successiva non è né possibile né efficace, dal momento che non è possibile individuare fin dall'inizio i veicoli che rimarranno invenduti. Qualora in un certo momento risultassero necessarie ulteriori informazioni per un determinato numero di veicoli, il costruttore potrebbe fornire un documento a parte, in linea con l'attuale procedura.

5.5 Si propone di dare alle autorità responsabili dell'omologazione tre mesi di tempo per poter elaborare una richiesta di omologazione nazionale di veicoli prodotti in piccole serie e per decidere se accettarla o meno. Il termine appare eccessivo, soprattutto per le piccole imprese, e potrebbe essere ridotto a due mesi.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari per quanto riguarda talune date»**

[COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)]

e in merito alla

**«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 600/2014 sui mercati degli strumenti finanziari, il regolamento (UE) n. 596/2014 relativo agli abusi di mercato e il regolamento (UE) n. 909/2014 relativo al miglioramento del regolamento titoli nell'Unione europea e ai depositari centrali di titoli, per quanto riguarda talune date»**

[COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD)]

(2016/C 303/12)

**Relatore: Daniel MAREELS**

Il Parlamento europeo, in data 25 febbraio 2016, 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 che modifica la direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari per quanto riguarda talune date*

[COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD)]

Il Parlamento europeo e il Consiglio, in data 25 febbraio 2016, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 114 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 600/2014 sui mercati degli strumenti finanziari, il regolamento (UE) n. 596/2014 relativo agli abusi di mercato e il regolamento (UE) n. 909/2014 relativo al miglioramento del regolamento titoli nell'Unione europea e ai depositari centrali di titoli, per quanto riguarda talune date*

[COM(2016) 57 final — 2016/0034 (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 10 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 26 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 132 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Tenuto conto delle circostanze menzionate nel presente parere, il Comitato accetta le proposte della Commissione volte a prorogare la data di applicazione dell'intero pacchetto MiFID II di un anno, dal 3 gennaio 2017 al 3 gennaio 2018. Tale differimento sarebbe giustificato da una serie di importanti problemi tecnici (e informatici) e dal fatto che una proroga parziale non sarebbe semplice perché darebbe luogo, a sua volta, a una serie di altre questioni difficili, in particolare in relazione alla chiarezza, alla certezza del diritto, a possibili distorsioni del mercato e a costi e investimenti aggiuntivi. Il Comitato esorta, tuttavia, a fare tutto il possibile per evitare un ulteriore ritardo nell'entrata in vigore del regime MiFID II e a fare in modo che nel periodo di differimento si garantisca che nella pratica non vengano disattese le norme sulla tutela degli investitori. Finché non entrerà in vigore la nuova regolamentazione, devono, se necessario, rimanere applicabili in maniera invariata le regole esistenti della direttiva MiFID I.

1.2 Questa raccomandazione è ancora più valida alla luce del fatto che già in passato<sup>(1)</sup> il Comitato si era pronunciato a favore di alcune riforme dei mercati finanziari, insistendo su una loro rapida realizzazione, come nel caso, in particolare, del pacchetto MiFID II, adottato nel 2014. Quest'ultimo rappresenta la versione riveduta e rafforzata della direttiva europea MiFID<sup>(2)</sup> (direttiva MiFID I) introdotta nel 2007 e del regolamento MiFIR<sup>(3)</sup>. In sintesi il pacchetto MiFID II è inteso ad aumentare l'efficienza e la trasparenza dei mercati finanziari europei e a migliorare la tutela degli investitori.

1.3 Quando, in particolare, è stata presentata la direttiva MiFID riveduta e rafforzata, il Comitato ha sottolineato che «l'obiettivo primario della direttiva è di accrescere la trasparenza e l'efficienza degli scambi e di limitare la volatilità dei mercati, ma anche di rafforzare la correttezza degli intermediari e la tutela degli investitori e di 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»<sup>(4)</sup>. Tali obiettivi e l'applicazione dei nuovi testi non devono in alcun modo venire compromessi dalla proroga in esame.

## 2. Contesto

2.1 La regolamentazione dei mercati finanziari ha imboccato un nuovo percorso da quando è stata adottata, nel 2007, la direttiva MiFID I, il cui obiettivo ultimo era quello di promuovere mercati equi e trasparenti. Tale direttiva ha introdotto dei miglioramenti soprattutto nel settore della concorrenza e ai fini di una maggiore integrazione dei mercati finanziari europei. La direttiva MiFID I ha portato alla liberalizzazione del mercato di esecuzione degli ordini. È aumentata la concorrenza tra le piattaforme di negoziazione ed è avvenuta una frammentazione del mercato. Sono state inoltre introdotte delle norme volte a tutelare gli investimenti e a salvaguardare l'integrità del mercato.

2.2 In seguito alla crisi finanziaria, è accresciuta la richiesta di una vigilanza rafforzata e più rigorosa. Inoltre, sono state messe a nudo le lacune esistenti nella tutela degli investitori e le carenze sul piano del funzionamento e della trasparenza dei mercati finanziari. Si è dovuto altresì tenere conto di una serie di nuovi sviluppi tecnici sul mercato, riguardanti in particolare la negoziazione algoritmica e la negoziazione ad alta frequenza.

2.3 Queste circostanze hanno portato a rivedere e rafforzare il quadro normativo in vigore. Tale operazione è stata realizzata nel 2014 con la direttiva MiFID II e l'introduzione del regolamento MiFIR a essa associato. Questi due atti sostituiscono la direttiva MiFID I. L'obiettivo perseguito dal pacchetto MiFID II è quello di aumentare l'efficienza e la trasparenza dei mercati finanziari europei e di migliorare la tutela degli investitori.

2.4 Il regime MiFID II è applicabile a una più ampia gamma di strumenti finanziari e garantisce che la negoziazione si svolga su piattaforme regolamentate. Il nuovo quadro normativo migliora la trasparenza e la vigilanza dei mercati finanziari come anche le condizioni di concorrenza nel settore della negoziazione e della compensazione degli strumenti finanziari. Le norme MiFID rivedute rafforzano anche la tutela degli investitori introducendo requisiti rigorosi in materia di organizzazione e di conduzione delle attività.

2.5 Nel 2014, quando sono stati elaborati i testi, era stato stabilito che il nuovo regime sarebbe dovuto essere recepito negli ordinamenti nazionali<sup>(5)</sup> entro il 3 luglio 2016, per entrare quindi in vigore il 3 gennaio 2017.

2.6 La proposta in esame è volta a prorogare di un anno l'entrata in vigore del regime MiFID II, ossia dal 3 gennaio 2017 al 3 gennaio 2018.

2.7 Tale rinvio è dovuto in particolare ai problemi ai quali l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA)<sup>(6)</sup>, le autorità nazionali competenti e le parti interessate devono far fronte sul piano dell'attuazione tecnica. Ciò in ragione del fatto che il regime MiFID II presenta un livello molto elevato di complessità e richiede un numero significativo di misure di esecuzione, in particolare in relazione agli obblighi di comunicazione previsti. Le strutture necessarie a tal fine devono essere create quasi da zero, il che richiede più tempo di quanto inizialmente stimato.

<sup>(1)</sup> GU C 143 del 22.5.2012, pag. 42.

<sup>(2)</sup> Direttiva relativa ai mercati degli strumenti finanziari.

<sup>(3)</sup> Regolamento sui mercati degli strumenti finanziari.

<sup>(4)</sup> GU C 191 del 29.6.2012, pag. 80.

<sup>(5)</sup> In particolare, nel caso della MiFID II, che è una direttiva, mentre il MiFIR è un regolamento.

<sup>(6)</sup> La sigla ricalca la denominazione in inglese: *European Security and Markets Authority* (ESMA).



### 3. Osservazioni

3.1 Quando il pacchetto MiFID II è stato adottato, l'intenzione era che dovesse essere recepito dagli Stati membri entro il 3 luglio 2016 e che i testi dovessero entrare in vigore il 3 gennaio 2017.

3.2 In vista degli obiettivi da realizzare, il pacchetto MiFID II prevede, in particolare, un esteso sistema di raccolta di dati, e affinché tale raccolta avvenga in maniera efficiente e armonizzata, occorre sviluppare una nuova infrastruttura. A tal fine, l'ESMA, in collaborazione con le autorità nazionali competenti, deve creare un sistema di dati di riferimento sugli strumenti finanziari (*Financial Instruments Reference Data System — FIRDS*) che copra l'intera gamma di strumenti finanziari rientranti nell'ambito di applicazione ampliato del nuovo regime MiFID II. A tal fine, il FIRDS dovrà prevedere il collegamento dei flussi di dati tra ESMA, autorità nazionali competenti e circa 300 piattaforme di negoziazione in tutta l'UE. Dalle informazioni disponibili risulta che la stragrande maggioranza dei nuovi sistemi informatici su cui si basa il FIRDS dovrà essere realizzata partendo da zero, sulla base di nuovi parametri<sup>(7)</sup>.

3.3 Per tener conto della complessità del nuovo quadro normativo e della necessità di un numero molto elevato di atti delegati e di esecuzione, tra l'adozione e l'applicazione del regolamento MiFIR è stato previsto un periodo di 30 mesi. Nonostante questo lasso di tempo insolitamente lungo, le parti interessate, ossia le piattaforme di negoziazione, le autorità nazionali competenti e l'ESMA, affermano di non essere in grado di garantire che le necessarie infrastrutture di raccolta dei dati possano essere realizzate e rese operative entro il 3 gennaio 2017. In particolare l'ESMA, già prima della fine del 2015, ha informato la Commissione che un ritardo nell'attuazione tecnica del regime MiFID II sarebbe stato inevitabile, adducendo a motivazione l'entità e la complessità dei dati che, almeno in determinati casi, devono essere raccolti e trattati per rendere operativo il nuovo quadro regolamentare<sup>(8)</sup>, nonché la mancanza di infrastrutture di raccolta dei dati, che ha implicazioni sull'intero ambito di applicazione del regime MiFID II<sup>(9)</sup>.

3.4 La Commissione ha accettato questa situazione e ha quindi valutato le due possibilità, ossia prorogare in parte o in toto la data di applicazione del pacchetto. Tuttavia, per la Commissione, una proroga parziale non sarebbe, a quanto pare, semplice e in ogni caso darebbe luogo a una serie di altri problemi considerevoli riguardanti, in particolare, il rischio di confusione, la distinzione tra le norme immediatamente applicabili e le altre e la definizione di norme transitorie che, peraltro, a loro volta possono dar luogo ad altri problemi ancora, con il rischio di un ulteriore ritardo. Inoltre, bisognerebbe tener conto del rapporto costi-efficacia.

3.5 La Commissione sostiene che, considerando i problemi tecnici e informatici che esisterebbero e il fatto che un'entrata in vigore parziale non apparirebbe semplice, e considerando l'esigenza di fare tutto il possibile per evitare ulteriori ritardi — non escludibili qualora il nuovo regime dovesse entrare in vigore in modo parziale — la proposta di prorogare di un anno la piena applicazione del pacchetto MiFID II appare come l'opzione verosimilmente più ragionevole e accettabile.

3.6 Il CESE deplora che la Commissione non abbia reagito immediatamente dopo aver ricevuto, nel 2015, le prime informazioni sul ritardo nell'attuazione tecnica della direttiva MiFID II e che non abbia preso iniziative per porvi rimedio o per trovare un'altra soluzione, il che avrebbe consentito di migliorare le condizioni in cui operano i mercati finanziari e di rafforzare la protezione degli investitori.

3.7 Il CESE, sebbene debba accettare che nelle attuali circostanze la proroga costituisce il male minore, ritiene che tale rinvio debba avvenire una sola volta e che occorra fare tutto il possibile per evitare ulteriori ritardi nell'applicabilità del pacchetto MiFID II. Inoltre, da qui alla data del 3 gennaio 2018 prevista per l'entrata in vigore delle nuove disposizioni, occorrerà garantire che, nella pratica, non vengano disattese le norme sulla tutela degli investitori sancite dal nuovo regime MiFID II che, come tali, non sono interessate dalle attuali difficoltà. Nell'attesa che entri in vigore la nuova regolamentazione, devono, se necessario, rimanere applicabili in maniera invariata le regole esistenti della direttiva MiFID I.

Bruxelles, 26 maggio 2016.

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Georges DASSIS

<sup>(7)</sup> COM(2016) 56 final — 2016/0033 (COD), cfr. il considerando 4.

<sup>(8)</sup> COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), cfr. il considerando 5.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 57 final — 2016/0034 (COD), cfr. il considerando 6.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione — Investire nella crescita e nell'occupazione — ottimizzare il contributo dei Fondi strutturali e di investimento europei»**

[COM(2015) 639 final]

(2016/C 303/13)

**Relatore: Dimitris DIMITRIADIS**

La Commissione europea, in data 14 dicembre 2015, 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 — Investire nella crescita e nell'occupazione — ottimizzare il contributo dei Fondi strutturali e di investimento europei*

[COM(2015) 639 final].

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 14 aprile 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 182 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore il nuovo approccio — previsto dall'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento sulle disposizioni comuni <sup>(1)</sup> — volto a riassumere e presentare i risultati dei negoziati tra le autorità competenti degli Stati membri e i loro partner, allo scopo di fornire una panoramica dei principali passi avanti compiuti in questo processo. Il CESE ritiene che si tratti del necessario punto di partenza per valutare e monitorare l'impiego efficace ed efficiente delle scarse risorse disponibili per il periodo finanziario 2014-2020, oltre che per tenere maggiormente sotto controllo l'andamento e i progressi realizzati in rapporto al raggiungimento degli obiettivi fissati dagli indicatori.

1.2 Il CESE appoggia gli sforzi della Commissione europea volti a trarre il massimo vantaggio dai fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) e sostiene il punto di vista secondo cui questa dovrebbe essere la massima priorità nel periodo successivo alla crisi. Avverte, tuttavia, che è particolarmente necessario, a livello sia dell'UE che degli Stati membri, progredire nella semplificazione per i beneficiari e fissare un orientamento più preciso in funzione delle loro esigenze.

1.2.1 A questo proposito, il CESE chiede una maggior partecipazione e cooperazione tra le parti sociali e le parti interessate in rapporto ai lavori del gruppo ad alto livello di esperti indipendenti incaricato di monitorare la semplificazione per i beneficiari dei Fondi strutturali e di investimento europei <sup>(2)</sup>, e invita la Commissione ad assicurare una comunicazione più efficace e trasparente per quanto riguarda la composizione e l'attività di detto gruppo. Il CESE è convinto che le parti sociali e altre parti interessate possano contribuire a individuare le pratiche sia positive che negative e a introdurre delle opzioni di semplificazione nei rispettivi Stati membri.

1.3 Il CESE accoglie favorevolmente i nuovi regolamenti dei fondi SIE <sup>(3)</sup> in quanto, oltre a stabilire una concentrazione tematica, trattano i possibili modi per attenuare gli effetti negativi della crisi. Il CESE apprezza in particolare i nuovi strumenti e approcci, come l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI), l'Alleanza europea per l'apprendistato e il nuovo fondo per la lotta alla povertà <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013.

<sup>(2)</sup> Decisione della Commissione del 10.7.2015, C(2015) 4806 final.

<sup>(3)</sup> GU L 270 del 15.10.2015, pag. 1; GU L 347 del 20.12.2013, pag. 289; GU L 347 del 20.12.2013, pag. 259; GU L 347 del 20.12.2013, pag. 259; GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487.

<sup>(4)</sup> COM(2012) 727 final; COM(2013) 144 final; GU C 120 del 26.4.2013, pag. 1; GU L 72 del 12.3.2014, pag. 1.

1.4 Allo stesso tempo, il CESE esprime preoccupazione per le questioni tuttora poco chiare nei regolamenti che disciplinano l'impiego dei fondi SIE.

1.4.1 Il CESE avverte che ogniquale volta le decisioni e i rischi connessi sono lasciati agli Stati membri, vi è una forte probabilità che questi ultimi adottino un approccio eccessivamente prudente per evitare possibili sanzioni da parte della Commissione, impedendo quindi a gran parte dei beneficiari ammissibili di accedere ai fondi SIE.

1.4.2 Il CESE chiede la semplificazione delle procedure, in rapporto alle esenzioni per categoria previste dalle norme in materia di aiuti di Stato, per le organizzazioni che rappresentano i disabili e per i gruppi di beneficiari che si trovano in situazioni di vulnerabilità.

1.5 Il CESE si congratula con la Commissione per aver compiuto un passo avanti con l'adozione del Codice di condotta europeo sul partenariato<sup>(5)</sup>, che disciplina sia il coinvolgimento delle parti sociali e di altre parti interessate in tutte le fasi della programmazione, che la loro partecipazione al processo decisionale, oltre che all'attuazione e al monitoraggio dei fondi SIE.

1.6 D'altro canto, il CESE nutre delle preoccupazioni sul modo in cui questi regolamenti e i nuovi strumenti e approcci sono applicati negli Stati membri, in quanto le differenti prassi seguite a livello nazionale pongono le parti sociali in una posizione di svantaggio. Ad esempio, il Codice di condotta europeo sul partenariato non viene pienamente attuato e rispettato da tutti gli Stati membri: non si tiene adeguatamente conto delle parti sociali nell'attuazione della YEI e l'importanza dell'azione congiunta non è pienamente riconosciuta da tutti gli Stati membri, come testimoniato dall'incapacità di sfruttare le potenzialità delle parti sociali per affrontare gli effetti negativi della crisi, gestire meglio le trasformazioni industriali, creare posti di lavoro e stimolare la crescita. Il CESE propone alla Commissione che le misure di natura giuridica e pratica volte a garantire la piena applicazione del principio di partenariato e il codice di condotta siano adottate entro la fine del 2016, e che siano introdotte disposizioni e misure più specifiche per evitare queste differenti prassi a livello nazionale.

1.7 Il CESE chiede una revisione intermedia dei regolamenti che disciplinano gli investimenti a titolo dei fondi SIE, in particolare quelli relativi agli aiuti di Stato<sup>(6)</sup>, dato che sono questi a suscitare le maggiori incertezze — sia per gli Stati membri che per i beneficiari — e a costituire il principale motivo di rischio di correzioni finanziarie. Questo dovrebbe essere previsto dalla comunicazione della Commissione e dalla proposta di regolamento del Consiglio sulla revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2014-2020. Il CESE invita la Commissione a mantenere la rotta stabilita negli orientamenti politici della Commissione Juncker<sup>(7)</sup>, in cui si afferma che «occorre migliorare il contesto degli investimenti e rafforzare l'assorbimento dei fondi».

1.8 Gli appalti pubblici costituiscono un altro settore che, oltre ad essere fonte di incertezza, genera costanti problemi, e il CESE si rammarica che negli ultimi dieci anni non sia ancora stata trovata una soluzione praticabile, valida per tutti gli Stati membri, che offra un modo altamente trasparente, rapido ed efficiente di scegliere i subappaltatori quando si ricorre ai fondi SIE. Le specifiche regolamentazioni nazionali in materia di appalti pubblici accrescono ulteriormente la complessità in questo campo.

1.9 Il CESE ritiene che i fondi dell'UE debbano essere principalmente utilizzati non solo per conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020, ma anche per effettuare maggiori investimenti nell'economia reale. La Commissione dovrebbe introdurre una valutazione quantitativa dell'efficacia e dell'efficienza del contributo dato dai fondi già investiti.

1.10 Da ultimo, ma non meno importante, il CESE raccomanda alla Commissione di adoperarsi in misura maggiore per estendere l'ambito dello «Small Business Act» al livello nazionale e regionale, nonché di obbligare gli Stati membri ad attuarlo, soprattutto quando si tratta di investimenti legati ai fondi SIE.

<sup>(5)</sup> GU L 74 del 14.3.2014, pag. 1.

<sup>(6)</sup> GU L 352 del 24.12.2013; GU L 204 del 31.7.2013, pag. 11; GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9.

<sup>(7)</sup> [https://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines\\_it](https://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_it)

## 2. Contesto e quadro legislativo di riferimento

2.1 In base all'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento sulle disposizioni comuni<sup>(8)</sup>, la Commissione europea ha il compito di riassumere e presentare i risultati dei negoziati tra le autorità competenti degli Stati membri e i loro partner, allo scopo di fornire una panoramica dei principali passi avanti compiuti in questo processo.

2.2 Gli sforzi della Commissione volti a trarre il massimo vantaggio dai fondi SIE e a progredire nella semplificazione per i beneficiari sono rafforzati anche dalla creazione del Gruppo ad alto livello<sup>(9)</sup> per il monitoraggio della semplificazione per i beneficiari dei fondi SIE.

2.3 I nuovi regolamenti dei fondi SIE<sup>(10)</sup> sono stati adottati per assicurare una migliore regolamentazione nell'attuale periodo di programmazione e per stabilire una concentrazione tematica. La Commissione europea, in stretta collaborazione con gli Stati membri e le parti sociali, ha messo a punto nuovi strumenti e approcci, come l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI), l'Alleanza europea per l'apprendistato e il nuovo fondo per la lotta alla povertà<sup>(11)</sup>.

2.4 La Commissione ha adottato il Codice di condotta europeo sul partenariato<sup>(12)</sup>, che disciplina il coinvolgimento delle parti sociali e di altre parti interessate in tutte le fasi della programmazione, nonché la loro partecipazione sia al processo decisionale che all'attuazione e al monitoraggio dei fondi SIE.

## 3. Osservazioni generali sugli investimenti dei fondi SIE nell'attuale contesto socioeconomico

### 3.1 I fondi SIE quali fonte di investimenti pubblici e motore fondamentale della coesione economica e sociale

3.1.1 In un periodo di crisi, è naturale che la funzione dei fondi SIE assuma una crescente rilevanza, specialmente negli Stati membri più colpiti dalla crisi. Tuttavia, i fondi strutturali e di investimento europei non dovrebbero per alcun motivo sostituire gli investimenti pubblici né in particolare quelli privati, ma devono piuttosto creare le condizioni per stimolare tali investimenti. Il CESE invita la Commissione e gli Stati membri a proseguire i loro sforzi volti a migliorare il contesto per gli investimenti e le attività imprenditoriali, come già indicato nei riferimenti al terzo filone del piano di investimenti per l'Europa<sup>(13)</sup> e nel Fondo europeo per gli investimenti strategici, che diventeranno uno strumento di sviluppo importante solo se riusciranno a operare congiuntamente con i fondi SIE. La Commissione dovrebbe valutare in che modo gli investimenti realizzati con l'aiuto del Fondo incidono sugli investimenti privati e calcolare il coefficiente dell'effetto di spinta nel settore reale.

3.1.2 Il CESE deplora che la comunicazione in esame verta soltanto sul risultato dei negoziati per l'attuale periodo di programmazione e non riassuma gli insegnamenti del passato allo scopo di trarne profitto. **È necessario che la Commissione esamini attentamente l'effetto reale dell'investimento dei fondi UE durante l'ultimo periodo di programmazione e tragga conclusioni molto specifiche in rapporto alle esperienze positive e a quelle negative, quale punto di partenza per accrescere il valore del processo di investimento.**

3.1.3 Il CESE ha l'impressione che, sebbene la Commissione sottolinei l'importanza di «investire nella crescita e nell'occupazione» nel titolo della comunicazione, nel testo del documento non sia riservata un'attenzione speciale all'occupazione e alla creazione di posti di lavoro. Il CESE raccomanda alla Commissione di porre maggiormente in evidenza l'impatto delle diverse politiche sulla promozione dell'occupazione e sulla riduzione della disoccupazione, al fine di valutare se e in quale misura i fondi investiti abbiano prodotto effetti concreti sul mercato del lavoro.

<sup>(8)</sup> Cfr. la nota a piè di pagina 1.

<sup>(9)</sup> Il gruppo ha il compito di individuare le buone e le cattive prassi e di contribuire a diffondere le possibilità di semplificazione presso le autorità degli Stati membri. Le sue attività contribuiranno al conseguimento degli obiettivi generali di miglioramento della regolamentazione e dell'iniziativa «bilancio incentrato sui risultati», COM(2015) 639 final, pag. 6.

<sup>(10)</sup> Cfr. la nota a piè di pagina 2.

<sup>(11)</sup> Cfr. la nota a piè di pagina 3.

<sup>(12)</sup> Cfr. la nota a piè di pagina 4.

<sup>(13)</sup> Un piano di investimenti per l'Europa, COM(2014) 903 final.

### 3.2 Quadro di riferimento per una maggiore efficacia dei fondi SIE

3.2.1 Come già affermato in recenti pareri<sup>(14)</sup>, il CESE è dell'avviso che l'uso del termine «PMI», con la sua definizione antiquata e oltremodo estesa, porti a un orientamento strategico dispersivo, che ostacola il conseguimento di risultati specifici e tangibili. Inoltre, a meno che non vengano utilizzati criteri di segmentazione più precisi, la rendicontazione dei risultati raggiunti è fuorviante, poiché secondo l'attuale definizione le PMI rappresentano il 98 % delle imprese europee. L'uso di criteri di segmentazione così ampi non permette di raccogliere e trattare le informazioni con lo scopo di valutare il reale miglioramento della situazione per i vari gruppi di imprese vulnerabili che sono importanti per la creazione e il mantenimento di posti di lavoro e hanno un estremo bisogno di sostegno a tal fine (ad esempio, le microimprese e le imprese in aree remote e rurali). Queste imprese — anche se non sono innovative, altamente competitive o sofisticate — apportano tuttavia un contributo prezioso allo sviluppo regionale e alla coesione.

**3.2.1.1 Il CESE chiede con forza di aggiornare immediatamente la definizione di PMI, in modo da assicurare una maggiore chiarezza, di operare una distinzione tra le differenti categorie di PMI,** per comprendere meglio le loro necessità nonché per ampliare e diversificare le loro fonti d'informazione, e di migliorare il coordinamento tra gli Stati membri per quanto concerne sia le fonti e i metodi di raccolta delle informazioni sulle varie PMI che i sistemi di trattamento e analisi dei dati statistici.

3.2.2 L'impiego ampiamente auspicato degli strumenti finanziari è compromesso da molti casi di abuso dovuti all'assenza di informazioni e di un monitoraggio efficace a livello degli Stati membri. Ad esempio, in molti casi gli strumenti finanziari concepiti per offrire prestiti a tasso agevolato alle PMI non giungono fino alle PMI che sono prive di finanziamenti, ma sono invece utilizzati da PMI che già dispongono di fondi adeguati, allo scopo di ridurre ulteriormente i loro costi di finanziamento. Le stesse considerazioni si applicano alle garanzie finanziarie per le PMI. Nella maggior parte dei casi, non ci si rende neanche conto di questa situazione, a causa della mancanza di meccanismi di valutazione adeguati e di un sistema atto a ricevere un feed-back dagli utilizzatori finali.

3.2.3 Gli sforzi della Commissione volti a compiere passi avanti nella semplificazione a favore dei beneficiari sono lodevoli, ma tale semplificazione non dovrebbe essere realizzata senza il concorso dei beneficiari finali. A tale proposito, è un peccato che i metodi impiegati dagli Stati membri per ricevere un feedback dai beneficiari siano eccessivamente burocratici e non siano sufficientemente mirati. Nella maggior parte dei casi, tali metodi non riescono a sondare le reali cause dei problemi e, pertanto, non sono capaci di fornire soluzioni praticabili. La Commissione dovrebbe tener presente che le PMI hanno differenti necessità: un accesso più agevole ai finanziamenti, un maggiore ricorso a misure di accompagnamento, all'assistenza e al tutoraggio ecc.

3.2.4 Uno degli ostacoli principali cui le imprese devono fare fronte è la mancanza di informazioni corrette e tempestive. La Commissione afferma costantemente che le informazioni devono essere complete e accessibili, e che tutte le procedure dovrebbero essere trasparenti ed efficaci. A questo proposito, la stessa Commissione ha complicato l'accesso alle opportunità di finanziamento. Le aziende — in particolare le microimprese e le piccole imprese — dovrebbero sapere dove cercare le informazioni sui vari programmi e progetti finanziati direttamente dalla Commissione. Anche se negli Stati membri sono disponibili portali d'informazione centralizzati per tutti gli strumenti finanziari e i programmi operativi, un portale di questo tipo dovrebbe esistere anche a livello dell'Unione.

3.2.4.1 Le informazioni fornite devono essere di facile uso per assicurare una comunicazione efficiente e affinché siano pienamente comprese da tutti i soggetti pertinenti che partecipano al processo di finanziamento. Il CESE invita la Commissione a cercare di evitare indicazioni complicate per i bandi di gara e a dare un'opportunità ai progetti con grandi potenzialità preparati dalle imprese stesse e non da persone il cui mestiere consiste nel preparare le proposte da presentare. Il CESE raccomanda con forza alla Commissione di valutare l'operato del suo ufficio per le relazioni con il pubblico, e di adottare misure urgenti per i casi di inefficienza, in quanto i funzionari spesso forniscono informazioni differenti, farraginose e quindi poco chiare, che talvolta si rivelano persino contraddittorie.

<sup>(14)</sup> Libro verde *Costruire un'Unione dei mercati dei capitali; Accesso ai finanziamenti per le PMI; L'impresa familiare in Europa come fattore di rilancio della crescita e fonte di migliori posti di lavoro.*

3.2.5 Il CESE raccomanda con forza alla Commissione di sviluppare e istituire un portale di facile uso che fornisca una breve descrizione di tutte le opzioni di finanziamento a livello dell'UE, nonché i link alla pagina web di ogni singolo programma. La Commissione ha già maturato un'utile esperienza con il portale TED («Tenders electronic Daily»), che è di facile uso e fornisce numerose informazioni.

3.2.6 Lo stesso vale per la rendicontazione dei progetti che sono già stati approvati o addirittura completati. La Commissione europea non dispone di statistiche pubbliche riassuntive per i progetti il cui finanziamento è già stato approvato da un paese nel quadro di un programma specifico. Le informazioni sono incomplete e disseminate in vari formati elettronici.

3.2.7 Bisognerebbe condurre un'analisi approfondita dell'impatto che i progetti realizzati nel periodo di programmazione precedente hanno generato, compresi i fallimenti, e sarebbe altresì necessario valutare la portata del contributo che i fondi investiti hanno dato al raggiungimento degli obiettivi europei. Non esiste una valutazione dell'effetto dei fondi SIE sulle PMI, né del loro contributo al rafforzamento della competitività. Spesso gli Stati membri e la Commissione europea dimenticano che sono le PMI a creare il maggior numero di nuovi posti di lavoro e che esse hanno bisogno di un sostegno maggiore e più mirato.

3.2.8 Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che sono in gran parte i revisori della Commissione a decidere sulla semplificazione delle procedure e dei costi. Spesso è possibile osservare un approccio amministrativo oltremodo formalistico, che è la spia della necessità — per i revisori — di acquisire un'esperienza concreta maggiore nel settore sottoposto a verifica contabile. Il CESE raccomanda pertanto che le procedure di semplificazione siano comunicate in dettaglio tra gli esperti delle varie DG e i revisori contabili della Commissione europea, in quanto le regole su come spendere i finanziamenti sono spesso interpretate in modo diverso.

3.2.9 Il CESE raccomanda inoltre con forza di introdurre opzioni semplificate in materia di costi nel quadro del FSE. Ad esempio, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, il compito di definire le opzioni semplificate è delegato dalla Commissione europea agli Stati membri, il che non è appropriato<sup>(15)</sup>. Secondo quanto indicato all'articolo 14, paragrafo 1, della guida per l'applicazione di tali opzioni semplificate, gli Stati membri esprimono il loro punto di vista sulla definizione di costo semplificato sulla base delle ricerche da loro compiute, e poi la Commissione europea adotta un atto delegato, ma questo complica inutilmente la procedura e pregiudica la discrezionalità lasciata agli Stati membri. Una soluzione sarebbe che la Commissione definisca tabelle standard di costi unitari e importi forfettari per interventi tipici del Fondo sociale europeo (FSE) il cui calcolo non sarebbe sottoposto a revisione contabile.

3.2.10 Il CESE ritiene che sarebbe utile ridurre ulteriormente gli indicatori stabiliti per i programmi operativi (PO). L'introduzione di indicatori comuni rappresentava un buon punto di partenza, ma alcuni PO presentano ancora un gran numero di indicatori specifici, alcuni dei quali sono stati introdotti artificialmente dalla Commissione europea durante il processo di negoziazione. Il Comitato ritiene che, nel monitoraggio dei PO, l'aspetto centrale debba riguardare non tanto gli indicatori specifici ma piuttosto gli indicatori comuni, perché sarà così possibile paragonare meglio i singoli PO in Stati membri differenti.

3.2.11 Il CESE accoglierebbe con favore un maggiore utilizzo degli indicatori di risultato (rispetto agli indicatori di output) in tutti i fondi SIE e incoraggerebbe inoltre a concentrarsi sul contributo distinto dei fondi SIE alla crescita, oltre che sullo sviluppo di indicatori ambientali per cogliere la nuova attenzione che da più parti è riservata all'ambiente.

3.2.12 In linea di principio, il CESE apprezza che gli strumenti di sviluppo locale (come gli investimenti territoriali integrati e lo sviluppo locale di tipo partecipativo) offrano ai beneficiari una maggiore flessibilità e un margine di manovra più ampio<sup>(16)</sup>. Tuttavia, il Comitato si chiede in quale misura tali strumenti possano essere realmente utilizzati sul campo, data la loro notevole complessità e la mancanza di chiarezza in merito alle modalità pratiche e alla ripartizione dei finanziamenti, dei compiti e delle responsabilità tra i diversi programmi operativi.

<sup>(15)</sup> L'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1304/2013 stabilisce quanto segue: «Oltre alle opzioni di cui all'articolo 67 del regolamento (UE) n. 1303/2013, la Commissione può rimborsare le spese sostenute dagli Stati membri sulla base di tabelle standard di costi unitari e importi forfettari stabiliti dalla Commissione».

<sup>(16)</sup> *Sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD)*.



#### 4. Risultati attesi dai programmi dei fondi SIE

##### 4.1 Ricerca e innovazione (R&I), tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e sviluppo delle PMI

4.1.1 Il CESE ribadisce che, per quanto riguarda la ricerca e l'innovazione (R&I), occorre osservare e monitorare molto da vicino il contesto e le tendenze in campo economico e tecnologico a livello internazionale, che vanno prese in considerazione al momento di concepire le azioni specifiche a livello dell'UE, per poi trasferire queste informazioni a livello degli Stati membri. Inoltre, poiché gli sviluppi in questi settori sono estremamente rapidi, è necessario definire un quadro di riferimento che offra un altissimo grado di flessibilità per adattare tali misure.

4.1.2 È necessario che la Commissione europea consideri con attenzione che tipo di incubatori di imprese e centri tecnologici sono stati creati nell'ultimo periodo di programmazione e il loro grado di sostenibilità, e che, prima di continuare a sostenere tali strutture, determini esattamente quali risultati sono stati conseguiti, grazie al contributo da loro apportato alla R&I dell'UE, rispetto ai principali concorrenti a livello mondiale. **Da più parti è stata espressa preoccupazione non solo circa il valore aggiunto degli incubatori di imprese e dei centri tecnologici per la promozione della R&I, ma anche in rapporto alla trasparenza dei loro finanziamenti in generale. Il CESE chiede un'analisi e una misurazione approfondite del rapporto tra investimenti e benefici a livello operativo, anche per quanto concerne la redditività dell'investimento, il valore aggiunto e i risultati sostenibili.**

4.1.3 Il CESE appoggia fermamente gli sforzi volti a promuovere il mercato unico digitale e i risultati menzionati che, secondo le stime, interessano 14,6 milioni di famiglie e 18,8 milioni di persone. Sarebbe tuttavia utile sapere se questi dati relativi alle famiglie e alle persone sono **basati su un'analisi adeguata** che comprende le **percentuali** effettive relative a tutte le famiglie e alla popolazione complessiva in Europa. Il CESE non può giudicare se il sostegno previsto per le imprese sarà sufficiente a garantire il raggiungimento di questi obiettivi e invita pertanto la Commissione a effettuare una valutazione d'impatto approfondita, che dovrebbe comprendere anche gli indicatori di miglioramento riguardanti la quantità e la qualità dei posti di lavoro, oltre che il benessere e il tenore di vita dei cittadini europei. La digitalizzazione dei servizi non significa necessariamente che i posti di lavoro creati sono dignitosi e di qualità. La mancanza di ricerche approfondite sugli effetti della digitalizzazione sul mercato del lavoro mette a rischio il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. In alcuni recenti pareri il CESE ha già espresso la propria preoccupazione circa la digitalizzazione e i suoi effetti sui sistemi di sicurezza sociale<sup>(17)</sup>.

4.1.4 Il CESE ritiene che la percentuale di PMI sostenute e il numero atteso di posti di lavoro creati siano del tutto insufficienti e auspica maggiori progressi in proposito. Il Comitato invita la Commissione a stabilire parametri di riferimento europei, nonché a valutare e a monitorare da vicino le prestazioni degli Stati membri in rapporto a tali parametri.

4.1.5 Il CESE nutre delle preoccupazioni riguardo alle modalità con cui i fondi sono ripartiti tra le imprese per i programmi direttamente finanziati dalla Commissione europea, in quanto è evidente che le imprese di alcuni Stati membri godono di una posizione più favorevole. Ad esempio, secondo le statistiche ufficiali, un totale di 36 732 proposte ammissibili sono state presentate nell'ambito di Orizzonte 2020. Nei primi 100 inviti per la presentazione di proposte la ripartizione è la seguente: 29 794 proposte complete per gli inviti con una procedura monofase, 5 617 proposte di massima nella prima fase degli inviti con una procedura in due fasi e 1 321 proposte complete nella seconda fase degli inviti con una procedura in due fasi. Tuttavia, la maggior parte delle domande proveniva dai cinque Stati membri più grandi, ossia, Regno Unito, Italia, Germania, Spagna e Francia. Per questi Stati il numero di progetti approvati è alto, mentre per altri paesi le percentuali di riuscita sono molto modeste. Il CESE, pertanto, raccomanda vivamente di condurre in tempi rapidi un'analisi approfondita di questa situazione, nonché di elaborare e attuare misure volte a migliorare la diffusione delle informazioni, a promuovere la parità di accesso e ad assicurare un equilibrio geografico.

4.1.6 La situazione è identica per i progetti su larga scala e i valutatori designati, in quanto per i nuovi Stati membri il tasso di partecipazione è significativamente più basso. Per questo motivo alcuni paesi presentano un basso profilo d'innovazione: essi non hanno accesso a nuove risorse finanziarie provenienti direttamente dall'UE. Tale questione dovrebbe essere affrontata prontamente e in modo efficiente.

<sup>(17)</sup> GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161.



## 4.2 *Ambiente, cambiamenti climatici, energia e trasporti*

4.2.1 Il CESE accoglie con favore le stime relative al contributo atteso per l'efficienza energetica, ma preferirebbe che tali stime fossero espresse in termini relativi, in modo da avere un quadro più chiaro del conseguimento generale degli obiettivi connessi alla tutela ambientale e alla lotta contro i cambiamenti climatici.

4.2.2 La comunicazione osserva che 6 Stati membri prevedono di utilizzare circa 2 miliardi di euro per infrastrutture elettriche e del gas intelligenti. La domanda è se la Commissione si sia assicurata che questi piani creano sinergie e valore aggiunto a livello dell'UE, oppure se non sono coordinati fra loro.

4.2.3 Il CESE richiama l'attenzione sulla mancanza di metodologie, analisi e valutazioni in rapporto all'efficacia delle fonti di energia rinnovabile e alle modalità con cui il loro utilizzo contrasta i cambiamenti climatici. Non è chiaro se i cambiamenti climatici sono imputabili all'inquinamento dovuto all'uso di fonti convenzionali di energia, oppure alla produzione industriale o — ancora — all'aumento del traffico automobilistico, con conseguente emissione di gas nell'ambiente. L'introduzione di fonti di energia alternativa può influire sfavorevolmente sulla crescita economica poiché l'energia prodotta è più costosa. Per evitare che questo avvenga occorre ricercare soluzioni vantaggiose per tutti.

4.2.3.1 Per affrontare questo problema di competitività, il CESE raccomanda che la Commissione europea effettui un'analisi sia del reale impatto generato dall'impiego di fonti energetiche rinnovabili che del grado di inquinamento prodotto dalle singole fonti convenzionali. Sarà così possibile orientare con maggiore efficienza i finanziamenti stanziati allo scopo di combattere i cambiamenti climatici, ad esempio, sviluppando nuove tecnologie per veicoli puliti a costi contenuti e con un elevato grado di sicurezza.

## 4.3 *Occupazione, inclusione sociale e istruzione*

4.3.1 Il CESE osserva con grande rammarico che manca tuttora una politica coerente e integrata in materia di migrazione e gestione dei flussi di profughi. L'ingresso di migliaia di giovani e bambini nel territorio europeo nel corso degli ultimi due anni ha creato una situazione in cui vi è il forte rischio per le persone di scendere al di sotto della soglia di povertà per l'UE. Inoltre, gli strumenti e le politiche in questo campo variano a seconda dello Stato membro.

4.3.2 Secondo il CESE, l'integrazione dei profughi costituisce una questione politica importante e urgente, ma la politica e i fondi regionali non sono sufficienti per far fronte a questa sfida complessa: è necessario introdurre una politica e dei fondi specifici.

4.3.3 Si registra un notevole ritardo nell'attuazione dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI). Il CESE ha sempre sostenuto il coinvolgimento attivo della società civile in questa iniziativa, e continua a sollecitare in particolare gli Stati membri a far partecipare le organizzazioni giovanili e i servizi per i giovani alla realizzazione della YEI. Il CESE ritiene che siano necessarie ulteriori analisi allo scopo di determinare le ragioni del lento avvio della YEI. Poiché la disoccupazione giovanile costituisce un problema serio per i mercati del lavoro di molti Stati membri dell'UE, la Commissione europea dovrebbe garantire una maggiore efficienza nell'attuazione dell'iniziativa. Una possibile soluzione consiste nel prorogare ulteriormente la scadenza fissata dall'articolo 22, lettera a), del regolamento n. 779/2015. Poiché la Commissione europea ha adottato le linee guida per la verifica il 17 settembre 2015, gli Stati membri non dispongono del tempo sufficiente per adattare le loro strutture gestionali in modo da rispettare la scadenza.

4.3.4 La Commissione dovrebbe predisporre un portale web specifico per l'attuazione dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e pubblicare le statistiche per gli obiettivi già raggiunti. Il CESE raccomanda alla Commissione di raccogliere informazioni dagli Stati membri, in quanto sono trascorsi già due anni da quando è stata lanciata l'iniziativa.

4.3.5 Il CESE ritiene che la Commissione dovrebbe essere consapevole del fatto che i giovani inattivi non costituiscono un gruppo omogeneo e che, quindi, richiedono livelli di sostegno e intervento differenti affinché frequentino corsi di studio o formazione oppure partecipino al mondo del lavoro. Tutto questo dovrebbe essere in sintonia con le reali esigenze del mercato del lavoro pertinente, in modo da assicurare migliori prospettive di una futura occupazione. A tal fine, il CESE raccomanda di coinvolgere in misura maggiore i giovani e le loro organizzazioni, in stretta collaborazione con i potenziali datori di lavoro e le rispettive organizzazioni, nell'attuazione dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, nonché di abbandonare impostazioni di taglio puramente amministrativo che non concedono flessibilità nei piani d'azione nazionali nel quadro della YEI.

4.3.6 L'istruzione è fondamentale per la crescita economica e lo sviluppo futuro degli Stati membri, oltre che per aumentare la competitività dell'UE sugli altri mercati mondiali. La mancanza di lavoratori altamente qualificati in tutti gli Stati membri genera effetti negativi assai gravi. Inoltre, il divario tra l'offerta e la domanda colpisce vari settori, come l'ingegneria, l'alta tecnologia, le telecomunicazioni ecc. Secondo il CESE, il crescente divario tra realtà del mondo lavorativo e sistemi d'istruzione creerà specifici ostacoli strutturali alla produzione nei prossimi 10-15 anni. Il CESE raccomanda che i finanziamenti per l'istruzione siano maggiormente orientati a migliorare l'attrattiva e la qualità dei corsi di istruzione/formazione professionale e che vengano intraprese delle riforme per assicurare che l'istruzione sia più efficacemente orientata alle necessità del mercato del lavoro e sia in sintonia con le esigenze degli Stati membri per quel che riguarda le varie professioni, discipline e industrie e i vari settori. La Commissione dovrebbe inoltre investire di più nell'istruzione degli adulti, in quanto gli adulti rappresentano il gruppo più numeroso sia tra i disoccupati che tra le persone occupate, e hanno bisogno di competenze avanzate e di aggiornare le loro conoscenze, specialmente in rapporto alle nuove tecnologie.

#### **4.4 Rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza dell'amministrazione pubblica**

4.4.1 In ogni Stato membro andrebbero realizzate analisi funzionali volte a rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche, e bisognerebbe creare una piattaforma europea per lo scambio di informazioni. Le riforme della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario negli Stati membri devono essere precedute da una valutazione d'impatto riguardante i finanziamenti spesi nel periodo di programmazione precedente.

4.4.2 Il CESE esprime preoccupazione per la condizionalità *ex post* che la Commissione ha in una certa forma applicato nel precedente periodo di programmazione 2007-2013. Le nuove misure introducono nell'attuale periodo di programmazione una condizionalità *ex ante* — allo scopo di valutare se sussistono le condizioni necessarie per l'esecuzione efficace dei fondi prima che siano determinati gli impegni d'investimento — e una forma più controversa di condizionalità macroeconomica. In base a quest'ultimo criterio, l'assegnazione dei finanziamenti viene subordinata alla condizione che i governi nazionali e le regioni presentino già una forte crescita economica, una buona organizzazione dell'amministrazione e un'elevata qualità dei servizi pubblici. La Commissione europea si riserva il diritto di sospendere i finanziamenti qualora non vengano soddisfatte queste condizioni preliminari.

4.4.3 Per il CESE, la semplificazione costituisce uno dei fattori più importanti per una riuscita attuazione del programma. Sebbene nel quadro di regolamentazione per il periodo di programmazione in corso esistano incentivi sufficienti per accelerare il processo, c'è ancora spazio per un sostegno più mirato della Commissione agli Stati membri. Il parere della Commissione in merito all'accettabilità di prassi differenti dovrebbe essere espresso in maniera più chiara, per aiutare gli Stati membri che hanno meno esperienza a utilizzare le diverse opzioni di semplificazione (per esempio, le opzioni semplificate in materia di costi), in modo che si possa nutrire più fiducia nei risultati finali. Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che la comunicazione menziona 750 condizionalità *ex ante* che devono essere soddisfatte dagli Stati membri <sup>(18)</sup>.

### **5. Cooperazione territoriale europea/Interreg**

Il CESE raccomanda con forza che la Commissione europea stabilisca un numero maggiore di indicatori che prescindono dal PIL per misurare sul piano qualitativo il tenore di vita e la crescita economica.

5.1 Il Comitato nutre timori circa il livello di efficacia dei programmi alla luce del persistente indebitamento degli enti locali e regionali, anche se l'aumento del debito pubblico deriva principalmente dalle attività dell'amministrazione centrale. La conseguenza è che alcune regioni e città sono escluse dal finanziamento.

---

<sup>(18)</sup> Comunicazione della Commissione sul tema *Investire nella crescita e nell'occupazione — ottimizzare il contributo dei Fondi strutturali e di investimento europei*, COM(2015) 639 final, pag. 14.

5.2 Il regolamento sui fondi SIE è piuttosto prudente e fissa dei limiti di legge in rapporto alla riprogrammazione degli attuali accordi di partenariato. Questo approccio è alquanto irrealistico e sarà inattuabile se si verifica un'altra crisi. Le procedure onerose ostacolano la flessibilità nell'impiego dei fondi strutturali e d'investimento europei e potrebbero intralciare il raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020.

5.3 I programmi di cooperazione territoriale dovrebbero essere più accessibili agli enti locali mediante un'applicazione meno rigida dei principi sulla suddivisione amministrativa dei singoli Stati membri. Il motivo è che molte comunità, che rientrano nel raggio di competenza di comuni o territori amministrativi, non possono partecipare separatamente ai bandi di gara perché devono ottenere l'approvazione di un'autorità gerarchicamente superiore. Questa situazione frena lo sviluppo in particolare delle piccole comunità nelle aree di montagna.

## 6. Schede per paese

6.1 La Commissione europea dovrebbe essere più energica nel monitorare l'attuazione delle raccomandazioni nei singoli Stati membri e, non meno importante, nell'assicurarne la promozione in altri Stati membri e l'impegno di questi ultimi al processo. Tutte queste raccomandazioni dovrebbero essere attuate con un maggior coinvolgimento delle parti sociali. Va notato che negli ultimi anni è andato aumentando il livello di disaffezione per le riforme in corso in molti paesi. Le riforme sono spesso imposte senza tenere conto delle tradizioni di nazioni differenti. La normativa adottata a livello europeo è attuata con molta liberalità in alcuni Stati membri, mentre in altri Stati la linea di condotta è molto prudente. Per questo motivo è necessaria una maggiore titolarità da parte degli attori sociali.

6.2 Gli Stati membri sono posti di fronte a una procedura molto complicata per la riprogrammazione e questo comporterà ulteriori oneri burocratici, in quanto tale procedura stabilisce gli stessi obblighi previsti per la preparazione di un accordo di partenariato (indicatori di risultato, condizioni, ecc.), ossia il coinvolgimento di altri esperti e l'autorizzazione di nuove spese. Se il personale disponibile è gravato di troppi oneri aggiuntivi, ne potrebbe risultare una minore efficienza sul lavoro, ossia il contrario dell'effetto desiderato.

6.3 Le parti sociali e gli altri soggetti interessati che sono rappresentati in seno ai comitati di sorveglianza dei programmi operativi spesso si lamentano del potere dell'amministrazione nazionale al momento di adottare le decisioni, e della pressione cui sono sottoposti affinché presentino dati finanziari invece di concentrarsi sui miglioramenti reali. Si lamentano anche della mancanza di un'analisi costi-benefici.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi»**

[COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)]

(2016/C 303/14)

**Relatore: Ask Løvbjerg ABILDGAARD**

Il Consiglio, in data 13 gennaio 2016, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

*Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi*

[COM(2015) 615 final — 2015/0278 (COD)].

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 152 voti favorevoli e 1 astensione.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il CESE esprime vivo apprezzamento per la proposta in esame, presentata dalla Commissione in merito a un atto europeo sull'accessibilità.

1.2 Il CESE ritiene infatti che la direttiva proposta sia un buon esempio di normativa europea volta a creare le condizioni adatte affinché il mercato interno possa apportare benefici sia ai cittadini che alle imprese.

1.3 Sulla base della vigilanza del mercato e di un'analisi delle barriere su scala UE riguardanti l'accessibilità per le persone con limitazioni funzionali, il CESE propone di estendere gradualmente il campo di applicazione della direttiva, previa valutazione dell'attuazione di questa e in consultazione con le parti interessate, anche ai terminali di pagamento, ai servizi di ospitalità e accoglienza, ai servizi assicurativi e alle riviste e ai giornali elettronici, nonché ai locali e ai siti web che consentono l'accesso a prodotti e servizi altrimenti coperti dalla direttiva.

1.4 Il CESE incoraggia tutte le parti interessate a interpretare in maniera più ampia la base giuridica della proposta, cioè l'articolo 114 del TFUE, onde evitare di concentrarsi esclusivamente sull'attuale frammentazione del mercato in relazione ai requisiti di accessibilità.

1.5 Il CESE propone, al fine di evitare indesiderate lacune normative, di includere espressamente nel campo di applicazione della direttiva anche le infrastrutture di trasporto e i veicoli non altrimenti disciplinati dalla normativa UE in materia di accessibilità.

1.6 Il CESE raccomanda di introdurre, nel testo della direttiva proposta, una norma specifica che precisi che i requisiti della direttiva si applicano solo ai prodotti immessi in commercio, e ai servizi prestati, dopo l'entrata in vigore della direttiva stessa. Ciò al fine di evitare perdite economiche dovute agli investimenti già effettuati per garantire l'accessibilità.

1.7 Il CESE propone di introdurre un sistema di etichettatura *ad hoc* per l'accessibilità, valido in tutta l'Unione europea, che consenta alle persone con limitazioni funzionali di reperire facilmente informazioni affidabili riguardo all'accessibilità di prodotti e servizi.

1.8 Riguardo al controllo dell'applicazione della direttiva, il CESE raccomanda che essa preveda organi dotati dei poteri e degli strumenti idonei, capaci di cooperare in tutti gli Stati membri al fine di creare condizioni di parità per gli operatori economici riguardo ai requisiti di accessibilità.

1.9 Il CESE sottolinea l'importanza di una vigilanza del mercato attiva al fine di evitare che il rispetto dell'atto europeo sull'accessibilità da parte di tutti i soggetti pertinenti finisca per dipendere in misura eccessiva dai singoli reclami presentati dai consumatori con limitazioni funzionali.

1.10 Il CESE raccomanda di considerare la possibilità di applicare il requisito della «comprensibilità» a tutti i prodotti e servizi pertinenti che rientrano nel campo di applicazione della direttiva.

## 2. Contesto della proposta

2.1 Le misure di accessibilità prevengono o rimuovono le barriere all'uso dei prodotti e servizi generici. Esse consentono alle persone con limitazioni funzionali, comprese le persone con disabilità <sup>(1)</sup>, di percepire, utilizzare e comprendere tali prodotti e servizi in condizioni di parità con le altre.

2.2 La domanda di prodotti e servizi accessibili è elevata, e, con l'invecchiamento della popolazione dell'Unione europea, il numero di cittadini con disabilità e/o limitazioni funzionali aumenterà considerevolmente.

2.3 Tenendo conto di tale invecchiamento demografico, si prevede che nel 2020 nell'Unione europea saranno circa 120 milioni le persone con disabilità multiple e/o lievi.

2.4 Migliorare il funzionamento del mercato interno di prodotti e servizi accessibili risponde sia alle necessità di questi cittadini/consumatori sia a quelle delle imprese.

2.5 Attualmente gli operatori economici devono fare i conti con requisiti nazionali di accessibilità diversi e spesso contraddittori, che impediscono loro di beneficiare delle potenzialità del mercato interno.

2.6 L'accessibilità rientra a pieno titolo tra le materie coperte dalla Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità (UNCRPD) <sup>(2)</sup>, di cui l'UE è parte insieme a 25 dei suoi Stati membri <sup>(3)</sup>.

2.7 La direttiva proposta mira anche ad aiutare gli Stati membri a conseguire gli obiettivi in materia di accessibilità che essi si sono prefissi a livello nazionale, come anche quelli che si sono impegnati a raggiungere nel quadro dell'UNCRPD, e quindi ad adempiere gli obblighi assunti dalla stessa UE in quanto parte di tale convenzione.

---

<sup>(1)</sup> In base alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di uguaglianza con gli altri.

<sup>(2)</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

<sup>(3)</sup> Tutti gli Stati membri dell'UE hanno firmato l'UNCRPD, e in Finlandia, in Irlanda e nei Paesi Bassi sono attualmente in corso le procedure di ratifica.

2.8 Come si è detto, nelle norme, nei principi e negli orientamenti sull'accessibilità esiste già un certo numero di differenze tra uno Stato membro e l'altro, differenze che sono molto probabilmente destinate ad aumentare man mano che gli Stati membri sviluppano nuove regole in materia. Ciò è, almeno in parte, una conseguenza dell'entrata in vigore dell'UNCRPD per l'Unione europea e per la maggior parte degli Stati membri, nonché del carattere generale delle sue disposizioni, che si prestano a interpretazioni e pratiche diverse ai fini dell'attuazione a livello nazionale.

2.9 Di conseguenza, sia le autorità che tutti gli operatori economici si trovano ad affrontare una serie di incertezze per quanto riguarda i requisiti di accessibilità relativi alla potenziale vendita transfrontaliera di prodotti e servizi e, in generale, la politica da applicare in materia di accessibilità. Vi è inoltre il rischio che alle incertezze già esistenti se ne aggiungano delle altre in futuro, via via che l'UNCRPD viene attuata dai singoli Stati membri.

### 3. Sintesi della proposta

3.1 La direttiva proposta è intesa a fornire una definizione e un quadro attuativo comuni a livello dell'UE dei requisiti di accessibilità di determinati prodotti e servizi.

3.2 Essa armonizzerà i requisiti di accessibilità per tutta una serie di prodotti e servizi:

- hardware e sistemi operativi,
- sportelli automatici, macchine per l'emissione di biglietti e terminali per il check-in,
- apparecchiature terminali con capacità informatiche avanzate relative a servizi telefonici (smartphone),
- apparecchiature terminali con capacità informatiche avanzate relative a servizi di media audiovisivi (televisori e altre apparecchiature per la televisione digitale),
- servizi telefonici e relative apparecchiature terminali,
- servizi di media audiovisivi e relative apparecchiature,
- servizi di trasporto passeggeri aerei, su strada, ferroviari e per vie navigabili,
- servizi bancari,
- libri elettronici (e-book),
- commercio elettronico.

3.3 Inoltre, la direttiva proposta applica gli stessi requisiti di accessibilità per definire e dare un contenuto all'obbligo di accessibilità, già esistente ma non definito, stabilito dal diritto dell'Unione, ad esempio nel settore degli appalti pubblici e in quello dei fondi strutturali e di investimento.

3.4 Essa non prescrive nel dettaglio come debba essere realizzato nella pratica l'obbligo di rendere accessibile un prodotto o un servizio attraverso la conformità ai requisiti di accessibilità stabiliti. Per il caso in cui questo approccio dia luogo a ostacoli nel mercato interno, la direttiva proposta offre alla Commissione altre opzioni per fornire orientamenti agli Stati membri, ad esempio misure di normazione o di attuazione.

3.5 La direttiva proposta prevede la possibilità di ricorrere a norme armonizzate volontarie per conferire la presunzione di conformità ai requisiti di accessibilità. Essa offre inoltre alla Commissione europea l'opportunità di emanare specifiche tecniche nei casi in cui l'inadeguatezza della normalizzazione europea determini evidenti lacune negli orientamenti sull'accessibilità.

3.6 Per determinare la conformità dei prodotti ai requisiti di accessibilità, la direttiva prevede procedure poco gravose di valutazione della conformità (autocertificazione) e meccanismi di vigilanza del mercato già esistenti. Essa prevede anche una procedura più semplice per il controllo della conformità dei servizi.

3.7 La direttiva impone agli Stati membri di dare applicazione a tutte le misure da essa previste, compresa la libera circolazione dei prodotti e servizi, entro sei anni dalla sua entrata in vigore.

#### 4. Osservazioni generali

4.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con grande favore la proposta in esame in quanto costituisce uno strumento giuridico inteso a mettere il mercato interno al servizio sia dei cittadini che delle imprese.

4.2 La proposta presenta un notevole potenziale in termini di maggiore trasparenza, chiarezza e coerenza in tutto il mercato interno per gli operatori economici — compresi i produttori e fornitori di servizi — e quindi di riduzione del prezzo dell'accessibilità di beni e servizi nell'UE. In particolare, la proposta ha il potenziale per abbassare la soglia d'ingresso sul mercato per gli operatori economici di minori dimensioni, che possono così offrire soluzioni di accessibilità al di fuori dei loro spesso angusti mercati nazionali.

4.3 Inoltre, essa ha il potenziale per rafforzare la fiducia tra i consumatori con esigenze di accessibilità negli acquisti transfrontalieri di beni e servizi, e ciò soprattutto grazie all'inclusione del commercio elettronico nell'ambito di applicazione della proposta.

4.4 Il CESE è convinto che la direttiva proposta sarebbe ancora più adatta a conseguire il suo scopo se avesse un ambito di applicazione più ampio e meccanismi di controllo della sua applicazione più forti.

4.5 Il CESE raccomanda che la Commissione riconsideri l'interpretazione restrittiva dell'articolo 114 del TFUE su cui si basa la proposta in esame. Tale interpretazione, infatti, limita notevolmente il campo di applicazione della direttiva e non tiene sufficientemente conto dei potenziali futuri ostacoli alla fornitura transfrontaliera di beni e servizi accessibili, rischiando così di limitare l'inclusione delle soluzioni di accessibilità nella programmazione a lungo termine delle imprese che operano in settori e mercati non compresi nell'ambito di applicazione della direttiva stessa.

4.6 L'ambito di applicazione proposto è limitato a un punto tale che, per taluni servizi, soltanto alcune parti di essi potrebbero essere soggette ai requisiti di accessibilità posti dalla direttiva, rendendo le altre parti — o, in alcuni casi, persino il servizio nel suo insieme — inaccessibili alle persone con limitazioni funzionali. Un esempio in merito sarebbero i servizi bancari: la direttiva proposta, infatti, non obbliga le banche a rendere i loro locali accessibili alle persone con limitazioni funzionali.

#### 5. Osservazioni specifiche

5.1 Sulla base della vigilanza del mercato e di un'analisi delle barriere su scala UE riguardanti l'accessibilità per le persone con limitazioni funzionali, il CESE raccomanda di considerare la possibilità di includere gradualmente, previa valutazione dell'attuazione della direttiva proposta e in consultazione con le parti interessate, i seguenti prodotti e servizi nel campo di applicazione della direttiva:

- i terminali di pagamento elettronico, come i sistemi POS per il pagamento con carta da parte dei clienti,
- i servizi di ospitalità e accoglienza, compresi gli alberghi,
- i servizi assicurativi, compresi i sistemi pensionistici pubblici e privati,
- le versioni elettroniche di quotidiani e riviste,
- l'ambiente edificato connesso — o che consente l'accesso — ai prodotti e ai servizi che per il resto già rientrano nel campo di applicazione della direttiva,
- i siti internet e le applicazioni mobili messi a disposizione dagli operatori economici che per il resto già rientrano nel campo di applicazione della direttiva.



5.2 In generale, il CESE raccomanda di adottare un'interpretazione più ampia dell'articolo 114 del TFUE, che consenta di estendere il campo di applicazione della direttiva. In linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, la potenziale frammentazione del mercato, la complessità tecnica della regolamentazione di un dato mercato e la protezione dei consumatori sono tutti aspetti che potrebbero essere presi in considerazione anche quando l'atto legislativo proposto si basa sull'articolo 114 del TFUE <sup>(4)</sup>. L'attuale frammentazione del mercato non è, quindi, l'unico criterio da applicare per stabilire il campo di applicazione della direttiva.

5.3 Il CESE propone, al fine di evitare indesiderate lacune normative, di includere espressamente nel campo di applicazione della direttiva anche le infrastrutture di trasporto e i veicoli non altrimenti disciplinati dalla normativa UE in materia di accessibilità. Un modesto ampliamento in tal senso dell'ambito di applicazione della direttiva consentirebbe di definire dei requisiti in materia di accessibilità delle infrastrutture di trasporto, dei locali connessi a tali infrastrutture e dei veicoli non contemplati dalla vigente legislazione dell'UE, evitando in tal modo la distinzione arbitraria tra diversi modi e infrastrutture di trasporto e agevolando l'accessibilità dell'intera catena dei trasporti per le persone con limitazioni funzionali che desiderano spostarsi.

5.4 Il CESE ritiene che si dovrebbe stabilire chiaramente che la direttiva si applica solo ai prodotti immessi in commercio, e ai servizi prestati, dopo l'entrata in vigore della direttiva stessa. Ciò al fine di evitare perdite economiche dovute agli investimenti già effettuati per garantire l'accessibilità. Dato il breve ciclo di vita dei prodotti e servizi informatici, sarebbe opportuno abbreviare il periodo di sei anni previsto per l'entrata in vigore, quantomeno per le disposizioni relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e ai servizi connessi.

5.5 Se parti dell'ambiente edificato e delle infrastrutture fisiche dovessero, come raccomandato dal CESE, essere incluse nell'ambito di applicazione della direttiva, si potrebbe considerare la possibilità di attuare gradualmente i requisiti di accessibilità: entro un tempo più breve per quanto riguarda i prodotti e servizi legati alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ed entro un tempo più lungo per quanto riguarda l'ambiente edificato.

5.6 Il CESE propone che la direttiva preveda espressamente la creazione di un'etichetta dell'UE *ad hoc* per l'accessibilità dei prodotti e dei servizi, che potrebbe agevolare l'attuazione della direttiva stessa. La marcatura CE prevista nella proposta della Commissione, invece, non è intesa a segnalare l'accessibilità ai consumatori con limitazioni funzionali. Non ci si può attendere, infatti, che il consumatore abbia una tale dimestichezza con l'ambito di applicazione della direttiva proposta da essere in grado di determinare se il marchio CE su un determinato prodotto ne indichi la conformità all'atto europeo sull'accessibilità oppure a una normativa europea diversa. Ne consegue che il marchio CE dovrebbe essere considerato come uno strumento che consente la commercializzazione di prodotti e servizi conformi alla normativa applicabile, non come un'informazione ai consumatori circa l'accessibilità.

5.7 E, considerato anche che il sistema di marcatura CE non si applica ai servizi, il CESE è dell'avviso che vi siano ulteriori motivi per affermare che l'atto europeo sull'accessibilità richiede l'introduzione di un'apposita nuova etichetta UE. Un'etichetta che designi anche l'accessibilità dei servizi dovrebbe, per sua natura, implicare anche un certo livello di consapevolezza di questa tematica da parte del personale interessato.

5.8 Il CESE desidera sottolineare che la direttiva dovrebbe prevedere misure di tutela contro l'abbassamento degli standard di accessibilità esistenti negli Stati membri. Bisognerebbe inoltre evitare di compromettere il buon funzionamento dei sistemi di etichettatura esistenti in materia di accessibilità. Al tempo stesso, è essenziale assicurarsi che la direttiva serva a evitare che gli operatori economici debbano conformarsi a requisiti di accessibilità contraddittori.

5.9 Il CESE propone di includere nella direttiva due ulteriori definizioni:

- una definizione di «fornitore di servizi», onde evitare ogni possibile malinteso riguardo al fatto che alcuni fornitori di servizi coperti dalla direttiva proposta non rientrino nel campo di applicazione di altri atti legislativi dell'UE riguardanti la fornitura di servizi,
- una definizione di «sito web», onde evitare qualsiasi possibile malinteso riguardo alla fornitura di talune funzionalità su un determinato sito web mediante l'uso di siti di terzi. Tale definizione dovrebbe coprire espressamente tutti i siti web e le loro funzionalità riguardanti i prodotti e i servizi che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva.

---

<sup>(4)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 2 maggio 2006, causa C-217/04, *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*

5.10 Il CESE ritiene importante che si presti un'attenzione specifica all'applicazione delle disposizioni proposte in materia di «modifiche sostanziali» e «onere sproporzionato», onde evitare che le corrispondenti esenzioni dagli obblighi generali della direttiva siano applicate in modo arbitrario. E in proposito riconosce la necessità di valutare caso per caso l'esigenza di apportare «modifiche sostanziali» e l'applicazione del concetto di «onere sproporzionato». Si suggerisce che rappresentanti della società civile organizzata, comprese le parti sociali, e in particolare di associazioni di persone con disabilità, siano coinvolti nell'applicazione dei concetti di «modifiche sostanziali» e «onere sproporzionato» in relazione alla vigilanza del mercato altrimenti prevista dalla direttiva.

5.11 Il CESE propone che la direttiva contenga disposizioni più efficaci di quelle previste nel testo attuale per quanto riguarda il controllo della sua applicazione. Per conseguire gli obiettivi della direttiva, ossia la libera circolazione di prodotti e servizi accessibili nel mercato interno, è infatti essenziale che gli organi preposti all'applicazione della legge contribuiscano a creare condizioni di parità per gli operatori economici in tutta l'UE. Pertanto, è necessario che gli organi preposti a tale applicazione nei singoli Stati membri abbiano l'obbligo di cooperare con i loro omologhi degli altri Stati membri; e occorre che siano dotati di capacità analitiche e competenze tecniche sufficienti. Ciò consentirebbe tra l'altro a questi organi di fornire a tutti i soggetti direttamente interessati orientamenti sulla corretta applicazione dei requisiti di accessibilità posti dalla direttiva.

5.12 Il CESE sottolinea l'importanza di una vigilanza del mercato attiva al fine di evitare che l'applicazione efficace e trasparente della direttiva proposta finisca per dipendere in misura eccessiva dai singoli reclami. Un approccio alla vigilanza del mercato che si basi sui reclami individuali, infatti, comporta un rischio significativo di applicazione arbitraria della direttiva e potenzialmente anche di disparità di condizioni per gli operatori economici da uno Stato membro all'altro — una situazione, questa, che la direttiva mira ad evitare.

5.13 Il CESE giudica positivo il fatto che l'allegato 1 della direttiva proposta, nel delineare i requisiti funzionali di accessibilità, preveda tra l'altro che i prodotti e i servizi debbano essere «comprensibili», in quanto il rispetto di questo criterio mira a facilitare l'accesso agli stessi da parte delle persone con disabilità intellettive, nonché del pubblico in generale. Tuttavia, la scelta dei prodotti e servizi ai quali dovrà applicarsi questo requisito funzionale appare alquanto arbitraria, ragion per cui il CESE raccomanda alla Commissione di considerare la possibilità di applicare il requisito della «comprensibilità» a tutti i prodotti e servizi pertinenti che rientrano nel campo di applicazione della direttiva e dei suoi allegati.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca»**

[COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)]

alla

«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Una guardia costiera e di frontiera europea e una gestione efficiente delle frontiere esterne dell'Europa»

[COM(2015) 673 final]

e alla

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio»

[COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)]

(2016/C 303/15)

**Relatore: Giuseppe IULIANO**

**Correlatore: Cristian PÎRVULESCU**

Il Parlamento europeo, in data 21 gennaio 2016, e il Consiglio, in data 4 febbraio 2016, 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 recante modifica del regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca*

[COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)]

alla

*Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Una guardia costiera e di frontiera europea e una gestione efficiente delle frontiere esterne dell'Europa*

[COM(2015) 673 final]

e alla

*Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio*

[COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)].

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli e 2 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) appoggia in linea generale le proposte di modifiche ai regolamenti che sono state avanzate dalla Commissione, ma formula alcune osservazioni.

1.2 La chiusura delle frontiere decisa da alcuni Stati membri sta mettendo seriamente in pericolo l'esercizio della libertà di circolazione. Le istituzioni europee devono garantire il funzionamento di Schengen. Nella sessione plenaria del 17 febbraio 2016 il CESE ha adottato un'importante risoluzione<sup>(1)</sup> a difesa dello spazio Schengen in cui ha chiesto perentoriamente al Consiglio e agli Stati membri di garantire l'esercizio della libertà di circolazione, oltre che il consolidamento e l'allargamento dello spazio Schengen.

1.3 Le regole di Schengen dovrebbero essere applicate nello stesso modo in tutti gli Stati membri e a questo fine sarà necessario adottare nuove misure che siano giuridicamente vincolanti. Il CESE non condivide tuttavia la proposta della Commissione tesa a istituire controlli sistematici e obbligatori alle frontiere esterne di Schengen per i cittadini dell'UE, in quanto viene così limitato l'esercizio di una delle libertà fondamentali.

1.4 Per garantire un buon funzionamento di Schengen, l'UE e gli Stati membri devono condividere la gestione delle frontiere esterne, che sono le frontiere comuni. Il CESE è stata la prima istituzione a proporre la creazione di una guardia di frontiera europea.

1.5 La proposta tesa a rafforzare il mandato di Frontex, dotandolo di nuove attrezzature e di una riserva di rapido intervento formata da 1 500 agenti ed esperti, deve andare di pari passo sia con una maggiore trasparenza per quanto concerne la governance e l'operato della stessa Frontex, sia con l'obbligo per l'Agenzia di rendere maggiormente conto della sua attività (la cosiddetta «accountability»).

1.6 Bisogna migliorare la collaborazione tra l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera e le autorità nazionali. L'Agenzia deve rafforzare il centro di analisi dei rischi e, a questo fine, potrà inviare ufficiali di collegamento negli Stati membri, oltre a disporre di un mandato per valutare la capacità operativa e le risorse. L'UE deve garantire che gli Stati membri collaboreranno alle operazioni che l'Agenzia conduce alle frontiere.

1.7 Il diritto dell'Agenzia a intervenire, anche quando uno Stato membro non ne faccia richiesta, costituisce la misura più delicata contenuta nella proposta della Commissione. Il CESE appoggia la proposta di conferire alla Commissione il potere di decidere in merito all'intervento dell'Agenzia alle frontiere esterne, ma solo per situazioni di emergenza e secondo una procedura trasparente che consenta di informare immediatamente i legislatori europei (il Parlamento europeo e il Consiglio).

1.8 Occorre migliorare il coordinamento tra le differenti agenzie e istituzioni competenti in materia di controllo delle frontiere, guardia costiera, sicurezza marittima, salvataggio in mare, dogane e pesca. Ciononostante, queste agenzie e istituzioni devono mantenere i rispettivi compiti istituzionali. Per tale motivo, il CESE propone che il regolamento faccia riferimento a una guardia di frontiera europea e che sia soppresso il termine «costiera»<sup>(2)</sup>.

1.9 Non bisogna «militarizzare» il controllo delle frontiere. La guardia di frontiera non deve essere un corpo militare, ma di polizia civile.

1.10 Se alle frontiere esterne, siano esse marittime o terrestri, ci sono persone che si trovano in una situazione che presenta rischi per la loro vita e sicurezza, il primo obbligo della guardia di frontiera e delle altre istituzioni che operano in quel luogo è di salvare e assistere in modo adeguato queste persone. Il CESE desidera ricordare che, in questi ultimi mesi, molte persone che erano sfollate a causa dei conflitti in paesi vicini sono morte sulle coste e alle frontiere europee senza che le autorità abbiano dato il via alle necessarie operazioni di salvataggio e protezione.

1.11 Il CESE ritiene che la proposta della Commissione volta a migliorare la gestione delle frontiere esterne debba essere adottata a complemento dell'introduzione di modifiche al sistema comune in materia di asilo. La crisi attuale è dovuta all'incapacità dell'UE di sviluppare un sistema comune di asilo e di concedere una protezione adeguata alle centinaia di migliaia di sfollati e di richiedenti asilo che arrivano alle nostre frontiere. Alcuni governi hanno respinto le proposte della Commissione e le decisioni del Consiglio volte a introdurre programmi di ricollocazione e reinsediamento, e si sono rifiutati di rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato e dal diritto internazionale.

<sup>(1)</sup> GU C 133 del 14.4.2016, pag. 1.

<sup>(2)</sup> GU C 177 del 18.5.2016, pag. 57.

1.12 Il CESE segnala che, in numerose occasioni, le autorità di frontiera non hanno rispettato il principio del «non respingimento» che è esplicitamente sancito dal diritto internazionale in materia di asilo e dal Trattato. Il Comitato propone che il nuovo sistema integrato di frontiere esterne stabilisca garanzie migliori per il rispetto dei diritti umani.

1.13 Allo scopo di collaborare con l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera nella protezione dei diritti fondamentali, il CESE propone che un proprio rappresentante faccia parte del forum consultivo. Il Comitato propone inoltre che venga rafforzato il ruolo del responsabile dei diritti fondamentali affinché possa agire di sua iniziativa e mettere a punto il meccanismo di denuncia («complaint mechanism») proposto dal Mediatore europeo.

1.14 Il Comitato richiama l'attenzione sulla situazione di abbandono e sulla mancanza di protezione di cui patiscono attualmente le migliaia di minori non accompagnati, sfollati a causa delle guerre, che giungono sul territorio europeo, e raccomanda alla Commissione di attuare misure urgenti per la loro protezione.

## 2. Contesto

2.1 Il regolamento (CE) n. 2007/2004 ha istituito l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri (Frontex).

2.2 Il CESE ha elaborato un parere<sup>(3)</sup> in cui ha appoggiato la costituzione di Frontex, ma ha ricordato al tempo stesso che alle frontiere bisogna rispettare il diritto d'asilo (principio di non respingimento) e va garantita la tutela dei diritti fondamentali.

2.3 Il regolamento (CE) n. 863/2007 ha poi istituito un meccanismo per la creazione di «squadre di intervento rapido alle frontiere» (RABIT) e ha modificato il regolamento (CE) n. 2007/2004 per quel che riguarda il suddetto meccanismo, disciplinando i compiti e le competenze degli agenti inviati. Grazie a questa modifica del regolamento, uno Stato membro ha la possibilità di chiedere, nel quadro dell'Agenzia, l'invio sul suo territorio di squadre di intervento rapido alle frontiere, composte da esperti di altri Stati membri opportunamente addestrati.

2.4 Il CESE ha elaborato un parere<sup>(4)</sup> favorevole all'aggiornamento del regolamento, ma ha messo in rilievo la necessità di migliorare la protezione dei diritti umani e la tutela del diritto di asilo. Ha inoltre richiamato l'attenzione sul rischio di una «militarizzazione» dell'attività di sorveglianza e controllo delle frontiere esterne.

2.5 La direttiva 2008/115/CE, chiamata «direttiva rimpatri», stabilisce norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, «nel rispetto dei diritti fondamentali ... compresi gli obblighi in materia di protezione dei rifugiati e di diritti dell'uomo».

2.6 L'ultima modifica riguardante Frontex è stata apportata nell'ottobre 2011 e ha permesso di definire il controllo delle frontiere come una responsabilità condivisa tra l'UE e gli Stati membri, dando avvio a una gestione integrata. Sono state così create squadre di guardie di frontiera europee, anche se spetta ancora allo Stato membro interessato rivolgersi all'Agenzia per chiedere assistenza. È stato altresì rafforzato il ruolo di Frontex nelle operazioni di rimpatrio ed è stato potenziato il mandato dell'Agenzia per quanto riguarda la tutela dei diritti fondamentali.

## 3. Proposta della Commissione: una guardia costiera e di frontiera europea e una gestione più efficiente delle frontiere esterne

3.1 La proposta della Commissione di creare una guardia costiera e di frontiera europea rientra tra le misure previste dall'agenda europea sulla migrazione volta a rafforzare la gestione e la sicurezza delle frontiere esterne dell'UE, e costituisce una risposta alla necessità di rafforzare i controlli di sicurezza alle frontiere esterne dell'UE, conformemente a quanto richiesto dai ministri degli Interni il 20 novembre 2015<sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> GU C 108 del 30.4.2004, pag. 97.

<sup>(4)</sup> GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 162.

<sup>(5)</sup> <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism/>

3.2 La guardia costiera e di frontiera europea sarà composta dall'Agenzia europea per la guardia costiera e di frontiera, creata tra i ranghi di Frontex, e dalle autorità degli Stati membri responsabili della gestione delle frontiere, a cui continuerà a spettare la gestione quotidiana delle frontiere esterne.

3.3 La nuova guardia costiera e di frontiera europea sarà dotata di una squadra di riserva rapida formata da 1 500 agenti ed esperti, che potranno essere schierati in meno di tre giorni, e di un parco di attrezzature tecniche; le sarà assegnata una funzione di monitoraggio e sorveglianza, avrà il diritto di intervenire, si occuperà di vigilanza costiera, disporrà di un mandato per operare in paesi terzi, avrà il compito di garantire la sicurezza interna e assumerà un ruolo più importante nel quadro dei rimpatri. Un documento di viaggio europeo uniforme per il rimpatrio assicurerà un'accettazione maggiore — da parte dei paesi terzi — delle persone rimpatriate.

3.4 La Commissione europea ha proposto anche altre misure per gestire le frontiere esterne dell'UE e proteggere lo spazio Schengen senza frontiere interne. Per rafforzare ulteriormente la sicurezza dei cittadini europei, la Commissione propone di introdurre controlli sistematici — tramite la consultazione delle banche dati pertinenti — per tutte le persone che entrano o escono dallo spazio Schengen. Le proposte contribuiranno a gestire più efficacemente la migrazione, a rafforzare la sicurezza interna dell'UE e a salvaguardare il principio della libera circolazione delle persone.

3.5 La Commissione propone una modifica *ad hoc* del codice frontiere Schengen allo scopo di stabilire l'obbligatorietà dei controlli sistematici per i cittadini dell'UE, da realizzare mediante la consultazione di banche dati — come il sistema d'informazione Schengen, la banca dati sui documenti di viaggio rubati o smarriti di Interpol e i sistemi nazionali pertinenti — alle frontiere esterne, siano esse terrestri, marittime o aeree. La proposta ribadisce inoltre la necessità di verificare i dati biometrici nei passaporti dei cittadini dell'UE in caso di dubbi sull'autenticità del passaporto o sulla legittimità del titolare. Inoltre, i controlli saranno ormai obbligatori anche per uscire dall'Unione europea.

#### 4. Osservazioni generali

4.1 Alla riunione del Forum europeo sulla migrazione <sup>(6)</sup>, tenutasi il 26 e 27 gennaio 2015, la società civile, convocata dalla Commissione e dal CESE, ha discusso con le istituzioni europee la questione dell'emergenza umanitaria nel Mediterraneo e il tema dell'arrivo dei flussi misti composti da migranti e richiedenti asilo. Sulla base delle conclusioni del Forum, la Commissione ha adottato una serie di iniziative volte a migliorare le politiche in materia di asilo e frontiere. Ciononostante, il Comitato si rammarica che il Consiglio non abbia tenuto conto delle suddette conclusioni. Molti degli attuali problemi avrebbero potuto essere evitati se le raccomandazioni del Forum fossero state attuate.

4.2 La crisi in atto mette in evidenza i limiti del modello di gestione delle frontiere esterne e l'inadeguatezza del mandato assegnato attualmente a Frontex. Il CESE ha proposto in vari pareri <sup>(7)</sup> che l'UE consideri le frontiere esterne dello spazio Schengen come frontiere comuni e, quindi, che la responsabilità sia condivisa tra l'UE e gli Stati membri.

4.3 Il Comitato è stato la prima istituzione a proporre la creazione di una guardia di frontiera europea. Ha inoltre formulato proposte <sup>(8)</sup> per la protezione dei diritti fondamentali nel quadro del controllo delle frontiere e della politica di rimpatrio.

4.4 Il CESE ritiene che le proposte della Commissione volte a migliorare la gestione delle frontiere esterne debbano essere adottate a complemento dell'introduzione di modifiche al sistema comune in materia di asilo. L'afflusso massiccio di sfollati alle frontiere esterne di alcuni paesi sta oltrepassando la capacità di intervento e mette in evidenza che il sistema di Dublino non serve per gestire l'arrivo in massa di sfollati e di richiedenti asilo. Le responsabilità devono essere condivise e assunte in modo solidale. Il CESE propone quanto segue:

<sup>(6)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-migration-forum-1>

<sup>(7)</sup> GU C 451 del 16.12.2004, pag. 1; GU C 458 del 19.12.2014, pag. 7; GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 162.

<sup>(8)</sup> GU C 128 del 18.5.2010, pag. 29.

4.4.1 L'UE deve dare attuazione al piano di ricollocazione di emergenza e al meccanismo di ricollocazione permanente, entrambi concordati in occasione del Consiglio europeo del 22 settembre 2015;

4.4.2 bisogna aumentare i programmi di reinsediamento per il trasferimento dei profughi dai territori oltre le frontiere dell'UE e il loro stabilimento nell'Unione, in cooperazione con i paesi terzi e l'UNHCR;

4.4.3 vanno attuati nuovi programmi di ricollocazione all'interno dell'UE, offrendo incentivi finanziari agli Stati membri che assumano un impegno a questo riguardo. Il meccanismo di ricollocazione deve essere permanente ed efficace e deve basarsi su un criterio di distribuzione.

4.4.4 Il CESE ha già segnalato in altre occasioni<sup>(9)</sup> che il sistema di Dublino deve essere modificato e sostituito da un sistema improntato a una maggiore solidarietà all'interno dell'UE, che tenga conto della volontà dei richiedenti asilo e garantisca una ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri.

4.5 La proposta della Commissione rafforza il ruolo dell'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera nelle operazioni di rimpatrio. Il Comitato ricorda che:

4.5.1 il provvedimento amministrativo di espulsione deve essere individuale e ogni persona interessata ha il diritto di presentare le sue argomentazioni di natura amministrativa e giuridica dinanzi alle autorità; e

4.5.2 la Carta vieta espressamente le espulsioni collettive e garantisce che nessuno potrà essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui corre un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti (principio del non respingimento).

4.5.3 Il CESE ha avvertito<sup>(10)</sup> che l'UE non deve considerare la Turchia un «paese sicuro» in materia di asilo; l'UNHCR e varie ONG hanno inoltre segnalato che il recente accordo tra l'UE e la Turchia non rispetta pienamente il diritto internazionale in materia di asilo, in quanto «i profughi hanno bisogno di essere protetti, non respinti»<sup>(11)</sup>. Anche la decisione dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia di chiudere le frontiere ai profughi implica una violazione del diritto di asilo.

4.6 Per il CESE è un elemento positivo che, nella riforma del regolamento Frontex dell'ottobre 2011, siano stati istituiti un forum consultivo e il responsabile dei diritti fondamentali; il CESE si compiace inoltre che nella nuova proposta di regolamento siano state prese in considerazione alcune proposte formulate dal Comitato stesso<sup>(12)</sup> per la tutela dei diritti fondamentali alle frontiere esterne.

## 5. Osservazioni specifiche

5.1 Il Comitato incoraggia sia l'approccio *integrato* che quello *preventivo*, attraverso cui si pone l'accento su un'analisi attenta dei dati relativi alla mobilità alle frontiere dell'Unione e sulla previsione di dove e quando le autorità nazionali potrebbero aver bisogno di assistenza. È inoltre necessario individuare una serie di orientamenti e indicatori che rispecchino in che misura viene data attuazione al complesso compito istituzionale di questo sistema integrato. L'esperienza accumulata dal sistema Schengen e le relative procedure di valutazione sono importanti per la costruzione di un meccanismo simile destinato a gestire le informazioni e le misure operative.

<sup>(9)</sup> GU C 451 del 16.12.2014, pag. 1.

<sup>(10)</sup> GU C 71 del 24.2.2016, pag. 82.

<sup>(11)</sup> <https://www.unhcr.it/news/unhcr-su-accordo-ue-turchia-nellattuazione-devono-prevalere-le-garanzie-in-materia-di-asilo.html>

<sup>(12)</sup> Cfr. nota a piè di pagina 8.



5.2 Per quanto riguarda le decisioni vincolanti e il diritto dell'Agenzia di intervenire, il Comitato, se da un lato ne ravvisa la necessità, dall'altro ritiene che l'Unione debba utilizzare tutti i mezzi necessari per assicurarsi che gli Stati membri collaborino alle operazioni dell'Agenzia alle frontiere. Il CESE è d'accordo che la Commissione possa decidere in merito all'intervento dell'Agenzia alle frontiere esterne, ma solo in situazioni di emergenza e secondo una procedura trasparente che preveda che i legislatori europei (ossia, il Parlamento europeo e il Consiglio) vengano immediatamente informati. Si tratta di un aspetto essenziale per la riuscita dell'approccio integrato e coordinato in materia di gestione delle frontiere, che deve essere accompagnato da una maggiore trasparenza e dal rafforzamento della capacità di rendicontazione per quanto riguarda la governance e il proprio operato.

5.3 Il Comitato giudica necessario aumentare il livello di coordinamento tra le numerose agenzie che hanno competenze in materia di guardia costiera, controllo delle frontiere, dogane, sicurezza marittima, ricerca e soccorso in mare, protezione dell'ambiente e pesca. È possibile evitare le sovrapposizioni e si possono realizzare dei risparmi di spesa, almeno all'interno del bilancio dell'Unione. Ciononostante, queste agenzie e istituzioni devono mantenere pienamente il loro mandato e bisogna evitare il loro subordinamento a una sovrastruttura che abbia lo scopo di garantire la sicurezza.

5.4 La creazione di un corpo europeo di guardie di frontiera, formato da 1 500 esperti (polizia di frontiera), va accolta con favore. Le dimensioni di questo corpo possono essere modificate col tempo, in funzione delle necessità. La celerità con cui queste guardie di frontiera saranno inviate nelle zone di confine e le modalità di collaborazione tra questi agenti e i loro colleghi sono fattori importanti.

5.5 Un altro aspetto fondamentale dell'addestramento operativo è la formazione. Il Comitato ritiene che la formazione sia necessaria, sia per le guardie di frontiera del corpo europeo che per quelle degli Stati membri. L'Agenzia deve svolgere un ruolo attivo nella formazione e nello scambio di buone pratiche tra le guardie di frontiera di tutti gli Stati membri. Nello svolgimento dei programmi di formazione bisogna riservare un'attenzione particolare ai diritti fondamentali, in quanto le guardie di frontiera sono le prime persone con cui entrano in contatto i profughi e i migranti, la maggior parte dei quali si trovano in condizioni di grande vulnerabilità.

5.6 È da accogliere favorevolmente il coinvolgimento dell'Agenzia nelle operazioni di rimpatrio. Tenuto conto dell'attenzione che sarà riservata in futuro a questa politica, è possibile che le risorse dell'Agenzia dedicate a questo scopo siano insufficienti. È tuttavia necessario che nel testo della comunicazione e a livello operativo sia chiarito il modo in cui l'Agenzia sarà coinvolta nell'attività di rimpatrio, soprattutto quando agisce di sua iniziativa. L'Agenzia deve inoltre garantire che partecipa a operazioni di rimpatrio in cui sono rispettati i diritti fondamentali delle persone interessate <sup>(13)</sup>.

5.7 L'Agenzia deve cooperare con tutte le autorità coinvolte, al fine di garantire che le persone rimpatriate godano di condizioni di accoglienza adeguate, anche per quanto riguarda la loro sicurezza. Il Comitato ritiene che il rispetto dei diritti umani costituisca una condizione preliminare per la firma di accordi di riammissione con paesi terzi, e disapprova che gli Stati membri o l'UE concludano intese in materia di rimpatrio con paesi che non hanno ratificato i principali strumenti internazionali per la tutela dei diritti dell'uomo oppure che hanno sistematicamente violato tali diritti <sup>(14)</sup>.

5.8 La tutela dei diritti fondamentali deve costituire una priorità per l'Agenzia. I diritti fondamentali sono universali e non valgono soltanto per i cittadini dell'Unione. I richiedenti asilo e i migranti sono protetti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea <sup>(15)</sup>. Più precisamente, al Comitato preme sia il rispetto dei diritti fondamentali nelle operazioni che si svolgono in paesi terzi che il rispetto del principio di non discriminazione nelle operazioni di controllo all'ingresso nell'Unione, è preoccupato per le espulsioni collettive e per il respingimento di migranti e richiedenti asilo verso paesi in cui i diritti umani sono violati, e si preoccupa inoltre per la protezione delle persone che si trovano in condizioni di grande vulnerabilità, come i minori non accompagnati e le donne.

<sup>(13)</sup> L'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vieta espressamente le espulsioni collettive e stabilisce che nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato quando vi sia il serio rischio che sia sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altri trattamenti o punizioni inumani o degradanti.

<sup>(14)</sup> Cfr. nota a piè di pagina 8.

<sup>(15)</sup> Cfr. nota a piè di pagina 8.

5.9 Per assicurare che la tutela dei diritti fondamentali goda dell'attenzione e del sostegno necessari, il Comitato offre il proprio sostegno all'Agenzia attraverso la propria partecipazione al forum consultivo sui diritti fondamentali. Il Comitato raccomanda, inoltre, che l'Agenzia permetta valutazioni indipendenti delle sue procedure e operazioni. Per quanto riguarda l'organizzazione interna dell'Agenzia, il Comitato ritiene che la nomina di un responsabile dei diritti fondamentali possa essere sufficiente, purché questi disponga di un apparato di lavoro solido e di competenze e risorse ragguardevoli.

5.10 Il Comitato non solo accoglie con favore, ma ritiene altresì necessaria la creazione di un nuovo documento europeo di viaggio, destinato ai cittadini dei paesi terzi e utilizzato nelle operazioni per il loro rimpatrio.

5.11 Il Comitato ritiene che il codice Schengen possa essere modificato, ma bisogna impegnarsi affinché i controlli per i cittadini dell'Unione — sia per quelli all'interno dello spazio Schengen che per quelli che si trovano all'esterno di tale spazio — non incidano sulla loro mobilità, che rappresenta una delle loro libertà essenziali. Un'adozione generalizzata di questi controlli, realizzati con strumenti tecnologici più o meno avanzati, porterà a mettere in discussione la sostenibilità del sistema Schengen.

5.12 Il Comitato desidera ribadire la necessità di un'apertura alla società civile, a tutti i livelli e in tutte le operazioni. Il CESE ricorda che il ruolo della società civile e dei cittadini è stato fondamentale nello scongiurare una situazione ben più difficile sul piano umanitario, sia nelle acque territoriali degli Stati membri che sul loro territorio. Il Comitato ritiene che sia prioritario offrire sostegno alla società civile, che si sforza di fornire un aiuto in situazioni estreme pur avendo a disposizione pochissime risorse.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio»**

[COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)]

(2016/C 303/16)

**Relatore: Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Il Parlamento europeo e il Consiglio, rispettivamente in data 17 dicembre 2015 e 22 dicembre 2015, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 43, paragrafo 2, 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 alla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio*

[COM(2015) 636 final — 2015/0289 (COD)].

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 146 voti favorevoli, 4 voti contrari e 8 astensioni.

## **1. Conclusioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) approva gli obiettivi perseguiti dalla Commissione con la proposta all'esame e, pertanto, giudica necessario rivedere il regolamento in vigore per favorire la semplificazione, incrementare la trasparenza, migliorare la governance, garantire un efficace controllo dell'attuazione delle norme, ribadire la reciprocità con i paesi terzi e preservare la millenaria cultura dell'attività di pesca garantendone la sostenibilità.

1.2 Tuttavia, se non venissero messi a disposizione i necessari mezzi tecnici, materiali ed umani, il Comitato ritiene che, nella sua forma attuale, la proposta potrebbe creare, per la Commissione europea, gli Stati membri e gli operatori, oneri amministrativi e burocratici eccessivi al punto da compromettere l'auspicato esercizio di semplificazione e da provocare conseguenze socioeconomiche negative per i datori di lavoro e i lavoratori del settore della pesca.

1.3 Il CESE chiede di destinare sufficienti risorse finanziarie e umane sia all'unità della direzione generale della Pesca e degli affari marittimi della Commissione europea competente in questa materia sia alle autorità di controllo degli Stati membri in modo che possano svolgere adeguatamente i loro compiti.

1.4 Il Comitato è favorevole ad affidare il rilascio delle autorizzazioni di pesca agli Stati membri, il che consente alla Commissione europea di verificare la validità dell'autorizzazione in base a criteri di ammissibilità. La Commissione, nella sua funzione di custode dei Trattati, farà sì che gli Stati membri adempiano ai loro obblighi.

1.5 Il CESE chiede alla Commissione europea, al Consiglio dei ministri della pesca dell'UE e al Parlamento europeo di tenere conto delle osservazioni generali e particolari formulate nel presente parere.

## 2. Contesto

2.1 L'obiettivo della politica comune della pesca (PCP) è quello di conservare le risorse biologiche marine e di gestire le attività di pesca e le flotte che sfruttano tali risorse. Nel suo ambito rientrano sia le attività di pesca portate avanti nelle acque dell'Unione sia quelle praticate in acque extraunionali da pescherecci dell'Unione. La PCP è stata modificata dal regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013.

2.2 Il regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio del 29 settembre 2008 disciplina le autorizzazioni concesse alle navi dell'Unione per la pesca in acque extraunionali e le autorizzazioni concesse alle navi di paesi terzi per la pesca nelle acque dell'Unione.

2.3 La Commissione raccomanda di rivedere l'attuale regolamento sulle autorizzazioni di pesca al fine di includervi opportunamente gli obiettivi della nuova PCP e garantire coerenza con i regolamenti (CE) n. 1005/2008 del Consiglio del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca.

2.4 La Commissione sottolinea inoltre gli obblighi internazionali dell'Unione, che le derivano dall'essere parte contraente della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, dall'aver aderito all'accordo della FAO inteso a favorire il rispetto delle misure internazionali di conservazione e di gestione da parte dei pescherecci in alto mare e dall'aver approvato il Piano internazionale della FAO per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata.

2.5 La proposta estende il campo di applicazione ad aspetti quali il rilascio di autorizzazioni dirette in casi in cui non vi sia un accordo di partenariato per una pesca sostenibile con i paesi terzi in questione, l'autorizzazione e la notifica delle navi di appoggio ai pescherecci, il controllo del cambio di bandiera, la riassegnazione delle possibilità di pesca non utilizzate e la necessità di istituire un quadro giuridico che consenta all'Unione di migliorare il controllo delle attività dei pescherecci utilizzati nell'Unione in conformità alle disposizioni adottate dalle organizzazioni regionali per la pesca competenti.

2.6 La proposta copre molte altre questioni quali lo scambio di dati elettronici tra gli Stati membri e la Commissione, l'istituzione di un registro elettronico dell'Unione sulle autorizzazioni di pesca, le norme per le navi di paesi terzi operanti nelle acque dell'Unione, compresi i dati relativi alle catture, in linea con quelle applicabili ai pescherecci dell'Unione, e l'eventuale adozione, da parte della Commissione, di atti delegati e, se del caso, atti di esecuzione immediatamente applicabili.

## 3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE approva gli obiettivi perseguiti dalla Commissione con la proposta all'esame, vale a dire rafforzare la capacità dell'UE di monitorare la propria flotta di pesca al di fuori delle acque dell'UE, indipendentemente dal contesto in cui svolgono la loro attività, tenendo conto della necessità di trovare un equilibrio tra un migliore controllo della flotta dell'UE e una riduzione del carico di lavoro delle amministrazioni nazionali e dell'UE. Il Comitato giudica necessario rivedere il regolamento in vigore per favorire la semplificazione, incrementare la trasparenza, migliorare la governance, garantire un efficace controllo dell'attuazione delle norme, ribadire la reciprocità con i paesi terzi e preservare la millenaria cultura dell'attività di pesca garantendone la sostenibilità.

3.2 Tuttavia, se non venissero messi a disposizione i necessari mezzi tecnici, materiali ed umani, il Comitato ritiene che nella sua forma attuale la proposta, la quale non precisa gli strumenti adeguati per la semplificazione del sistema, potrebbe comportare oneri amministrativi e burocratici eccessivi al punto da pregiudicare l'auspicato esercizio di semplificazione. È necessario istituire una procedura di rilascio delle licenze che sia efficace e ne garantisca la legalità, ma che sia al tempo stesso semplice e veloce. In caso contrario, gli operatori dell'UE si vedrebbero seriamente danneggiati, subirebbero le conseguenze dei ritardi nel rilascio delle licenze e, pertanto, perderebbero giorni di pesca e ne risentirebbero da un punto di vista socioeconomico.

3.3 Il CESE si rende conto della penuria di personale all'interno sia dell'unità della direzione generale della Pesca e degli affari marittimi della Commissione europea competente in questa materia sia delle autorità di controllo degli Stati membri. Chiede pertanto di destinare ad esse risorse finanziarie e umane sufficienti per poter svolgere il loro lavoro in modo adeguato.

3.4 Nel riaffermare il ruolo importante della Commissione europea in tutto questo processo, il Comitato è favorevole ad affidare il rilascio delle autorizzazioni di pesca agli Stati membri, consentendo al tempo stesso alla Commissione europea di verificare la validità dell'autorizzazione in base a criteri di ammissibilità.

#### 4. Osservazioni particolari

4.1 A giudizio del CESE, la definizione di «programma di osservazione» di cui all'articolo 3, lettera f) dovrebbe prevedere, oltre al regime nell'ambito di un'organizzazione regionale di gestione della pesca (ORGP), anche quello degli Stati membri e non soltanto per verificare la conformità della nave alle norme, ma anche per raccogliere dati.

4.2 L'articolo 5, punto 1, lettera d), della proposta prevede che lo Stato membro di bandiera potrà rilasciare un'autorizzazione ad esercitare attività di pesca unicamente se all'operatore e al peschereccio non siano state irrogate sanzioni a seguito di una grave infrazione durante i dodici mesi precedenti la domanda di autorizzazione. Il CESE ritiene che si debba sopprimere tale criterio di ammissibilità, poiché può dar luogo a una doppia sanzione sproporzionata e discriminatoria. Il Comitato ritiene che i regolamenti (CE) n. 1224/2009 (regime di controllo) e (CE) n. 1005/2008 (pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata) prevedano già la procedura e le sanzioni applicabili in caso di infrazioni gravi commesse dentro o fuori delle acque dell'UE.

4.3 L'articolo 7, punto 5, prevede che, su richiesta della Commissione, lo Stato membro di bandiera possa rifiutare, sospendere o revocare l'autorizzazione in caso di imperativi motivi politici. Il CESE ritiene che questa formulazione sia troppo ambigua e possa condurre a una situazione di incertezza giuridica per gli operatori, in funzione di ciò che la Commissione europea consideri, caso per caso «imperativi motivi politici». Nell'articolo si dovrebbe specificare che il rifiuto, la sospensione o la revoca di un'autorizzazione avverranno su richiesta della Commissione nei casi in cui quest'ultima ritenga possibile una grave minaccia d'infrazione.

4.4 L'articolo 8 stabilisce che un peschereccio dell'Unione può esercitare attività di pesca nelle acque di un paese terzo soltanto se tale paese è parte contraente o parte cooperante non contraente di una ORGP. Il CESE richiama l'attenzione sulla situazione in Guinea Bissau, paese con cui l'UE ha stipulato un accordo di partenariato per una pesca sostenibile, ma che non è parte contraente né parte cooperante non contraente della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnid dell'Atlantico (ICCAT). Il CESE ritiene pertanto che l'UE non debba intromettersi in questioni che incidono sulla sovranità dei paesi terzi. Un requisito del genere metterebbe inoltre la flotta dell'UE in una posizione di svantaggio competitivo nei confronti di flotte di paesi terzi esenti dal rispetto di tale obbligo. Il CESE invita comunque la Commissione europea a proseguire i suoi sforzi, attraverso l'accordo di partenariato sulla pesca, affinché la Guinea Bissau partecipi ai lavori dell'ICCAT ai fini di uno sfruttamento sostenibile delle risorse.

4.5 Per quanto riguarda l'articolo 12, punti 3 e 4, il CESE teme che la Commissione europea possa rallentare la procedura per il rilascio delle autorizzazioni di pesca.

4.6 In relazione agli articoli 13 e 14, che si riferiscono alla riassegnazione delle possibilità di pesca non utilizzate nell'ambito di accordi di partenariato per una pesca sostenibile, il Comitato invita la Commissione a garantire che tali norme vengano applicate, per motivi di coerenza interna, alla riassegnazione delle possibilità di pesca sia nelle acque dell'UE sia negli accordi di pesca bilaterali con paesi terzi quali la Norvegia.

4.7 L'articolo 18, lettera c) prevede che lo Stato membro di bandiera possa rilasciare un'autorizzazione di pesca solo se un operatore ha fornito le prove della sostenibilità delle sue attività di pesca sulla base dei seguenti elementi: una valutazione scientifica fornita dal paese terzo e/o da un'organizzazione regionale di gestione della pesca e l'esame di tale valutazione da parte dello Stato membro di bandiera sulla base della valutazione del proprio istituto scientifico nazionale. Il Comitato ritiene che tale ultimo esame da parte dello Stato membro di bandiera dovrebbe essere soppresso.

4.8 L'articolo 19 punto 2 stabilisce che la Commissione europea dispone di un termine di quindici giorni per esaminare i documenti forniti dagli Stati membri e, laddove vi sia un problema riguardante un'imbarcazione (l'imbarcazione stessa o l'armatore) di altri due mesi di tempo per opporsi al rilascio dell'autorizzazione. L'applicazione di questo paragrafo potrebbe comportare notevoli ritardi nel rilascio delle autorizzazioni dirette all'esercizio di attività di pesca.

4.9 L'articolo 27 prevede che lo Stato membro di bandiera notifichi l'autorizzazione di pesca alla Commissione almeno quindici giorni prima dell'inizio dell'attività di pesca in alto mare. In linea con quanto precede, il CESE ritiene che il termine di 15 giorni dovrebbe essere eliminato, disponendo semplicemente che la notifica alla Commissione europea deve essere effettuata prima dell'inizio delle attività.

4.10 Il CESE giudica estremamente opportuno che tutti gli scambi di informazioni tra la Commissione e gli Stati membri, nonché con i paesi terzi, avvengano per via elettronica. Ritiene altresì necessario creare un registro elettronico delle autorizzazioni di pesca.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

## ALLEGATO

Il seguente punto del parere della sezione specializzata è stato modificato conformemente ai corrispondenti emendamenti approvati dall'Assemblea, ma ha tuttavia ottenuto oltre un quarto dei voti espressi (articolo 54, paragrafo 4 del Regolamento interno).

**Punto 4.2**

*L'articolo 5, punto 1, lettera d), della proposta prevede che lo Stato membro di bandiera potrà rilasciare un'autorizzazione ad esercitare attività di pesca unicamente se all'operatore e al peschereccio non siano state irrogate sanzioni a seguito di una grave infrazione durante i dodici mesi precedenti la domanda di autorizzazione. Il CESE ritiene che sia necessario sanzionare adeguatamente l'operatore che commette una grave infrazione; la mancata concessione dell'autorizzazione di pesca non è una doppia sanzione bensì l'applicazione di un criterio di ammissibilità. Il Comitato ritiene inoltre che tale misura dovrebbe applicarsi solo in caso di sentenze definitive.*

**Motivazione**

La misura in questione può portare a una **doppia sanzione**, che sarebbe **sproporzionata**, in quanto l'operatore e il comandante della nave sarebbero soggetti non solo alle sanzioni previste dagli articoli da 90 a 92 del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, e dagli articoli da 42 a 47 del regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, ma perderebbero anche la possibilità di ottenere l'autorizzazione.

I summenzionati articoli prevedono già, per gli operatori che commettono infrazioni gravi, pesanti sanzioni che vanno dalle pene pecuniarie (pari ad almeno cinque volte il valore dei prodotti della pesca ottenuti commettendo l'infrazione grave) alle seguenti sanzioni accessorie:

- 1) il sequestro del peschereccio coinvolto nell'infrazione;
- 2) l'immobilizzazione temporanea del peschereccio;
- 3) la confisca di attrezzi da pesca, catture o prodotti della pesca vietati;
- 4) la sospensione o la revoca dell'autorizzazione di pesca;
- 5) la riduzione o la revoca dei diritti di pesca;
- 6) l'esclusione temporanea o permanente dal diritto di ottenere nuovi diritti di pesca;
- 7) il divieto temporaneo o permanente di fruire di aiuti o sovvenzioni pubbliche;
- 8) la sospensione o la revoca dello status di operatore economico riconosciuto, concesso a norma dell'articolo 16, paragrafo 3.

L'articolo 92 del regolamento (CE) n. 1224/2009 prevede inoltre un sistema di punti per le infrazioni gravi. Se il numero totale di punti è pari o superiore a una determinata cifra, la licenza di pesca è automaticamente sospesa per un periodo minimo di due mesi. Tale periodo è fissato a quattro mesi se la licenza di pesca è sospesa una seconda volta, a otto mesi se la licenza di pesca è sospesa una terza volta e a un anno se la licenza di pesca è sospesa una quarta volta a seguito dell'assegnazione del suddetto numero di punti al titolare. Se detto numero di punti è assegnato al titolare una quinta volta, la licenza di pesca è revocata a titolo definitivo.



D'altra parte, riteniamo che la suddetta misura violi il **principio di non discriminazione**, in quanto a infrazioni uguali non sarebbero applicate sanzioni uguali dentro e fuori delle acque dell'Unione. Per la stessa infrazione, gli operatori attivi fuori dell'UE subirebbero una sanzione aggiuntiva, la non ammissibilità, per la durata di 12 mesi, al rilascio dell'autorizzazione di pesca. Si creerebbe così una disparità di trattamento per infrazioni simili.

**Esito della votazione:**

Voti favorevoli: 92

Voti contrari: 50

Astensioni: 23

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul mercurio che abroga il regolamento (CE) n. 1102/2008»**

[COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)]

(2016/C 303/17)

**Relatore: Vladimír NOVOTNÝ**

Il Parlamento europeo, in data 4 febbraio 2016, e il Consiglio, in data 18 febbraio 2016, hanno deciso, conformemente al disposto degli articoli 192, paragrafo 1, 207 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 sul mercurio che abroga il regolamento (CE) n. 1102/2008*

[COM(2016) 39 final — 2016/0023 (COD)].

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 153 voti favorevoli, 2 voti contrari e 3 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato raccomanda vivamente l'adozione della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul mercurio che abroga il regolamento (CE) n. 1102/2008, in quanto **presupposto per la ratifica della convenzione di Minamata** da parte dell'Unione europea nel suo insieme e dei singoli Stati membri.

1.2 Il problema globale delle emissioni di mercurio richiede una soluzione a livello mondiale, rappresentata dalla convenzione di Minamata. L'UE, insieme al Giappone, è il principale motore della riduzione dell'onere che il mercurio rappresenta per l'ambiente (e la popolazione); occorre tuttavia tenere presente che il mercurio e i suoi composti sono elementi permanenti dell'ambiente.

1.3 Il Comitato osserva che l'azione continuata dell'UE sulla problematica del mercurio a livello mondiale e, in particolare, a livello di Unione europea, ha determinato nell'UE, dal 1990 ad oggi, una riduzione delle emissioni di mercurio di origine antropica pari al 75 %, e che le normative in vigore garantiscono un'ulteriore riduzione progressiva di questo tipo di emissioni.

1.4 Il Comitato raccomanda che le prossime azioni dell'UE siano in linea con l'attuazione della convenzione di Minamata, una volta ratificata ed entrata in vigore. Il Comitato è convinto che il quadro legislativo che disciplina innanzitutto le emissioni, ma anche i processi di produzione e i prodotti, sia sufficiente per far fronte agli impegni derivanti dalla convenzione e non pregiudichi la competitività dell'UE nel suo complesso.

1.5 Il Comitato ritiene necessario che alla problematica del mercurio e dei suoi sostituti nei processi di produzione e prodotti venga dedicata una quota adeguata della capacità scientifica e di ricerca dell'UE.

1.6 Il Comitato raccomanda inoltre che le autorità competenti dell'UE, come pure gli Stati membri dell'UE firmatari della convenzione, partecipino, dopo la sua ratifica, alla prima conferenza delle parti (COP) della Convenzione sul mercurio, attualmente in preparazione, apportando nuove conoscenze che consentano un'ulteriore riduzione delle emissioni antropiche di mercurio e del suo utilizzo nei prodotti e nei processi di produzione.

## 2. Introduzione

2.1 Il mercurio è un elemento naturale della crosta terrestre, la cui concentrazione media è di circa 0,05 mg/kg, con variazioni locali significative. Inoltre, è presente in concentrazioni molto basse in tutta la biosfera. Il suo assorbimento da parte dei vegetali ne spiega la presenza in combustibili come il carbone, il petrolio e il gas naturale ma anche nei biocarburanti. Per quanto riguarda le emissioni di mercurio, la combustione di biomassa è praticamente identica alla combustione di carbone. La problematica del mercurio e delle sue emissioni viene descritta in dettaglio nei documenti del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) <sup>(1)</sup>.

2.2 Una volta rilasciato nell'ambiente, il mercurio vi rimane e circola, sotto diverse forme, tra aria, acqua, sedimenti, suolo e biota. Può trasformarsi (soprattutto per metabolismo microbico) in metilmercurio, che ha la capacità di accumularsi negli organismi, specialmente in quelli della catena alimentare acquatica (pesci e mammiferi marini). Il bioaccumulo del mercurio e di altri metalli pesanti e la loro capacità di propagazione atmosferica a lunga distanza sono la ragione per la quale vengono considerati come minacce ambientali globali.

2.3 In alcune aree del mondo, soprattutto al di fuori dell'UE, una percentuale significativa della popolazione è esposta al mercurio in misura notevolmente superiore ai livelli di sicurezza. Secondo i calcoli più affidabili, le emissioni antropiche di mercurio nell'atmosfera a livello globale sarebbero di 1 960 tonnellate l'anno, e nell'UE di 87,5 tonnellate l'anno (4,5 % del totale). Le emissioni dirette nelle acque si situano, a livello globale, intorno a 900 tonnellate l'anno, e anche il contributo delle emissioni naturali (erosione delle rocce e attività vulcanica) è pari a circa 900 tonnellate l'anno. Una scheda indicante le fonti delle emissioni antropiche di mercurio è contenuta nell'allegato I al presente parere.

2.4 Nonostante il calo del consumo mondiale di mercurio (la domanda globale è diminuita di oltre il 50 % rispetto al 1980) e i prezzi bassi, alcuni paesi nel mondo continuano a estrarre mercurio dalle miniere. I principali produttori sono la Cina e il Kazakistan. In Europa la produzione primaria è cessata già nel 2003, ma il mercurio viene isolato come sottoprodotto di altre attività estrattive e di trasformazione di materie prime minerali. Questo tipo di mercurio è classificato come rifiuto ed è trattato conformemente alla normativa sui rifiuti.

2.5 Quantità ingenti di mercurio vengono immesse sul mercato mondiale anche in seguito alla conversione o alla chiusura di impianti di produzione di cloro-alcali che utilizzavano cellule di mercurio in paesi dove, a differenza dell'UE, il commercio di mercurio non è ancora vietato.

2.6 Le emissioni prodotte dalla combustione del carbone e dai processi di incinerazione, compresi quelli per la produzione dell'acciaio e di metalli non ferrosi, rappresentano la fonte più importante delle emissioni antropiche e, principalmente, delle immissioni di composti di mercurio in prossimità delle fonti puntuali di emissioni di questo tipo nell'UE. Nell'individuare le diverse opzioni vengono esaminati, da un lato, la cattura combinata di mercurio nei processi di depurazione degli effluenti gassosi e, dall'altro, specifici processi di cattura selettiva laddove essi siano giustificati.

2.7 Un'altra importante fonte di emissioni di origine antropica, soprattutto di mercurio elementare, è costituita dall'uso di amalgami per le otturazioni dentali. Sembra che in quest'ambito le emissioni (soprattutto nell'acqua) siano gestibili in modo molto più adeguato e che le tecnologie disponibili siano ampiamente utilizzate nei paesi sviluppati.

2.8 La posizione della società civile sulla questione delle emissioni nocive di mercurio e dei suoi composti è stata già espressa dal Comitato in una serie di pareri, dei quali il presente parere è il naturale proseguimento <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> UNEP, 2013. *Global Mercury Assessment 2013: Sources, Emissions, Releases and Environmental Transport* (Valutazione globale del mercurio 2013: fonti, emissioni, rilascio e propagazione nell'ambiente). Sezione prodotti chimici dell'UNEP, Ginevra, Svizzera.

<sup>(2)</sup> GU C 318 del 23.12.2006, pag. 115, GU C 168 del 20.7.2007, pag. 44, GU C 132 del 3.5.2011, pag. 78.

### 3. Il documento della Commissione

3.1 L'Unione e 26 Stati membri hanno concluso una nuova convenzione internazionale sul mercurio. La convenzione, detta «di Minamata», affronta a livello globale l'intero ciclo di vita del mercurio, dall'estrazione primaria alla gestione dei rifiuti, con l'obiettivo di proteggere la salute umana e l'ambiente dalle emissioni antropiche di mercurio e dei suoi composti nell'aria, nell'acqua e nel suolo. L'Unione e la maggior parte degli Stati membri hanno firmato questa nuova convenzione internazionale sul mercurio, che ha già raccolto 128 firme e ad oggi è stata ratificata da 25 parti contraenti <sup>(3)</sup>.

3.2 La valutazione approfondita dell'*acquis* dell'Unione ha consentito di individuare un numero, sia pur limitato, di lacune normative che devono essere colmate per garantire il pieno allineamento del diritto dell'Unione alla convenzione <sup>(4)</sup>. La proposta in esame è intesa a rimediare a tali lacune, che riguardano in particolare le seguenti questioni:

- importazione del mercurio,
- esportazione di determinati prodotti con aggiunta di mercurio,
- uso del mercurio in taluni processi di produzione,
- nuovi usi di mercurio in prodotti e processi di produzione,
- uso del mercurio nell'estrazione dell'oro a livello artigianale e su piccola scala, e
- uso del mercurio nell'amalgama dentale.

3.3 Per garantire la chiarezza del diritto, gli obblighi derivanti dalla convenzione che non sono ancora stati recepiti nel diritto dell'UE dovrebbero essere incorporati in un unico atto giuridico.

3.4 È necessario migliorare la coerenza e la chiarezza del diritto, e a tal fine il regolamento proposto dovrebbe abrogare e sostituire il regolamento (CE) n. 1102/2008, ribadendo gli obblighi fondamentali che questo impone qualora siano tuttora necessari.

3.5 Gli obiettivi dell'iniziativa sono coerenti anche con gli obiettivi di Europa 2020 per una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. La proposta contribuirà a creare condizioni paritarie a livello globale per i processi industriali che impiegano o emettono involontariamente mercurio e relativi composti e per la fabbricazione e il commercio di prodotti con aggiunta di mercurio. In tal modo sarà incentivata la competitività dell'industria dell'Unione.

3.6 Ove possibile, inoltre, vengono perseguiti la semplificazione e il chiarimento dell'*acquis* per consentire un'attuazione più adeguata e più efficace.

3.7 La valutazione d'impatto ha concluso che la ratifica e l'attuazione della convenzione di Minamata garantiranno all'UE significativi benefici ambientali e per la salute umana, dovuti principalmente alla prevista riduzione delle emissioni di mercurio originate in altre zone del mondo.

### 4. Osservazioni generali

4.1 Il Comitato approva l'adozione della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, in quanto rappresenta il culmine di un impegno pluriennale per la creazione di un contesto giuridico responsabile, che permette di ridurre gli effetti indesiderati del mercurio e dei suoi composti a livello globale e in modo durevole e sostenibile. Il Comitato constata che la proposta di regolamento risponde appieno all'obiettivo principale, ossia la tutela della salute e dell'ambiente dagli effetti nocivi del mercurio.

<sup>(3)</sup> <http://mercuryconvention.org/Convention/tabid/3426/Default.aspx>

<sup>(4)</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione — Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul mercurio, che abroga il regolamento (CE) n. 1102/2008, e la proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione della convenzione di Minamata sul mercurio [SWD (2016) 17 final].

4.2 Il Comitato apprezza vivamente il contributo dato non solo dalle istituzioni dell'UE, ma anche dai singoli Stati membri, al processo di concezione e negoziazione della convenzione di Minamata e alla sua ratifica.

4.3 Il Comitato si compiace anche del fatto che, durante l'intero processo, sono stati e sono ancora applicati i principi fondamentali della sussidiarietà e il principio di proporzionalità, senza che fosse compromessa l'efficacia degli atti legislativi adottati a livello dell'intera UE e sul piano globale.

4.4 Il Comitato è convinto che lo sforzo europeo contribuirà a una rapida ratifica della convenzione di Minamata entro la fine del 2016 e a un'adeguata riduzione dei rischi sanitari e ambientali posti dalle emissioni antropiche di mercurio e dal suo utilizzo su scala mondiale. Esprime inoltre la sua convinzione che il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio non debba andare, e non andrà, al di là della portata dei requisiti della convenzione di Minamata.

## 5. Osservazioni specifiche

5.1 Il CESE apprezza inoltre il fatto che il regolamento rispecchi i risultati delle consultazioni con le parti interessate dell'UE e dei dibattiti sulla convenzione di Minamata svolti all'interno dei forum di esperti sotto l'egida dell'UNEP. Il CESE si congratula con la Commissione per aver portato a termine con successo un lavoro di analisi molto vasto e ambizioso, che ha portato all'elaborazione della proposta di regolamento in esame.

5.2 Il Comitato condivide l'opinione della Commissione secondo cui restrizioni commerciali che andassero al di là delle disposizioni della convenzione, vale a dire il divieto incondizionato di importazione del mercurio, non sarebbero giustificate, in quanto sarebbero più onerose per le imprese dell'Unione e non determinerebbero alcun significativo vantaggio ambientale.

5.3 Il Comitato è altresì d'accordo con la posizione espressa dalla Commissione nella proposta di regolamento secondo cui non sarebbero giustificate neppure le restrizioni all'esportazione di taluni prodotti con aggiunta di mercurio, dato che il contenuto di mercurio e le emissioni nell'ambiente rimarrebbero sostanzialmente invariati e che le emissioni di mercurio potrebbero, per effetto di tale divieto, aumentare nei paesi terzi.

5.4 Il Comitato, inoltre, concorda pienamente (in base alle conclusioni delle consultazioni e ai risultati delle analisi) sul fatto che le limitazioni all'uso del mercurio in taluni processi di produzione e in nuovi processi di produzione debbano essere proporzionate ai rischi connessi e rientrino in un processo di evoluzione più a lungo termine dello sviluppo tecnologico.

5.5 Tuttavia, il Comitato condivide le disposizioni della convenzione di Minamata secondo cui le parti contraenti devono adottare misure intese a scoraggiare la messa a punto di nuovi processi di produzione che utilizzino mercurio e la produzione e l'immissione sul mercato di nuovi prodotti con aggiunta di mercurio.

5.6 Il Comitato osserva che l'attuazione della direttiva 2001/80/CE, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione, ha determinato una limitazione significativa delle emissioni di mercurio del settore energetico, che costituisce l'attività economica più importante in termini di contributo di emissioni antropiche e immissioni di mercurio dovute ai processi di deposito atmosferico nel suolo e nelle acque, e che questa tendenza è ancora in atto. Dal 1990 le emissioni antropiche del mercurio nell'UE sono diminuite di oltre il 75 % <sup>(5)</sup>. E un importante contributo a un'ulteriore riduzione delle emissioni di mercurio verrà dalla piena attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali. Il CESE, in linea con il parere della Commissione, esprime la convinzione che non è attualmente necessario modificare o completare i requisiti di tale direttiva per quanto riguarda in particolare le emissioni di mercurio.

---

<sup>(5)</sup> Fonte: Agenzia europea dell'ambiente, *Trends in Emissions of Heavy Metals* (Tendenze nelle emissioni dei metalli pesanti) [http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/emission-trends-of-heavy-metals-3#tab-chart\\_3](http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/emission-trends-of-heavy-metals-3#tab-chart_3)

5.7 Il CESE approva le procedure proposte per la riduzione delle emissioni di mercurio dai processi industriali sulla base del concetto di migliori tecniche disponibili (BAT) e dei relativi documenti di riferimento (BREF).

5.8 Il CESE sottolinea la necessità di adottare disposizioni legislative in merito allo stoccaggio permanente e sicuro del mercurio ritirato dal circuito dei processi industriali in strutture geologiche idonee, ad esempio miniere di sale abbandonate. Il CESE invita la Commissione europea a stabilire con urgenza dei criteri per gli impianti di stoccaggio e delle disposizioni per lo smaltimento dei rifiuti contaminati da mercurio.

5.9 Il Comitato apprezza la posizione equilibrata adottata dalla Commissione circa l'uso di amalgami dentali in base ai più recenti dati scientifici disponibili, e ritiene che l'obbligo per gli studi odontoiatrici di dotarsi di separatori di amalgama e la limitazione dell'uso dell'amalgama dentale alla forma incapsulata siano sufficienti per limitare le emissioni di mercurio nell'ambiente e proteggere la salute umana <sup>(6)</sup>. Al tempo stesso, il CESE richiama l'attenzione sui possibili rischi non ancora sufficientemente riconosciuti e non descritti in dettaglio che potrebbero derivare dai nuovi materiali dentali destinati a sostituire l'amalgama.

5.10 Il CESE richiama altresì l'attenzione sull'aumento dei costi dei servizi rimborsati dai bilanci della sanità pubblica e sui possibili impatti medico-sociali su talune categorie di pazienti, qualora tali spese si ripercuotessero su di esse.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(6)</sup> *Opinion on the environmental risks and indirect health effects of mercury from dental amalgam* (Parere sui rischi ambientali e gli effetti indiretti sulla salute del mercurio utilizzato nell'amalgama dentale (aggiornamento 2014) del comitato scientifico dei rischi sanitari e ambientali).

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'uso della banda di frequenza 470-790 MHz nell'Unione»**

**[COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)]**

(2016/C 303/18)

**Relatore: Raymond HENCKS**

Il Consiglio e il Parlamento europeo, rispettivamente in data 16 febbraio 2016 e ..., 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 decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'uso della banda di frequenza 470-790 MHz nell'Unione*

[COM(2016) 43 final — 2016/0027 (COD)].

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 3 maggio 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 26 maggio 2016), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 167 voti favorevoli e 3 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il CESE approva la proposta della Commissione che prevede di liberare in maniera coordinata, e sulla base di un calendario prestabilito, le capacità rimesse recentemente a disposizione sulla banda di frequenza 694-790 MHz (detta «700 MHz»), che potranno essere utilizzate dagli operatori della telefonia mobile per fornire servizi a banda larga senza fili nell'ambito della tecnologia della quarta generazione avanzata e della futura quinta generazione, riducendo al tempo stesso il divario digitale geografico attraverso una migliore copertura delle diverse zone e una maggiore velocità di trasmissione.

1.2 Teme tuttavia che i prezzi della nuova tecnologia utilizzata sulla frequenza 700 MHz, così come i prezzi della vendita all'asta delle nuove capacità comportino per i consumatori oneri aggiuntivi inaccessibili per una parte sempre più consistente della popolazione come anche per talune piccole imprese, al punto che un gran numero di persone vulnerabili rischiano di non avere i mezzi finanziari per partecipare alla nuova dinamica digitale. Il CESE invita quindi gli Stati membri ad istituire, nel rispetto delle norme UE in materia di aiuti di Stato, un regime di compensazione al fine di scongiurare un ulteriore aggravarsi del divario economico.

1.3 Le caratteristiche fisiche della propagazione radio della banda 700 MHz rilanceranno probabilmente il dibattito sui potenziali effetti dell'esposizione ai campi elettromagnetici sulla salute. Il CESE invita ancora una volta la Commissione <sup>(1)</sup> a proseguire i lavori in questo settore, nel rispetto del principio di precauzione, soprattutto tenendo presente che risultano ancora necessarie ulteriori ricerche.

1.4 Il CESE invita gli Stati membri, al momento di concedere i diritti d'uso della banda 700 MHz ai servizi di comunicazioni elettroniche senza fili a banda larga, ad assicurarsi che le diverse reti di trasporto collettivo beneficino dei canali richiesti ai fini di un'adeguata copertura.

---

<sup>(1)</sup> GU C 242 del 23.7.2015, pag. 31.



1.5 Infine, visto che alcuni Stati membri hanno già attribuito le nuove capacità di frequenza mediante vendita all'asta e hanno già avviato le rispettive procedure nazionali di utilizzazione di tali capacità, il CESE invita la Commissione a monitorare attentamente l'evoluzione della situazione e ad intervenire, nel quadro delle sue competenze in materia, al minimo rischio di frammentazione del mercato unico.

## 2. Introduzione — contesto

2.1 L'abbandono della televisione analogica e il passaggio alla televisione digitale terrestre, le cui tecnologie occupano uno spettro radio molto meno ampio rispetto alle tecnologie analogiche, ha permesso di realizzare ingenti risparmi in termini di larghezza della banda (circa il 18 % del totale delle risorse) come risultato della precedente liberazione sulla banda 800 MHz del dividendo digitale per le comunicazioni mobili.

2.2 Lo spettro utilizzato attualmente dalla televisione digitale terrestre si situa nelle basse frequenze della banda UHF (470-862 MHz), che presentano caratteristiche fisiche di propagazione radio più potenti (una minore attenuazione rispetto alle frequenze più alte).

2.3 Tali frequenze si distinguono perché diffondono il segnale ad una distanza maggiore e hanno una più ampia capacità di penetrazione, il che le rende particolarmente adatte alla copertura delle zone rurali e alla diffusione negli edifici. La liberazione di frequenze basse, molto importanti per la banda larga mobile bidirezionale ultrarapida, risulta inoltre vantaggiosa in termini di costi di costruzione delle reti (in quanto hanno bisogno di un numero inferiore di emittenti o di centri di trasmissione) e in termini di finanze pubbliche, a causa della vendita dei diritti di utilizzazione delle frequenze agli operatori, in base a norme precise stabilite dalle autorità responsabili delle telecomunicazioni. Pertanto, tali frequenze sono talvolta indicate come «frequenze d'oro». Gli operatori di comunicazioni mobili e quelli del settore audiovisivo si contendono l'assegnazione di dette frequenze da parte delle autorità pubbliche.

2.4 Attualmente la banda 470-790 MHz è utilizzata per la diffusione di servizi di media audiovisivi, tra cui la televisione digitale terrestre, e per la realizzazione di programmi ed eventi speciali («apparecchiature PMSE» quali ad esempio microfoni senza filo e auricolari utilizzati negli spettacoli e per la trasmissione degli ordini di regia negli studi televisivi). Le frequenze attualmente utilizzate per la tecnologia di comunicazione mobile di ultima generazione sono le bande 800 MHz, 900 MHz, 1 800 MHz e 2 600 MHz.

2.5 La Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni del 2012 ha deciso di assegnare buona parte delle frequenze liberate nella banda 470-790 MHz (700 MHz) in Europa e in Africa ai servizi mobili a banda larga.

2.6 Questa ripartizione ai servizi mobili sulla banda 700 MHz, che offre capacità aggiuntive a banda larga, risponde perfettamente all'obiettivo del programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio (RSPP) dell'UE secondo cui i singoli dovranno disporre, entro il 2020, di velocità non inferiori a 30 Mb/s.

2.7 Secondo le stime della Commissione, la nuova ripartizione delle frequenze comporta per gli operatori televisivi una serie di costi derivanti dal passaggio dallo standard di diffusione della televisione digitale MPEG-2 a MPEG-4 (fra 600 e 890 milioni di euro) e/o a HEVC (fra 450 e 660 milioni di euro); per quanto concerne invece i consumatori, ogni famiglia dovrà spendere da 40 a 100 EUR in più per l'acquisizione di nuovi decoder o adattatori.

## 3. Sintesi della proposta di decisione

3.1 L'obiettivo della proposta all'esame è di sfruttare la liberazione di capacità sulla frequenza 700 MHz ai fini di un'armonizzazione quasi totale della banda a livello mondiale, in particolare mediante la designazione e l'autorizzazione di tale frequenza in modo coordinato a livello dell'UE. A tal fine occorre:

— che vengano armonizzate le condizioni tecniche per i servizi di comunicazione elettronica a banda larga senza fili, sulla base del principio della neutralità della tecnologia e dei servizi,

- che ciascuno Stato membro adotti e comunichi agli altri paesi dell'Unione la rispettiva tabella di marcia per la ridestinazione della banda di frequenza dei 700 MHz entro la fine del 2017, stipulando al tempo stesso i necessari accordi di coordinamento transfrontaliero delle frequenze,
- che venga adottata una scadenza comune (entro la metà del 2020) per la messa a disposizione delle capacità sulla banda 700 MHz,
- che gli Stati membri siano obbligati ad autorizzare, entro giugno 2022, la cessione dei diritti di utilizzo della banda.

3.2 Per quanto riguarda le bande di frequenza inferiori a 700 MHz, bisognerà:

- fare in modo che la banda di frequenza 470-694 MHz o parti di tale banda siano disponibili per la fornitura terrestre di servizi di media audiovisivi a un pubblico di massa per via radio, inclusi i servizi televisivi liberamente accessibili, e per l'uso attraverso apparecchiature PMSE audio senza fili, in funzione delle esigenze nazionali di radiodiffusione,
- procedere, entro il 2025, a una valutazione dell'uso della banda di frequenze inferiori a 700 MHz tenendo conto dei risultati della Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni che sarà organizzata dall'UIT nel 2023.

#### 4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE è lieto che le capacità liberate sulla banda 700 MHz vengano assegnate per la fornitura di servizi di comunicazione a banda larga senza fili, mantenendo al tempo stesso un numero sufficiente di capacità a favore della televisione digitale terrestre.

4.2 Approva inoltre la proposta della Commissione che prevede una liberazione coordinata sulla base di un calendario prestabilito, in modo da evitare attuazioni «disordinate» come ad esempio l'esperienza negativa registrata successivamente al 2008 in occasione dell'autorizzazione di frequenze liberate della banda 800 MHz, sostanzialmente a causa della mancanza di un calendario di attuazione preciso. Al tempo stesso il CESE propone che la Commissione assista gli Stati membri cosicché possano, entro tempi brevi, concludere accordi transfrontalieri in materia di frequenze con i paesi terzi vicini, al fine di agevolare l'apertura della banda 700 MHz alle comunicazioni senza fili a banda larga nel mercato unico.

4.3 Per gli operatori delle comunicazioni mobili, l'assegnazione delle capacità di frequenza nelle bande 700 MHz sarà l'occasione di rimanere, a medio termine, all'avanguardia sul mercato della comunicazione mobile, che va verso un sistema GSM di quarta generazione avanzata e che poi si aprirà alla quinta generazione attualmente in fase sperimentale, che potrà raggiungere una velocità tra 10 e 50 Gb/s. Per i consumatori, la tecnologia 5G rappresenterà una maggiore velocità e larghezza di banda, il che consentirà lo sviluppo dell'Internet degli oggetti, dei video online, delle applicazioni nel settore della sanità elettronica, degli ologrammi, ecc.

4.4 Il CESE nota con soddisfazione che la futura connettività attraverso la banda 700 MHz è particolarmente in grado di garantire una migliore copertura delle zone rurali, il che contribuirà a ridurre il divario digitale geografico.

4.5 Tuttavia, la nuova assegnazione delle frequenze comporterà un costo per i consumatori che sarà certamente superiore a quanto previsto dalla Commissione (cfr. il precedente punto 2.7) dato che non solo le spese per gli operatori, derivanti dal cambiamento delle norme di codifica della TV digitale, ma anche il prezzo di acquisto delle nuove capacità sulla banda 700 MHz da parte degli operatori di telefonia mobile saranno trasferiti ai consumatori, i quali dovranno disporre non solo di nuovi decoder/adattatori di televisione ma anche di nuovi smartphone che consentano di utilizzare i servizi mobili di quinta generazione.

4.6 Di conseguenza, i prezzi diretti e indiretti risultanti dalla nuova assegnazione della frequenza 700 MHz rischiano di diventare inaccessibili per una parte sempre più consistente della popolazione e per alcune piccole imprese che spesso pagano un costo più elevato per l'accesso al digitale rispetto agli utenti «integrati» in quanto non rispondono alle condizioni delle offerte concepite per i grandi utenti. Un gran numero di persone vulnerabili non avrà pertanto l'autonomia necessaria per far valere i propri diritti, a volte accessibili esclusivamente attraverso il digitale, ad esempio talune prestazioni o assegni per persone anziane o per i giovani in cerca di un'occupazione. Per combattere qualsiasi ulteriore inasprimento del divario economico e per garantire una connettività digitale universale, il CESE invita gli Stati membri ad istituire, nel rispetto delle norme europee in materia di aiuti di Stato, un regime di compensazione a favore dei consumatori vulnerabili che consenta a tutti di trarre beneficio dalla nuova dinamica digitale.

4.7 Le caratteristiche fisiche della propagazione radio della banda 700 MHz rilanceranno probabilmente il dibattito sui potenziali effetti dell'esposizione ai campi elettromagnetici sulla salute. Il CESE invita ancora una volta <sup>(2)</sup> la Commissione a proseguire i lavori in questo settore, nel rispetto del principio precauzionale, soprattutto tenendo presente che risultano ancora necessarie ulteriori ricerche.

4.8 Nella proposta di decisione si impone inoltre agli Stati membri di «prendere in considerazione l'adozione di misure volte a garantire l'alta qualità del livello di copertura della rispettiva popolazione e del rispettivo territorio nel momento in cui essi concedono i diritti d'uso della banda dei 700 MHz per i servizi di comunicazione elettronica a banda larga senza fili». Il CESE ritiene che, in questo contesto, gli operatori dovranno disporre dei canali richiesti per assicurare un'adeguata copertura a banda larga mobile ultrarapida, non solo nelle zone più rurali ma anche nelle varie reti di trasporto collettivo.

4.9 Visto che alcuni Stati membri hanno già attribuito le nuove capacità di frequenza mediante vendita all'asta e hanno già avviato le rispettive procedure nazionali di utilizzazione di tali capacità, il CESE invita la Commissione a monitorare attentamente l'evoluzione della situazione e ad intervenire, nel quadro delle sue competenze in materia, al minor rischio di frammentazione del mercato unico.

Bruxelles, 26 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

---

<sup>(2)</sup> Cfr. nota a piè di pagina 1.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Il futuro delle relazioni dell'UE con il gruppo dei paesi ACP»**

(2016/C 303/19)

**Relatrice: Brenda KING**

La Commissione europea, in data 15 luglio 2015, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

*Il futuro delle relazioni dell'UE con il gruppo dei paesi ACP*

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 aprile 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 192 voti favorevoli, nessun voto contrario e 4 astensioni.

## **1. Raccomandazioni e conclusioni**

1.1 La scadenza dell'accordo di Cotonou nel 2020 offre l'opportunità di riesaminare il partenariato ACP-UE e di determinare la forma che esso dovrà assumere e le questioni che occorre affrontare. La Commissione, pur essendo, insieme al Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), propensa a rinnovare questo rapporto, dal momento che i paesi ACP sono considerati partner fondamentali, ha sottolineato che valuterà tutte le opzioni, tra cui delle soluzioni alternative a un trattato e a un approccio collettivo.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) osserva che spetta ai paesi ACP decidere se proseguire le relazioni in maniera collettiva o meno.

1.3 Il CESE sottolinea che l'UE deve mirare a realizzare con i paesi ACP un partenariato moderno, equo ed efficace che vada al di là del rapporto donatore-beneficiario e si fondi su una politica esterna UE coerente e integrata, basata sul principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo.

1.4 Tale quadro dovrebbe garantire la partecipazione delle organizzazioni della società civile, compreso il settore privato, il cui compito specifico deve essere quello di monitorare e valutare l'impatto dell'attuazione dell'accordo sullo sviluppo sostenibile delle parti. Alla società civile dovrebbe essere fornito il sostegno tecnico e finanziario necessario per svolgere questo ruolo.

1.5 Con la sua miscela di investimenti e sviluppo economico, combinati a un approccio politico improntato a determinati valori, l'accordo di Cotonou è già complementare all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. La convenzione del dopo Cotonou dovrebbe tuttavia tenere conto delle raccomandazioni formulate nel presente parere e prevedere altresì il monitoraggio e la valutazione dell'accordo. In questo processo il CESE è pronto a svolgere un ruolo di primo piano.

1.6 Il CESE raccomanda che tutte le forme di sostegno allo sviluppo che l'UE fornisce ai paesi terzi rientrino nel medesimo quadro giuridico e siano soggette allo stesso controllo democratico da parte del Parlamento europeo, ed esorta a mantenere però inalterati gli aspetti positivi del Fondo europeo di sviluppo.

1.7 Il partenariato UE-ACP fornisce già un quadro generale per affrontare questioni globali, quali i cambiamenti climatici, il che si è rivelato efficace in occasione dei negoziati della COP 21. Occorre intensificare gli sforzi comuni al fine di rafforzare la resilienza dei paesi ACP e dell'UE, e per contrastare i potenziali impatti negativi: le calamità naturali, il tracollo economico e anche le migrazioni climatiche.

1.8 Il CESE sostiene il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile in tutte le fasi — dalla concezione all'avvio, al monitoraggio, all'attuazione, fino al controllo *ex-post* — delle politiche UE-ACP. Un processo organico di dialogo strutturato e di consultazione costante con le organizzazioni della società civile consentirà al partenariato di rispettare lo spirito dell'accordo di Cotonou di includere pienamente gli attori non statali, come indicato all'articolo 6 dell'accordo stesso.

1.9 Sulla base dell'*acquis* della cooperazione UE-ACP, le due parti possono, in maniera paritaria, elaborare efficacemente strategie comuni nei futuri quadri sud-sud e triangolare per la cooperazione allo sviluppo. Lo scambio reciproco tra questi partner può rivelarsi un fattore efficace per affrontare il nuovo quadro dello sviluppo internazionale e le sfide globali, in particolare quelle relative al ruolo dei paesi a reddito medio.

1.10 Il futuro partenariato deve porre in essere un «partenariato tra pari», come viene messo in risalto nel nuovo quadro, che riconosca il carattere universale delle sfide che interessano l'UE e i paesi ACP: disparità di reddito, disoccupazione giovanile, cambiamenti climatici ecc. I partner UE e ACP possono adoperarsi, in cooperazione paritetica e in condizioni di parità, per superare le sfide in materia di sviluppo sia negli Stati membri dell'UE che nei paesi ACP.

## 2. Introduzione

2.1 L'Unione europea (UE) e 79 paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) dispongono di un accordo internazionale di cooperazione generale e legalmente vincolante che ha unito oltre metà degli Stati nazionali del mondo. Tale accordo, denominato «accordo di partenariato di Cotonou» (o «accordo di Cotonou»), è stato firmato nel Benin nel 2000 ed è volto a rafforzare la cooperazione di lunga data tra l'UE e i paesi ACP nei settori della politica, degli scambi commerciali e dello sviluppo. L'accordo ha portato alla creazione di una serie di istituzioni chiamate ad agevolare la cooperazione ACP-UE tra governi, funzionari pubblici, membri dei parlamenti, enti locali e organizzazioni della società civile, compreso il settore privato. La convenzione si fonda su una relazione storica tra l'UE e le sue ex colonie, che da allora si è sviluppata attraverso l'adozione di una serie di accordi post-coloniali: dagli accordi di associazione della prima e della seconda convenzione di Yaoundé tra la Comunità economica europea e le ex-colonie francesi in Africa (1963-1975), alle successive convenzioni di Lomé tra l'UE e i paesi ACP (1975-2000), fino all'ultimo accordo di partenariato firmato a Cotonou (nel 2000).

2.2 Poiché l'accordo di Cotonou giungerà a scadenza nel 2020, il 6 ottobre 2015 la Commissione europea e l'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno pubblicato un documento di consultazione congiunto. Lo scopo, come è indicato nel documento stesso, è quello di «valutare in quale misura esso [l'accordo] si confermi valido per il futuro e offra una piattaforma per promuovere gli interessi comuni», visti gli sviluppi istituzionali, politici e socioeconomici in atto sia nell'UE che nei paesi ACP, nel contesto di un mondo che è cambiato notevolmente negli ultimi 15 anni.

2.3 Il coinvolgimento della società civile: osservazioni specifiche sul dialogo politico

2.3.1 Il CESE si compiace che nell'articolo 6 dell'accordo di Cotonou sia sostenuto il coinvolgimento degli attori non statali, riconoscendoli quali soggetti essenziali del partenariato. Si rammarica tuttavia che la cooperazione sia rimasta fortemente orientata in funzione dei governi, sebbene si riconosca che il dialogo politico è importante per promuovere la partecipazione della società civile al processo di sviluppo.

2.3.2 Il CESE ribadisce il ruolo cruciale che i soggetti non governativi svolgono in tutto il processo di sviluppo e nel monitoraggio degli accordi di partenariato economico. È chiaro che un quadro post-Cotonou più aperto e partecipativo offre maggiori possibilità di conseguire risultati significativi.

2.3.3 Il CESE rileva con delusione che alcuni paesi ACP stanno introducendo legislazioni restrittive che limitano l'attività degli attori non statali, il che, in qualche caso, ha ripercussioni negative sulla partecipazione attiva delle organizzazioni della società civile. L'indice di sostenibilità delle organizzazioni della società civile del 2014<sup>(1)</sup> evidenzia che in molti paesi dell'Africa subsahariana queste organizzazioni, e in particolare quelle concentrate sulla promozione dei diritti umani, si trovano a fronteggiare crescenti restrizioni o minacce di restrizione della loro attività.

<sup>(1)</sup> <https://www.usaid.gov/africa-civil-society>

2.3.4 Il CESE raccomanda che il quadro che sarà concordato per il periodo successivo al 2020, qualunque esso sia, rafforzi la legittimità delle organizzazioni della società civile, in particolare, e degli attori non statali, in generale, quali veri soggetti interessati nei processi decisionali. Inoltre, il CESE è consapevole del fatto che le conseguenze dell'esclusione degli attori non statali sono fundamentalmente negative. Chiede pertanto un maggiore impegno sul piano tecnico e finanziario per incoraggiare e sostenere la partecipazione attiva delle organizzazioni della società civile.

### 3. Contesto — Accordo di Cotonou

3.1 La firma del Trattato di Roma, nel 1957, ha associato i paesi e i territori d'oltremare alla Comunità economica europea (CEE) in un quadro di cooperazione ufficiale e privilegiata che ha regolato le relazioni tra l'Europa e i paesi ACP. Il gruppo ACP, creato dai suoi membri con l'accordo di Georgetown del 1975, era inizialmente formato da 46 paesi: 36 Stati dell'Africa, 7 dei Caraibi e 3 del Pacifico. Oggi il gruppo ACP comprende 79 paesi: 48 dell'Africa subsahariana, 16 dei Caraibi e 15 del Pacifico (Cuba è membro, pur non essendo tra i firmatari dell'accordo di Cotonou, mentre il Sudafrica è una parte contraente dell'accordo, anche se è esentato da talune disposizioni). Dal 2000 la cooperazione ACP-UE è disciplinata dall'accordo di Cotonou.

3.2 Il fine principale del partenariato, che è «la riduzione e, in prospettiva, l'eliminazione della povertà e la progressiva integrazione dei Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) nell'economia mondiale, nel rispetto degli obiettivi dello sviluppo sostenibile», si articola in tre pilastri complementari:

- **Dialogo politico:** l'accordo di Cotonou precorreva i tempi, in quanto è basato su un dialogo politico globale che richiede importanti impegni bilaterali. Esso stabilisce che «Nel quadro del dialogo un'attenzione particolare è riservata a precise questioni politiche d'interesse reciproco o d'importanza generale per il conseguimento degli obiettivi dell'accordo, quali il commercio di armi, spese militari eccessive, il traffico di stupefacenti e la criminalità organizzata, la discriminazione etnica, religiosa o razziale. Il dialogo include inoltre una valutazione periodica degli sviluppi relativi al rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto e al buon governo».
- **Relazioni economiche e commerciali:** l'accordo di Cotonou si ispira alla logica dei precedenti accordi commerciali delle convenzioni di Yaoundé e Lomé, basati su preferenze non reciproche concesse unilateralmente dall'UE. Quest'ultima ha riconosciuto che «per quanto riguarda i fondamentali economici, la verità è che il sistema attuale non è stato all'altezza degli obiettivi e che il ruolo dei paesi ACP negli scambi mondiali è divenuto sempre più marginale, nonostante le generose preferenze tariffarie applicate dall'UE»<sup>(2)</sup>. I nuovi accordi commerciali che saranno negoziati nel quadro dell'accordo di Cotonou — gli accordi di partenariato economico (APE) — sono stati concepiti per superare questa situazione e per consentire, alla fine, ai paesi ACP di integrarsi nell'economia mondiale. Inoltre, l'accordo di partenariato economico è conforme alle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), in quanto riduce l'impatto negativo delle «preferenze non reciproche» sui paesi in via di sviluppo che non fanno parte del gruppo ACP e incoraggia l'integrazione regionale, creando un collegamento con le istituzioni economiche regionali dei paesi ACP e le zone di libero scambio esistenti. Sebbene i negoziati per questi accordi reciproci e asimmetrici di libero scambio siano stati avviati nel 2002, la prima e unica regione a firmare (nel 2007) un accordo di partenariato economico globale, che va al di là degli scambi e comprende i cosiddetti «temi di Singapore», è stata quella del Cariforum. I negoziati con le altre regioni sono stati ostacolati da frizioni dettate da visioni divergenti in merito allo sviluppo economico, e finora sono stati conclusi soltanto alcuni accordi provvisori di partenariato economico, che riguardano unicamente gli scambi di merci: con la Comunità per lo sviluppo dell'Africa australe (SADC), con la Comunità dell'Africa orientale (EAC) e con la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS).
- **Commercio e integrazione regionale:** l'accordo di partenariato economico è inteso a promuovere l'integrazione regionale e si fonda sull'idea che una maggiore integrazione regionale favorisce la capacità di scambio commerciale che, a sua volta, promuove la crescita, l'occupazione e lo sviluppo economico. Tuttavia, le critiche attorno all'accordo di partenariato economico sostengono l'esatto contrario, ossia che tale accordo rappresenta in realtà un ostacolo a una maggiore integrazione regionale. Questa argomentazione si fonda sulla convinzione che l'accordo di partenariato economico non consenta la necessaria trasformazione strutturale delle economie dei paesi ACP, che permetterebbe loro di consolidare la propria posizione e di salire nella catena del valore globale.

<sup>(2)</sup> Karel de Gucht, commissario europeo per il commercio, *A Partnership of Equals* (Un partenariato tra pari), discorso pronunciato alla 20ª sessione dell'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE, svoltasi a Kinshasa il 4 dicembre 2010, pag. 3. Sito consultato il 26 dicembre 2012, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc\\_147082.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/december/tradoc_147082.pdf)



- **Commercio e sviluppo sostenibile:** paradossalmente, l'accordo di partenariato economico è oggetto di numerose critiche per non essere uno strumento sufficientemente ambizioso, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo sostenibile. Gli accordi provvisori di partenariato economico firmati con le tre regioni africane sono stati oggetto di critiche, tra l'altro, da parte di membri del Parlamento europeo perché non presentano alcun capitolo dedicato allo sviluppo sostenibile. Secondo questi europarlamentari, tale assenza pregiudica l'obiettivo ambizioso dell'accordo, l'impegno dell'UE in materia di sviluppo sostenibile e il suo principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo. Nel caso dell'accordo di partenariato economico Cariforum-UE, nonostante si tratti dell'unico accordo globale concluso fino ad oggi, le voci critiche hanno rilevato che le disposizioni restrittive in materia di esportazioni potrebbero minare la capacità della regione di rispondere agli shock sistemici e compromettere, quindi, la capacità della regione di raggiungere la sicurezza alimentare.
- **Cooperazione allo sviluppo:** gli strumenti e i metodi di cooperazione sono intesi a rendere operativi i principi dell'accordo di Cotonou concentrandosi sui risultati, sul partenariato e sulla titolarità. La programmazione e l'attuazione del Fondo europeo di sviluppo (FES) sono pertanto concepite come una responsabilità congiunta.
- Il **FES** è finanziato direttamente con i contributi volontari degli Stati membri dell'UE al di fuori del bilancio UE, ma, per garantire la coerenza, è negoziato in parallelo con altri strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'UE. È gestito dalla Commissione europea e dalla Banca europea per gli investimenti. Quest'ultima gestisce il Fondo investimenti e fornisce alle imprese private dei paesi ACP prestiti, garanzie e fondi provenienti dal FES e dalle sue risorse proprie, per progetti a breve e a lungo termine nel settore pubblico e in quello privato.
- **Le dotazioni complessive del FES sono aumentate** ma il suo carattere intergovernativo e la sua struttura di governance sono rimasti inalterati, il che gli ha consentito di diventare il maggiore elemento della cooperazione allo sviluppo dell'UE, al di là del quadro finanziario pluriennale (QFP). L'unicità del FES, dal punto di vista della sua storia e del suo status giuridico, come anche la sua base intergovernativa fanno sì che il Parlamento europeo non abbia poteri di codecisione al suo riguardo. La commissione Sviluppo del Parlamento europeo tiene però discussioni di politica generale ed è una parte interessata importante dell'accordo di Cotonou. Inoltre, l'Assemblea parlamentare paritetica ha la facoltà di esercitare il controllo parlamentare in merito alle dotazioni assegnate al FES nei programmi indicativi nazionali e regionali.
- Il **FES** e l'iscrizione in bilancio: il Parlamento europeo, attraverso la specifica procedura di discharge, concede il discharge alla Commissione europea per la gestione e l'attuazione del FES. L'iscrizione in bilancio, ossia l'inclusione del FES nel bilancio dell'UE, rimane una fonte di attrito tra il Parlamento europeo e il Consiglio, sebbene la Commissione abbia proposto, in più occasioni, di integrare il FES nel bilancio UE.
- Il CESE ritiene che tutte le forme di sostegno allo sviluppo che l'UE fornisce ai paesi terzi debbano rientrare nel medesimo quadro giuridico e debbano essere soggette allo stesso controllo democratico da parte del Parlamento europeo. Il Comitato chiede pertanto che il FES sia integrato nel bilancio UE, ma che al tempo stesso ne siano mantenuti gli aspetti positivi (per esempio, la reciprocità e la responsabilità reciproca). Il risultato sarà una maggiore coerenza della politica di sviluppo dell'UE.

#### 4. Contesto — Un mondo che cambia

4.1 Come riconosciuto nel documento di consultazione congiunto, il mondo ha attraversato profondi cambiamenti da quando, nel 2000, l'accordo è entrato in vigore. A livello europeo, tra il 2000 e il 2013 l'UE si è allargata a 13 nuovi Stati membri, diventando un'unione di 28 paesi. I nuovi Stati membri non hanno legami storici coloniali con i paesi ACP: al di là delle relazioni instaurate dopo la loro adesione all'UE, il loro pregresso dal punto di vista dei rapporti commerciali, economici e politici con questi paesi è quindi diverso se non del tutto inesistente. A livello globale, il mondo è diventato maggiormente popoloso, collegato, interdipendente, complesso e instabile, e si trova dinanzi a nuove sfide quali lo sconvolgimento del clima, gli effetti della globalizzazione, l'aumento degli atti terroristici, i conflitti e le migrazioni di massa.

4.2 Dal 2000 si sono affacciate sulla scena mondiale nuove potenze economiche in Africa, Asia e America Latina, e sono comparsi nuovi raggruppamenti di partenariato quali l'Unione africana e il G 77, mentre numerosi paesi si avviano a raggiungere, tra il 2020 e il 2030, lo status di paese a reddito medio, riducendo così la loro dipendenza dagli aiuti esterni.



4.3 Il partenariato dell'UE con le tre regioni che compongono il gruppo ACP è stato rafforzato al di fuori dell'accordo di Cotonou, anche se in sinergia con esso, come dimostrano il partenariato strategico Africa-UE, la strategia comune relativa al partenariato Caraibi-UE e la strategia per un partenariato rafforzato con le isole del Pacifico. Anche la cooperazione con le organizzazioni regionali e subregionali si è intensificata, in particolare grazie agli accordi di partenariato economico e nel settore della pace e della sicurezza.

4.4 Malgrado i passi avanti compiuti nello sviluppo mondiale, si registrano ancora carenze significative, che vanno dalla povertà estrema — che tutt'oggi colpisce centinaia di milioni di persone — alle disuguaglianze di genere, passando per l'aumento delle emissioni mondiali di CO<sub>2</sub>, salite di oltre il 50 % dal 1990. A livello internazionale, nel settembre 2015 è stato adottato un nuovo quadro globale per gli obiettivi di sviluppo sostenibile, con il relativo finanziamento, volto ad affrontare al tempo stesso le sfide interconnesse dell'eliminazione della povertà e dello sviluppo sostenibile. Tale quadro si basa su un nuovo «partenariato globale» che, oltre a mobilitare tutti i mezzi di attuazione e tutti gli attori, si applica universalmente a tutti i paesi.

4.5 Il CESE raccomanda quindi di creare un quadro efficace per le relazioni internazionali al di là del rapporto donatore-beneficiario, idoneo allo scopo di dare attuazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile e di produrre migliori risultati per i cittadini sia dei paesi ACP che dell'Europa attraverso la cooperazione politica, economica e allo sviluppo.

## 5. Osservazioni specifiche

### 5.1 *Il pilastro della cooperazione allo sviluppo*

5.1.1 Il CESE ritiene che riequilibrare il partenariato, in linea con l'Agenda 2030 e i suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS), rappresenti il quadro più idoneo per «rafforzare gli strumenti di attuazione e rivitalizzare i partenariati globali» (OSS 17). Gli OSS, sottoarticolati in 169 punti, offrono un quadro comune inteso a eliminare la povertà e la fame, garantire l'accesso all'energia sostenibile e a prezzi accettabili per tutti, costruire infrastrutture resilienti, lottare contro i cambiamenti climatici e le loro conseguenze, nonché promuovere lo Stato di diritto e la parità di accesso alla giustizia per tutti.

5.1.2 In linea con il principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo, il quadro degli OSS fornisce una guida complementare e globale per impostare le future relazioni UE-ACP al fine di conseguire obiettivi comuni, che saranno di portata globale. Inoltre, considerando che le politiche interne dell'UE hanno ripercussioni all'esterno dell'Unione, le quali possono avere effetti negativi sui paesi partner, lavorare insieme per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile ha ricadute positive ai fini della coerenza delle politiche per lo sviluppo perché consente di allineare le priorità, rispettando al tempo stesso i programmi di sviluppo regionale.

5.1.3 Le risorse finanziarie necessarie per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono ingenti e circa l'80 % di queste, secondo la Banca mondiale e altre banche multilaterali di sviluppo, dovrà riguardare gli investimenti in infrastrutture. Sebbene il FES rimanga un'importante fonte di finanziamento per i paesi meno sviluppati, la sua dotazione, rispetto ai bilanci complessivi di numerosi Stati, è modesta ed è destinata a diminuire. Tuttavia la mobilitazione delle risorse interne in molti paesi ACP può essere una delle principali fonti per finanziare lo sviluppo. Nella sua relazione del 2013 sul finanziamento per lo sviluppo post-2015, la Banca mondiale stima che tra il 50 e l'80 % dei finanziamenti per le infrastrutture nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile dovrebbe provenire da risorse interne proprie dei paesi.

5.1.4 Il CESE ritiene pertanto che i finanziamenti allo sviluppo debbano essere impiegati per sviluppare la capacità di mobilitare e utilizzare le risorse interne. Ad esempio, secondo l'OCSE, ogni dollaro USA di aiuti pubblici allo sviluppo speso per sviluppare la capacità amministrativa fiscale può aumentare il gettito fiscale di migliaia di dollari, a seconda della situazione del paese in questione. Si stima che nella maggior parte dei paesi africani le imposte siano pari ad appena il 10-15 % del PIL<sup>(3)</sup>. Analogamente, i paesi ricchi di risorse possono essere aiutati a sviluppare la loro capacità di negoziare contratti equi con le compagnie minerarie ed estrattive, in modo da migliorare le entrate pubbliche per rispettare i loro impegni in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile. Inoltre, i paesi ACP dovrebbero essere incoraggiati a proseguire sulla strada dell'industrializzazione e del trattamento delle loro materie prime e dei loro prodotti di base per i mercati locali, regionali e internazionali.

<sup>(3)</sup> *The Economist* del 16.4.15 «Making Africa Work».

5.1.5 Il CESE raccomanda altresì che la futura cooperazione affronti la grave carenza di lavoratori qualificati nei settori in rapida crescita dei paesi ACP, soprattutto considerando che, secondo le previsioni dell'ONU, la popolazione africana dovrebbe raggiungere i 2,5 miliardi, ossia un quarto della popolazione mondiale <sup>(4)</sup>. In particolare le industrie estrattive, l'energia, le risorse idriche e le infrastrutture, come anche l'agricoltura, la sanità e le telecomunicazioni. La carenza di competenze è uno dei motivi per cui i paesi ACP esportano materie prime che saranno lavorate in altre parti del mondo, a scapito delle industrie e dell'occupazione di questi Stati. I paesi ACP hanno anche bisogno di propri programmi di ricerca e di soluzioni innovative per affrontare le sfide in materia di sviluppo, tra cui i cambiamenti climatici. Nei paesi africani, tuttavia, la percentuale di ricercatori per numero di abitanti è molto bassa. Nel Burkina Faso, ad esempio, si contano 45 specialisti nel campo della ricerca e dello sviluppo per ogni milione di abitanti e in Nigeria 38, rispetto a una media di 481 in America Latina e 1 714 in Asia orientale <sup>(5)</sup>. Per compensare la carenza di personale qualificato bisognerebbe considerare anche la migrazione circolare. Il programma Erasmus+ prevede già la migrazione circolare dei giovani nell'UE, e disposizioni analoghe andrebbero adottate anche per i giovani dei paesi ACP. A tal fine è necessario reimpostare il dibattito sulla migrazione in modo da concentrarsi maggiormente sulla mobilità, soprattutto tra i giovani, a fini di istruzione e formazione, tirocinio, scambio e così via.

5.1.6 In linea con il principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo e con la raccomandazione, di cui sopra, di sviluppare la capacità amministrativa fiscale mediante il sostegno allo sviluppo, l'UE e i suoi Stati membri dovrebbero affrontare efficacemente la questione dei flussi finanziari illeciti. La buona governance in materia fiscale è di primaria importanza e può contribuire allo sviluppo sostenibile dei paesi ACP. In Africa, in particolare, le risorse perse nei flussi finanziari illeciti sono superiori a quelle che il continente riceve attraverso l'aiuto pubblico allo sviluppo e gli investimenti diretti all'estero messi insieme.

5.1.7 Il futuro partenariato deve altresì riconoscere il ruolo non trascurabile delle rimesse dei lavoratori migranti e delle comunità emigrate: tali risorse sono diventate una fonte essenziale di investimenti diretti all'estero nei paesi ACP, superiore all'aiuto pubblico allo sviluppo. Nel quadro del rispetto del principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo, è tuttavia importante che gli Stati membri dell'UE onorino il loro impegno di destinare lo 0,7 % del loro reddito nazionale lordo (RNL) agli aiuti allo sviluppo.

## 5.2 *Il pilastro delle relazioni economiche e commerciali*

5.2.1 Gli accordi di partenariato economico, che sono intesi a favorire l'integrazione regionale, prevedevano la creazione di comunità economiche regionali tra i paesi ACP. I negoziati sono cominciati nel 2002, ma sono stati condizionati dai tempi ristretti legati alla scadenza, nel 2007, della deroga dell'OMC a mantenere il trattamento preferenziale per i paesi in via di sviluppo del gruppo ACP rispetto ad altri paesi in via di sviluppo che non fanno parte di tale gruppo.

5.2.2 I negoziati per un accordo di partenariato economico sono diventati difficili per una serie di motivi: differenti livelli di capacità e di maturità in materia di negoziazione delle comunità economiche regionali dei paesi ACP, visioni diverse riguardo allo sviluppo e all'integrazione regionale, divergenze in merito agli scambi basati sulla reciprocità ecc. Da quando sono cominciati i negoziati, nel 2002, sono stati conclusi accordi, sia globali che provvisori, di partenariato economico ed è stata adottata una serie di diversi regimi di scambi commerciali applicabili ai paesi ACP, tra cui il sistema delle preferenze generalizzate (SPG/SPG+) e il regime «Tutto tranne le armi» (regime «EBA»).

5.2.3 Poiché l'accordo di partenariato economico è inteso a contribuire, tra gli altri, a far crescere l'economia in maniera sostenibile, a eliminare la povertà, a migliorare le condizioni di vita e a favorire l'integrazione regionale, l'attuazione e il monitoraggio efficaci del funzionamento degli accordi di partenariato economico saranno cruciali per realizzare questi obiettivi.

5.2.4 Il CESE esorta pertanto vivamente a creare un quadro (ossia, dei comitati consultivi misti), al fine di garantire che le organizzazioni della società civile, sia nell'UE che nelle regioni ACP, svolgano un ruolo nelle strutture di monitoraggio degli accordi di partenariato economico, in modo che le loro raccomandazioni sulla base del monitoraggio abbiano forza esecutiva, che i processi siano compatibili con lo sviluppo sostenibile e che questi sistemi continuino a essere applicati anche oltre il 2020. Qualora i negoziati per gli accordi di partenariato economico — come, ad esempio, nel caso dell'accordo con la SADC — siano già stati conclusi, ed è quindi improbabile che possano essere riaperti, il CESE sarebbe favorevole ad aggiungere un protocollo da negoziare a tale scopo.

<sup>(4)</sup> Cfr. nota a piè di pagina 3.

<sup>(5)</sup> <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/15/world-bank-centers-excellence-science-technology-education-africa>

5.2.5 Le delegazioni dell'UE svolgono un ruolo fondamentale e devono dialogare con gli attori non statali locali e con le istituzioni regionali dei paesi ACP affinché l'azione comune sia trasparente, coordinata ed efficace. Inoltre, vi deve essere un coordinamento congiunto tra le tabelle di marcia delle delegazioni dell'UE per le organizzazioni della società civile e la corrispondente strategia regionale dei paesi ACP per tali organizzazioni, al fine di promuovere un approccio globale al coinvolgimento delle organizzazioni della società civile.

5.2.6 Il CESE raccomanda altresì che questi comitati consultivi misti prevedano un'ampia partecipazione della società civile, con un pari coinvolgimento del mondo accademico, delle imprese e delle parti sociali (tra cui, anche le organizzazioni di agricoltori, quelle femminili e quelle giovanili), e che tali comitati siano dotati di risorse adeguate e accessibili atte a consentire loro di agire in maniera efficiente e autonoma. Inoltre, il CESE sottolinea l'importanza che entrambe le parti mettano a disposizione risorse finanziarie per far sì che le organizzazioni della società civile partecipino al partenariato, in modo da farlo diventare pienamente quel «partenariato tra pari» cui l'UE e i paesi ACP aspirano.

### 5.3 Fondo europeo di sviluppo (FES)

5.3.1 Il FES è considerato una fonte prevedibile e affidabile di finanziamento dello sviluppo, che svolge un ruolo importante nel mantenere vivo l'interesse dei paesi ACP verso l'accordo di Cotonou. Un aspetto controverso dei finanziamenti a titolo del FES è rappresentato dal sostegno al bilancio, ovvero quegli aiuti diretti ai bilanci nazionali con priorità predefinite (sostegno al bilancio settoriale) o senza di queste (sostegno al bilancio generale). Nel periodo 2002-2010 la Commissione ha stanziato, per il sostegno al bilancio generale, un totale di 6,2 miliardi di EUR, di cui oltre il 90 % destinato all'Africa. Nonostante ciò, a prescindere dalla forma che il futuro partenariato assumerà, le relazioni con i Caraibi e il Pacifico non devono venire indebolite, né la classificazione di paese a reddito medio deve, in linea generale, costituire un ostacolo allo sviluppo sostenibile. Il futuro partenariato deve promuovere l'inclusività e farne una priorità.

5.3.2 In media, un quinto dei finanziamenti del FES è utilizzato per misure di sostegno settoriale e al bilancio. Il sostegno al bilancio, sebbene sia generalmente considerato un modo efficace per far confluire gli aiuti dei donatori, indebolisce la rendicontabilità e la governance, in quanto non è accompagnato da un monitoraggio adeguato e da condizionalità sufficienti. Inoltre, non ha molta visibilità in quanto diventa parte integrante del bilancio complessivo del paese in questione, per cui la maggior parte dei cittadini e delle parti interessate nazionali sono all'oscuro dell'effettiva entità dei contributi ricevuti dal FES.

5.3.3 Al fine di migliorare la rendicontabilità e la trasparenza, il CESE raccomanda vivamente che tutte le forme di sostegno allo sviluppo che l'UE fornisce ai paesi terzi rientrino nel medesimo quadro giuridico e siano soggette allo stesso controllo democratico da parte del Parlamento europeo, mantenendo però inalterati gli aspetti positivi del partenariato.

5.3.4 I riscontri provenienti dagli incontri regionali del CESE rivelano che i soggetti della società civile considerano le procedure per ottenere i finanziamenti europei troppo lunghe, burocratiche e opache. Inoltre, molti attori non statali ritengono che le procedure di domanda siano eccessivamente gravose e che in alcuni paesi le informazioni pertinenti non siano sufficientemente divulgate.

5.3.5 Il CESE ha raccomandato a più riprese di sviluppare le capacità delle organizzazioni della società civile, in modo che possano accedere alle risorse necessarie per divenire partner efficaci nel promuovere la titolarità e il monitoraggio delle strategie di sviluppo, della governance e dei diritti umani nei rispettivi paesi e regioni, come sancito dall'articolo 6 dell'accordo di Cotonou. Questi principi devono essere rispettati tanto negli Stati membri dell'UE che nei paesi ACP.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
del Comitato economico e sociale europeo  
Georges DASSIS

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni**

**«Riesame della politica europea di vicinato»**

**[JOIN(2015) 50 final]**

(2016/C 303/20)

**Relatore: Andrzej ADAMCZYK**

**Correlatore: Gintaras MORKIS**

La Commissione europea, in data 18 novembre 2015, 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 congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Riesame della politica europea di vicinato*

JOIN(2015) 50 final.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 aprile 2016.

Alla sua 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 162 voti favorevoli, 15 voti contrari e 21 astensioni.

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale (CESE) accoglie con favore l'adozione della comunicazione congiunta dell'Alto rappresentante e della Commissione europea sul *Riesame della politica europea di vicinato* (PEV), e riconosce che molte delle proposte formulate nel proprio parere sul documento di consultazione congiunto *Verso una nuova politica europea di vicinato* <sup>(1)</sup> sono prese in considerazione nel riesame, che punta a ridefinire la PEV per renderla più efficace.

1.2 L'esigenza di rivedere la PEV nasce, da un lato, dal fallimento dell'approccio unico e uguale per tutti («one size fits all») e, dall'altro, dall'attuale frammentazione e disgregazione della relativa uniformità del vicinato sia meridionale che orientale.

1.3 La nuova PEV dovrebbe riconoscere che i drammatici sviluppi in queste regioni dipendono sia dalle pressioni esterne che dall'instabilità interna, quest'ultima legata alla povertà, alla disuguaglianza, alla mancanza di opportunità, alla corruzione, alla radicalizzazione politica e religiosa, nonché all'estremismo violento.

1.4 Lo scopo di tale riesame è rendere la PEV abbastanza flessibile per mantenere nella sfera d'influenza dell'UE i paesi che non sono in grado o non sono disposti a soddisfare tutti i requisiti per l'integrazione economica o l'allineamento all'*acquis* comunitario. In tal senso, la nuova PEV è improntata a uno spirito di inclusione.

1.5 Al fine di limitare i danni derivanti dai drammatici sviluppi nei paesi del vicinato, la comunicazione individua nella **stabilizzazione** una nuova priorità e nella **differenziazione** un nuovo approccio.

---

<sup>(1)</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al documento di consultazione congiunto sul tema *Verso una nuova politica europea di vicinato*, GU C 383 del 17.11.2015, pag. 91.

1.6 L'accento posto sulla stabilizzazione spiega perché alla questione della sicurezza interna ed esterna è assegnato un ruolo così importante nella comunicazione. Tuttavia, anche se l'UE dispone di strumenti limitati, bisognerebbe sostituire l'attuale atteggiamento e passare dalla reazione all'iniziativa mediante azioni diplomatiche propulsive volte a prevenire i conflitti e a risolvere pacificamente quelli «congelati».

1.7 Il CESE desidera sottolineare l'importanza dello sviluppo economico quale presupposto principale per un ambiente stabile e sicuro nei paesi vicini dell'UE. Questa dovrebbe agire con grande coerenza nel fornire un sostegno economico ai paesi partner della PEV e nel rafforzare le condizioni sul lungo periodo e la motivazione a portare avanti le riforme economiche, ad accrescere la competitività e a modernizzare la regolamentazione delle attività economiche.

1.8 Risulta inoltre chiarissimo che lo sviluppo economico dev'essere accompagnato dalle sue dimensioni sociale e ambientale, in quanto solo l'unione di questi fattori può contribuire in modo efficace a un progresso, una stabilità e una pace sociale autentici.

1.9 Il CESE è consapevole che il nuovo metodo di lavoro basato sulla differenziazione rispecchia una visione di realismo politico, i crescenti divari tra i paesi partner e le loro differenti aspirazioni. Tuttavia, anche se è possibile che non tutti i criteri economici vengano rispettati, l'UE non può scendere a compromessi quando sono in gioco i valori fondamentali europei, ivi compresi la dimensione sociale, il rispetto dei diritti umani universali, la democrazia e lo Stato di diritto. È motivo di rammarico che nella comunicazione non sia menzionato il principio del rispetto delle convenzioni dell'OIL in materia di lavoro quale pietra angolare di relazioni industriali solide.

1.10 Non si presta un'attenzione sufficiente al ruolo della società civile organizzata e alla funzione del dialogo sociale e civile autonomo. La PEV non sarà mai in grado di raggiungere i suoi obiettivi, tra cui la stabilizzazione, senza alcun sostanziale coinvolgimento delle organizzazioni indipendenti della società civile. Non bisogna mai dimenticare che l'integrazione europea è soprattutto un progetto di pace, e che la sua riuscita è d'interesse vitale per la società civile.

1.11 La comunicazione tace sull'attuale deficit di dialogo sociale e civile, nonché sulle violazioni dei diritti di associazione e di libera organizzazione nell'area interessata dalla PEV.

1.12 La comunicazione sembra avere l'intenzione di proporre un approccio piuttosto difensivo, limitando le ambizioni della PEV a causa del suo potenziale in regresso. È vero che l'UE ha dovuto affrontare sviluppi dagli effetti disgregativi, a volte drammatici, nei paesi del vicinato sia meridionale che orientale. Tuttavia, la mancata lungimiranza non aiuterà a superare la situazione di stallo. Il CESE propone di fissare una nuova agenda — coraggiosa e dinamica — per la PEV, che comprenda la prospettiva di adesione all'UE per alcuni paesi partner — soprattutto nella regione orientale — che hanno tale aspirazione e sono capaci e disposti a soddisfare i requisiti richiesti.

1.13 Il CESE accoglie con favore la dichiarazione secondo cui «la nuova PEV porrà al suo centro il miglioramento della comunicazione e della promozione delle politiche dell'UE» per «spiegare più chiaramente i fondamenti delle politiche dell'Unione europea e gli effetti positivi delle sue azioni concrete». Altrettanto importante, però, è limitare il pericolo derivante dall'informazione non corretta, dalla disinformazione e dalla propaganda, che sono in conflitto con la realtà, i valori dell'UE e gli obiettivi della PEV.

1.14 Va sottolineato che la PEV sia meridionale che orientale è compromessa da fattori esterni. L'Isis sta cercando di destabilizzare, tra l'altro, il vicinato meridionale tramite operazioni di terrorismo e azioni di guerra. Gli sforzi diplomatici e le azioni militari della Russia puntano direttamente alla PEV, in special modo al partenariato orientale. Inoltre il suo intervento militare nella regione meridionale rafforza il regime autoritario in Siria.

## **2. La necessità di una nuova PEV riveduta**

2.1 Il CESE accoglie con favore il riesame, da parte della Commissione, della politica europea di vicinato, che mira a ridefinirne gli obiettivi e l'approccio generale a seguito dei drammatici sviluppi nel vicinato dell'UE.

2.2 Le relazioni dell'UE con i paesi vicini si basano sull'articolo 8 del Trattato sull'Unione europea (TUE), il quale stabilisce che «l'Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e di buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione».

2.3 Inizialmente, gli obiettivi della PEV erano abbastanza ambiziosi e l'obiettivo generale consisteva nello stabilire un'associazione politica quanto più stretta e nel raggiungere il massimo grado possibile di integrazione economica con i paesi del vicinato meridionale e orientale dell'UE.

2.4 Una delle conseguenze dell'integrazione economica è un accesso potenzialmente maggiore al mercato unico dell'UE, che deve andare di pari passo con riforme impegnative sul piano politico, economico e istituzionale, oltre all'impegno a favore della democrazia, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani.

2.5 Tuttavia, a partire dal 2003-2004 (ossia da quando la PEV è stata concepita) i paesi del vicinato hanno attraversato cambiamenti enormi e l'approccio iniziale, cioè quello unico e uguale per tutti, si è rivelato del tutto inefficace.

2.6 Dal 2014 il vicinato orientale ha risentito pesantemente della politica aggressiva condotta dall'amministrazione presidenziale e dal governo in carica della Russia, in particolare il conflitto in Ucraina e le manovre (in parte riuscite) per attirare i vicini orientali dell'UE verso l'Unione economica eurasiatica dominata dalla Russia.

2.7 Riconoscendo che ciascun paese ha diritto a una propria prospettiva politica, va osservato che l'attuale amministrazione russa intende sviluppare la sua politica di vicinato, che è incompatibile con la PEV, e vuole essere considerata un attore globale e un soggetto d'importanza simile all'UE.

2.8 Sebbene una cooperazione costruttiva tra UE e Russia possa giovare, in linea di principio, ad entrambe le parti, sembra improbabile che nel prossimo futuro si possa evitare un conflitto di interessi nel vicinato orientale, a meno che la Russia non modifichi il suo atteggiamento aggressivo e sedizioso. I recenti sviluppi in Siria sono la prova che questo può valere anche per il vicinato meridionale.

2.9 Per quanto concerne il vicinato meridionale, le grandi speranze di pace e di trasformazioni democratiche associate alla primavera araba si stanno nel frattempo affievolendo, almeno in un futuro immediato, per effetto della guerra in Siria, dei conflitti in Libia, dell'emergere dell'Isis, dei controversi sviluppi politici in alcuni paesi della regione e di altri conflitti armati in Medio Oriente.

2.10 Tutti questi sviluppi negativi e i crescenti divari visibili in molti settori tra i vari paesi del vicinato meridionale e orientale richiedono una ridefinizione delle priorità, un nuovo approccio, nuovi metodi di lavoro e una diplomazia dell'UE con un maggior senso d'iniziativa e più efficace. La comunicazione costituisce una risposta a queste sfide.

### **3. Stabilizzazione — una nuova priorità**

3.1 La Commissione ha fatto propria la posizione del CESE sulla necessità di rendere la stabilità, una maggiore sicurezza, la flessibilità e la differenziazione, nonché una titolarità reciproca maggiore, elementi prioritari della nuova PEV. La comunicazione in esame individua nella stabilizzazione la sfida più urgente per diverse aree del vicinato e, pertanto, raccomanda che diventi la massima priorità politica della nuova PEV.

3.2 Secondo il Comitato, questa raccomandazione è legittima, in quanto gli sviluppi recenti mostrano che l'UE è riuscita solo parzialmente a favorire la stabilità, la prosperità e la sicurezza nei paesi del vicinato.

3.3 È inoltre molto chiaro che le minacce alla stabilità dei paesi vicini non solo rappresentano l'ostacolo principale al processo di trasformazione democratica e di riforma sollecitato dall'UE, ma possono anche avere ripercussioni negative sui paesi che si stanno trasformando con successo sotto l'impulso della PEV, e sulla stessa UE.



3.4 La prevenzione e la gestione dei conflitti devono essere sostanzialmente rafforzate, tanto più che molti dei conflitti «congelati» costituiscono ancora una grave minaccia per la stabilità dei paesi del vicinato sia meridionale che orientale. Per svolgere un ruolo concreto nell'individuazione di soluzioni pacifiche, l'Europa dovrebbe, da un lato, restare imparziale e, dall'altro, assistere le vittime, le persone più vulnerabili e quelle più esposte a minacce.

3.5 È inoltre abbastanza evidente che l'instabilità non è solo il risultato di pressioni esterne, e la comunicazione congiunta è nel giusto quando individua un legame tra instabilità e povertà, disuguaglianza, mancanza di opportunità e corruzione, tutti fattori che possono aumentare la propensione alla radicalizzazione. Tuttavia, il documento risente di una mancanza di equilibrio tra la dimensione economica e quella sociale, sottovalutando l'importanza della previdenza e sicurezza sociale ai fini della stabilità.

#### 4. Differenziazione

4.1 La nuova PEV è stata concepita non solo per rispecchiare le differenti aspirazioni, ambizioni e interessi dei paesi partner, ma anche per tener conto della situazione determinata dagli sviluppi divergenti in specifici paesi del vicinato dell'UE.

4.2 La comunicazione congiunta afferma che «l'UE continuerà a lavorare con i governi partner, con la società civile e con i cittadini alle questioni legate ai diritti dell'uomo e alla democrazia». Questa affermazione è tutt'altro che categorica e tiene conto della nuova visione improntata al realismo politico e della disponibilità a stemperare la ferma promozione dei valori europei sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

4.3 Nella comunicazione non si accenna alle convenzioni e raccomandazioni dell'OIL. Tuttavia, il rispetto delle norme fondamentali dell'OIL in materia di lavoro è un requisito minimo di cui non è possibile fare a meno; la differenziazione non deve ledere questo principio.

4.4 Nella comunicazione si osserva che emergeranno «vari modelli di relazioni, che permettano di rafforzare il senso di titolarità per entrambe le parti. L'UE è disposta a discutere la possibilità di definire congiuntamente nuove priorità di partenariato, che facciano vertere più chiaramente ogni relazione su interessi comuni definiti insieme». Questo significa non solo modificare il modo di esprimersi, ma anche abbandonare un approccio perlopiù «normativo», concentrandosi invece sul recepimento dei valori europei nei paesi partner.

4.5 Il cambio di strategia può essere in parte dovuto al desiderio di dissipare l'illusione che tutti i popoli vogliano adottare gli standard democratici dell'UE e che l'unico impedimento sia rappresentato dai regimi oppressivi. Ciononostante, il CESE sostiene la posizione secondo cui non si può prendere in considerazione alcun compromesso in materia di diritti umani universali o valori democratici.

4.6 È anche vero che alcuni paesi partner sono dell'avviso che la PEV sia troppo normativa e non tenga conto in misura sufficiente delle loro specificità e aspirazioni.

4.7 L'approccio «più progressi, più aiuti» («more for more») basato sugli incentivi si è rivelato solo parzialmente efficace. Non ha funzionato nei paesi in cui le élite locali hanno opposto resistenza alle trasformazioni sollecitate dall'UE. Inoltre, il principio «più progressi, più aiuti» ha dato talvolta l'impressione che si è disposti a pagare per il rispetto dei valori europei. Tuttavia, l'unico modo per garantire il rispetto dei valori europei è quello di rendere le persone e le comunità consapevoli del loro significato universale, adottandoli come propri. La soluzione di barattare valori con progetti paga. A questo proposito, il CESE apprezza l'affermazione secondo cui «l'Unione europea esaminerà modalità più efficaci per portare avanti presso i partner l'idea delle riforme fondamentali, anche attraverso l'impegno con gli interlocutori civili, economici e sociali».

4.8 Tuttavia, pur tenendo conto del nuovo approccio differenziato, non dobbiamo permettere che il principio «more for more» diventi «more for less» («meno progressi, più aiuti») nell'interesse del nuovo obiettivo capitale della stabilizzazione nei paesi del vicinato. Il principio di condizionalità nell'attuazione della politica «su misura» nel quadro della PEV deve essere ulteriormente sviluppato.



4.9 Resta da vedere se il nuovo approccio di differenziazione non significhi, nella realtà, uno smantellamento graduale della PEV e una transizione senza intoppi verso un approccio puramente bilaterale.

4.10 Bisognerebbe inoltre sottolineare che la nuova «titolarità congiunta» (che equivale a un partenariato meno paternalistico e più genuino), associata alla differenziazione, non deve portare a una politica del «menù a scelta» che consenta ai paesi partner di scegliere solo quegli aspetti del partenariato che convengono ai loro governi.

4.11 La differenziazione si ripercuoterà anche sul modo di preparare i resoconti sui progressi compiuti dai paesi partner. Sarà messo a punto un nuovo stile di valutazione, imperniato su obiettivi specifici concordati con i paesi partner. Si nota con rammarico che l'attuale metodo trasparente, che consiste nell'elaborazione simultanea delle relazioni sui progressi registrati secondo un formato analogo per tutti i paesi, sarà sostituito da una serie di relazioni di diverso tipo a seconda dei paesi, in formati ancora da stabilire.

## 5. Ruolo della società civile organizzata

5.1 La comunicazione non presta sufficiente attenzione al ruolo della società civile organizzata o alla funzione del dialogo sociale o civile. È presente solo un vago accenno alla necessità di un rapporto più stretto con la società civile, comprese le parti sociali, e di «coinvolgere gli attori competenti della società civile in senso lato, così come le parti sociali».

5.2 È osservabile un chiaro deficit di dialogo civile e sociale in quasi tutti i paesi del vicinato, sia quello meridionale che quello orientale, anche se ci sono paesi come la Tunisia o la Georgia in cui sono stati realizzati notevoli progressi al riguardo.

5.3 La comunicazione tace sulle violazioni del diritto di associazione e di libera organizzazione dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle organizzazioni non governative (ONG) nell'area interessata dalla PEV ed è priva di una visione d'insieme sui modi per creare a loro favore un ambiente che stimoli all'impegno nella formulazione, programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche condotte dalle autorità pubbliche.

5.4 La comunicazione pone l'accento sulla riforma della pubblica amministrazione e sulla realizzazione degli impegni assunti dai paesi partner della PEV in materia di parità di genere, ma non fa riferimento al ruolo della società civile a tale riguardo.

5.5 Il Comitato è impegnato a cooperare con le organizzazioni partner nei paesi della PEV, con il chiaro scopo di monitorare congiuntamente l'attuazione della PEV stessa e di osservare l'impatto del nuovo approccio di differenziazione.

## 6. Migrazione e mobilità

6.1 Sebbene la strategia dell'UE e gli interventi concreti in materia di migrazione e mobilità non riguardino specificamente la PEV, la cooperazione con i paesi partner in questo campo è cruciale.

6.2 Il reperimento di una soluzione alla crisi dei rifugiati in atto deve rientrare in una strategia più ampia dell'UE, ma l'attuazione efficiente ed efficace dell'agenda della PEV in materia di migrazione e mobilità può avere grande rilevanza a questo proposito.

6.3 La comunicazione afferma giustamente che «ai fini della stabilizzazione nei paesi del vicinato è fondamentale affrontare le cause profonde della migrazione irregolare e degli spostamenti obbligati delle popolazioni». Tuttavia, questo denota scarsa coerenza con l'approccio di differenziazione, che può significare un atteggiamento meno ambizioso nella condanna delle violazioni sistematiche dei diritti politici, sociali ed economici da parte di alcuni governi partner, anche se questa rimane la causa principale all'origine dell'instabilità.

6.4 Il CESE sottolinea, inoltre, che le iniziative di facilitazione nel rilascio dei visti dovrebbero essere considerate uno degli strumenti più importanti per quanto riguarda un'interazione più stretta con i paesi della PEV. Il Comitato sostiene con forza i programmi per la facilitazione del rilascio dei visti e avverte che lo smantellamento dello spazio Schengen potrebbe metterli a repentaglio.

6.5 Il CESE appoggia inoltre l'affermazione contenuta nella comunicazione secondo cui «l'UE continuerà a promuovere un discorso realistico e onesto sulla migrazione e a combattere con determinazione tutte le forme e le manifestazioni di razzismo e discriminazione, incoraggiando il dialogo interculturale, la diversità culturale e la reciproca comprensione».

## **7. Lo sviluppo economico come mezzo di stabilizzazione**

7.1 Il Comitato accoglie con favore gli sforzi volti a rafforzare la competitività, a sostenere le economie dei paesi partner della PEV e a migliorare le prospettive per la popolazione locale quale presupposto principale per un ambiente stabile e sicuro nel vicinato dell'UE. Tutti i paesi confinanti hanno problemi economici, ma di natura molto diversa, per quel che concerne sia le cause che la portata e l'impatto sulla stabilità. Pertanto, le loro differenze sul piano economico e sociale richiedono, tra l'altro, una differenziazione per il futuro sviluppo delle relazioni con i paesi vicini. Le riforme nella pubblica amministrazione, nei sistemi giudiziari e nel settore della sicurezza, oltre che la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, sono settori prioritari per un'ulteriore cooperazione. I progressi in tutti questi settori sono fondamentali ai fini della stabilità, ma anche un ambiente sicuro e stabile è necessario ai fini della riuscita.

7.2 Il Comitato apprezza che sia stata segnalata anche la necessità di attuare pienamente ed efficacemente gli accordi di associazione (AA) e di libero scambio globale e approfondito (DCFTA) già sottoscritti, oltre alle riforme nei paesi della PEV. Tuttavia, al fine di beneficiare del DCFTA, i paesi partner devono sottoporsi a un difficile processo di fondamentale modernizzazione della produzione e dei servizi. La comunicazione è chiara a questo riguardo e segnala il sostegno dell'UE al rafforzamento delle capacità per far fronte alle sfide poste dal DCFTA.

7.3 L'obiettivo dell'accordo di libero scambio concluso tra l'UE e i paesi della PEV, che persegue una cooperazione più stretta, non deve essere abbandonato. La possibilità di accedere al mercato dell'UE spinge i paesi vicini a realizzare riforme economiche e a modernizzare la produzione e le imprese. Tuttavia, anche i paesi firmatari del DCFTA incontrano difficoltà nel modernizzare le loro economie, a causa dell'instabilità della situazione politica ed economica, che non incoraggia gli investimenti. L'accesso all'UE e ad altri mercati internazionali è direttamente legato ai temi dell'occupazione e alle prospettive di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Il rafforzamento delle oligarchie e il radicamento della corruzione ostacolano le riforme economiche. L'UE dovrebbe esercitare una pressione maggiore e impiegare tutti i mezzi possibili per migliorare la situazione, in modo che sia possibile attrarre capitali a fini di investimento in paesi che presentano un solido contesto economico.

7.4 È altrettanto evidente che l'attuazione del DCFTA implicherà grandi sfide sociali. Pertanto, è di cruciale importanza coinvolgere nel processo tutte le parti interessate, in particolare le parti sociali. I gruppi consultivi nazionali e le piattaforme della società civile, che possono svolgere un ruolo concreto in questo contesto, dovrebbero essere coinvolti in tutti gli aspetti dell'attuazione del DCFTA.

7.5 Il Comitato constata con soddisfazione che la comunicazione presta realmente la debita attenzione alla questione dell'istruzione e della formazione professionale (soprattutto per i giovani). È probabile che venga accordato un sostegno maggiore ai sistemi di istruzione primaria e secondaria nei paesi che più ne hanno bisogno e che aumentino le possibilità, in termini di numero e di finanziamenti, per i paesi vicini di partecipare al programma Erasmus+. Per sviluppare le competenze dei giovani saranno utilizzate anche altre misure, rendendo così l'accesso al mercato del lavoro molto più facile.

7.6 Lo sviluppo di collegamenti di trasporto con i paesi vicini può contribuire ulteriormente al rafforzamento delle loro economie. Bisognerebbe accogliere molto favorevolmente la disposizione secondo cui l'UE dovrebbe estendere le grandi reti transeuropee ai paesi partner dell'est e, insieme alle istituzioni finanziarie internazionali e ad altri partner, promuovere gli investimenti e sviluppare piani di riferimento per la rete di trasporto euromediterranea. Tali piani sono molto importanti anche per le organizzazioni della società civile, che dovrebbero essere coinvolte attivamente nella loro attuazione.

7.7 L'UE dipende dai paesi vicini per quel che riguarda l'approvvigionamento energetico. Pertanto, i progetti comuni nel settore energetico sono reciprocamente importanti e necessari per entrambe le parti. I temi del risparmio energetico e dell'efficienza energetica, nonché quelli connessi alla riduzione delle emissioni e ai progetti nel settore delle energie rinnovabili, sono particolarmente rilevanti. La comunicazione congiunta sottolinea giustamente la necessità di rafforzare il dialogo sull'energia tra l'UE e i paesi vicini per quanto concerne la sicurezza energetica, le riforme del mercato dell'energia e la promozione di un'economia sostenibile sotto il profilo energetico, con l'obiettivo di costruire un'Unione dell'energia resiliente, con una politica climatica ambiziosa come colonna portante.

7.8 Il CESE accoglie con favore la dichiarazione secondo cui «in molti paesi partner l'agricoltura è un'importante fonte di posti di lavoro, e l'UE continuerà ad appoggiare le politiche sostenibili e inclusive e gli investimenti per la modernizzazione del settore, così come la diversificazione, se del caso, verso altre attività generatrici di redditi nelle aree rurali». Andrebbe però sottolineato che l'armonizzazione nel settore dell'agricoltura e della produzione alimentare, come conseguenza dell'attuazione del DCFTA, non deve portare a una minore qualità dei prodotti agricoli o a norme meno rigorose in materia di lavoro.

## 8. La dimensione della sicurezza

8.1 Il CESE si compiace del forte accento posto sulla dimensione della sicurezza contenuto nella comunicazione congiunta. È di fondamentale importanza rafforzare la resilienza dei paesi partner alle minacce interne ed esterne, nonché promuovere la modernizzazione e la stabilità economica e sociale a lungo termine.

8.2 Il CESE appoggia le priorità elencate nelle proposte per la sicurezza nell'ambito della PEV, che attribuiscono un'importanza fondamentale alla lotta contro il terrorismo, alla prevenzione della radicalizzazione e della criminalità organizzata, al contrasto della corruzione e alla lotta contro la criminalità informatica. Si potrebbe sottolineare che tali priorità costituiscono la parte essenziale del compito di aumentare la sicurezza sia nei paesi della PEV che nella stessa UE.

8.3 Va evidenziato, tuttavia, che non solo le organizzazioni terroristiche o criminali, ma anche alcuni governi che violano il diritto internazionale e provocano conflitti e crisi nella regione interessata dalla PEV, rappresentano una minaccia per la stabilità dei paesi di questa regione.

8.4 Il CESE accoglie con favore l'iniziativa di dare un nuovo impulso alla cooperazione sulle questioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), sottolineando in particolare la possibilità di utilizzare le missioni e le operazioni nel quadro di tale politica — e i gruppi tattici dell'UE in caso di necessità — nell'esercizio concreto della responsabilità condivisa e nel perseguimento degli interessi di sicurezza comuni. Tuttavia, gli strumenti della PSDC e gli sforzi diplomatici dovrebbero essere impiegati non solo in risposta alle crisi, ma anche come strumento politico volto a prevenirle. L'UE dovrebbe porre l'accento sulla necessità di un suo maggiore coinvolgimento nella prevenzione dei conflitti e nella mediazione diplomatica tra i paesi potenzialmente in conflitto o i soggetti non governativi.

## 9. Dimensione regionale

9.1 Il CESE accoglie con favore la posizione espressa nella comunicazione congiunta di mantenere i principali formati esistenti per la cooperazione regionale, rafforzando il programma del partenariato orientale e la cooperazione regionale nel vicinato meridionale. Tuttavia, bisognerebbe evidenziare che, all'interno dei quadri regionali esistenti, negli ultimi anni sono emerse discrepanze e diversità significative. Potrebbe servire da incoraggiamento la proposta di distinguere più chiaramente, nel contesto dei paesi partner della PEV, quelli che hanno già raggiunto un livello più elevato di integrazione con l'UE (mediante accordi di associazione e aree di libero scambio globali e approfondite, AA/DCFTA), o intendono farlo, dagli altri paesi.

9.2 Non è chiaro in che modo la nuova PEV promuoverà una cooperazione maggiore e più stretta con i paesi partner che applicano con successo gli AA/DCFTA e hanno aspirazioni europee. Il CESE ribadisce la necessità di offrire ad alcuni paesi del vicinato orientale una chiara prospettiva di adesione all'UE. Questo motiverebbe e mobiliterebbe non solo i governi negli sforzi volti a trasformare i loro paesi e ad allineare la legislazione interna all'*acquis* comunitario, ma incoraggerebbe anche la società civile organizzata a contribuire agli sforzi in questione. I cittadini dei paesi partner potrebbero inoltre familiarizzarsi con i valori e l'identità dell'Europa.

9.3 Il CESE appoggia l'idea di quadri tematici, che dovrebbero promuovere il passaggio generale verso iniziative e progetti più mirati per le parti interessate del vicinato meridionale e orientale. Tuttavia, l'idea proposta appare un po' troppo generica e priva di uno scopo ben preciso. I forum di discussione su questioni quali la migrazione, l'energia e la sicurezza rappresentano il primissimo passo verso una maggiore cooperazione nell'ambito delle suddette sfide. L'UE dovrebbe essere più chiara circa i risultati specifici che intende raggiungere ricorrendo a questi quadri tematici.

9.4 Si dovrebbe tenere conto del fatto che alcuni Stati che sono limitrofi ai paesi vicini dell'UE (in particolare, la Russia) sono stati invitati a partecipare alla PEV, ma non hanno mai usufruito di questa opportunità. Pertanto, le piattaforme tematiche dovrebbero essere utilizzate esclusivamente per obiettivi tesi a finalità specifiche e non per fornire l'opportunità a terzi di promuovere i loro obiettivi a scapito dei principi della PEV. Dal momento che il formato della cooperazione con «i vicini dei vicini» descritta nella comunicazione è tutt'altro che ben definito, qualunque episodio di tale cooperazione dev'essere seguito da vicino per scongiurare che terzi ne approfittino allo scopo di compromettere gli interessi dei paesi partner, dell'UE o della stessa PEV. Il coinvolgimento e la cooperazione con altri soggetti che non appartengono al vicinato (o con «i vicini dei vicini») dovrebbero essere basati sulla buona volontà, nonché sulla decisione sovrana dei paesi partner della PEV di includere nuovi soggetti nei loro rapporti di cooperazione con l'UE.

## 10. Flessibilità degli strumenti finanziari

10.1 Il CESE accoglie con favore sia l'iniziativa di «mobilitare altri ingenti finanziamenti rafforzando ancora la sua cooperazione con le principali istituzioni finanziarie internazionali e attraverso il Fondo d'investimento per la politica di vicinato (NIF)» che la revisione intermedia degli strumenti finanziari esterni dell'UE prevista per il 2017. Andrebbe chiaramente sottolineato che le maggiori esigenze e sfide nel vicinato dell'UE richiedono non solo una redistribuzione più efficiente dei 15 miliardi di euro messi a disposizione attraverso lo strumento europeo di vicinato (ENI) per il periodo 2014-2020, ma anche notevoli risorse supplementari.

10.2 Il CESE sostiene le proposte di utilizzare una «riserva di flessibilità» nell'ambito dello strumento europeo di vicinato (ENI), per assegnare con urgenza risorse nel caso di necessità impreviste e per adeguare i regolamenti finanziari in modo che i fondi inutilizzati possano essere riportati all'esercizio successivo.

10.3 Tuttavia, riteniamo che la PEV debba principalmente concentrarsi sul miglioramento degli strumenti finanziari esistenti, invece di porre l'accento su nuove strutture finanziarie o «fondi fiduciari». Una cooperazione più stretta tra gli Stati membri e i paesi partner dovrebbe tradursi in una maggiore trasparenza sul piano delle spese e dell'assunzione di responsabilità. Questo includerà pure la capacità di reagire più rapidamente alla mutevole situazione politica e di sicurezza sul campo, reindirizzando i fondi ove necessario. L'UE dovrebbe inoltre adottare un approccio chiaro nei casi in cui i partner non scelgono una maggiore integrazione, creando incentivi per il rispetto dei valori fondamentali e l'attuazione di ulteriori riforme essenziali.

10.4 L'Unione europea e gli Stati membri dovrebbero esaminare la possibilità di espandere la programmazione congiunta nell'area della PEV. Bisogna assicurare agli Stati membri e ad altri soggetti interessati una maggiore trasparenza a livello di programmazione e comunicazione dei risultati. In questo senso, le organizzazioni della società civile possono svolgere un ruolo importante.

## 11. Visibilità, comunicazione e sensibilizzazione

11.1 Il Comitato apprezza la volontà di aumentare la visibilità delle politiche dell'UE e di promuovere una comunicazione più efficace sulla nuova politica europea di vicinato. La comunicazione precisa molto giustamente che «una migliore diplomazia pubblica contribuirà a spiegare più chiaramente i fondamenti delle politiche dell'Unione europea e gli effetti positivi delle sue azioni concrete». È altrettanto importante non trascurare i danni derivanti dall'informazione non corretta, dalla disinformazione e dalla propaganda, che sono in conflitto con i valori dell'UE e i principi della PEV.

11.2 L'UE dovrebbe trovare strumenti e fonti adeguate per affrontare le sfide della comunicazione nei paesi partner della PEV e all'interno della stessa Unione. La creazione di una task force «East StratCom» dell'UE, istituita dal SEAE, costituisce solo il primissimo passo per sensibilizzare maggiormente i cittadini dell'UE e dei paesi partner della PEV ai discorsi ostili e disgregativi nella comunicazione pubblica. Il SEAE non dovrebbe sottrarsi agli impegni assunti di rafforzare in misura molto maggiore la comunicazione strategica dell'UE.

11.3 Bisognerebbe dare la massima priorità alle sfide della migrazione, sia nella regione della PEV che all'interno dell'UE, per quel che concerne la comunicazione strategica e la diplomazia pubblica. L'UE e i suoi Stati membri dovrebbero riconoscere che i problemi di comunicazione sulla politica in materia di migrazione e di rifugiati possono incidere molto negativamente sulla coerenza tra gli Stati membri e sulla fiducia dei paesi partner della PEV, e persino sulla stabilità dell'UE.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) n. 258/2014 che istituisce un programma dell'Unione per il sostegno di attività specifiche nel campo dell'informativa finanziaria e della revisione contabile per il periodo 2014-2020»**

[COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)]

(2016/C 303/21)

Il Parlamento europeo, in data 28 aprile 2016 e il Consiglio, in data 29 aprile 2016, 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 recante modifica del regolamento (UE) n. 258/2014 che istituisce un programma dell'Unione per il sostegno di attività specifiche nel campo dell'informativa finanziaria e della revisione contabile per il periodo 2014-2020*

[COM(2016) 202 final — 2016/0110 (COD)].

Essendosi già pronunciato sul contenuto della proposta nel suo parere CES 1031/2013 — 2012/0364 (COD) adottato il 20 marzo 2013 <sup>(1)</sup>, il Comitato, nel corso della 517<sup>a</sup> sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), ha deciso, con 154 voti favorevoli, 1 voto contrario e 7 astensioni, di rinviare alla posizione a suo tempo sostenuta nel suddetto parere del 2013.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(1)</sup> GU C 161 del 6.6.2013, pag. 64.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante fissazione del tasso di adeguamento dei pagamenti diretti di cui al regolamento (CE) n. 1306/2013 per l'anno civile 2016»**

[COM(2016) 159 final — 2016/0086 (COD)]

(2016/C 303/22)

Il Consiglio, in data 11 aprile 2016, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43, paragrafo 2, 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 fissazione del tasso di adattamento dei pagamenti diretti di cui al regolamento (UE) n. 1306/2013 per l'anno civile 2016*

[COM(2016) 159 final — 2016/0086 (COD)].

Poiché si era già pronunciato sul contenuto della proposta nei suoi pareri CES2942-2013\_00\_00\_TRA\_AC, adottato il 22 maggio 2013 (\*), EESC-2014-02897-00-00-AC, adottato il 5 giugno 2014 (\*\*), e EESC-2015-02052-00-00-AC, adottato il 22 aprile 2015 (\*\*\*), il Comitato, nel corso della 517<sup>a</sup> sessione plenaria dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), ha deciso, con 161 voti favorevoli, 2 voti contrari e 8 astensioni, di non procedere all'elaborazione di un nuovo parere in materia ma di rinviare alla posizione a suo tempo sostenuta nei documenti citati.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

(\*) Parere del CESE NAT/602 in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante fissazione del tasso di adeguamento dei pagamenti diretti di cui al regolamento (CE) n. 73/2009 per l'anno civile 2013», GU C 271 del 19.9.2013, pag. 143.

(\*\*) Parere del CESE NAT/646 in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante fissazione del tasso di adeguamento dei pagamenti diretti di cui al regolamento (CE) n. 73/2009 per l'anno civile 2014», GU C 424 del 26.11.2014, pag. 73.

(\*\*\*) Parere del CESE NAT/668 in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante fissazione del tasso di adeguamento dei pagamenti diretti di cui al regolamento (CE) n. 1306/2013 per l'anno civile 2015», GU C 291 del 4.9.2015, pag. 60.









ISSN 1977-0944 (edizione elettronica)  
ISSN 1725-2466 (edizione cartacea)



**Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea**  
2985 Lussemburgo  
LUSSEMBURGO

**IT**