

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

C 75



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

60° anno
10 marzo 2017

Sommario

I Risoluzioni, raccomandazioni e pareri

PARERI

Comitato economico e sociale europeo

521^a sessione plenaria del CESE dei giorni 14 e 15 Dicembre 2016

2017/C 075/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «L'economia della funzionalità» (parere d'iniziativa)	1
2017/C 075/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Promuovere le imprese innovative e in forte espansione» (parere d'iniziativa)	6
2017/C 075/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo «Un quadro adeguato per la trasparenza delle imprese» (parere d'iniziativa)	14
2017/C 075/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «I principali fattori di fondo che influenzano la politica agricola comune dopo il 2020» (parere d'iniziativa)	21
2017/C 075/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Integrazione del nudge nelle politiche europee» (parere d'iniziativa)	28

III Atti preparatori

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

521^a sessione plenaria del CESE dei giorni 14 e 15 Dicembre 2016

2017/C 075/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Un'agenda europea per l'economia collaborativa» [COM(2016) 356 final]	33
2017/C 075/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «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 2017» [COM(2016) 357 final]	40

IT

2017/C 075/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1286/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati per quanto riguarda la data di applicazione» [COM(2016) 709 <i>final</i> – 2016/0355 (COD)]	44
2017/C 075/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 345/2013 relativo ai fondi europei per il <i>venture capital</i> e il regolamento (UE) n. 346/2013 relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale» [COM(2016) 461 <i>final</i>]	48
2017/C 075/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 99/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al programma statistico europeo 2013-2017, prorogandolo al periodo 2018-2020» [COM (2016) 557 <i>final</i> — 2016/0265 (COD)]	53
2017/C 075/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) 2015/1017 per quanto riguarda la proroga del Fondo europeo per gli investimenti strategici e il potenziamento tecnico di tale Fondo e del polo europeo di consulenza sugli investimenti» [COM(2016) 597 <i>final</i> — 2016/0276 (COD)]	57
2017/C 075/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 — Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati» [COM(2016) 603 <i>final</i>] Regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 [COM(2016) 604 <i>final</i> — 2016/0283 (APP)] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che modifica il regolamento (CE) n. 2012/2002, i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1308/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014, (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, e la decisione n. 541/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2016) 605 <i>final</i> — 2016/0282 (COD)]	63
2017/C 075/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio relativamente ai disallineamenti da ibridi con i paesi terzi» [COM(2016) 687 <i>final</i> — 2016/0339 (CNS)]	70
2017/C 075/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati» [COM(2016) 378 <i>final</i> — 2016/0176 (COD)]	75
2017/C 075/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi» [COM(2016) 128 <i>final</i> — 2016/0070 (COD)]	81
2017/C 075/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)» [COM(2016) 465 <i>final</i>] e sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo» [COM(2016) 466 <i>final</i>] e sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE» [COM(2016) 467 <i>final</i>]	97

2017/C 075/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici» [COM(2016) 479 <i>final</i> — 2016/0230 (COD)] e su «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas a effetto serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 per un'Unione dell'energia resiliente e per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici» [COM(2016) 482 <i>final</i> — 2016/0231 (COD)]	103
2017/C 075/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un piano pluriennale per gli stock demersali nel Mare del Nord e per le attività di pesca che sfruttano tali stock e abroga il regolamento (CE) n. 676/2007 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1342/2008 del Consiglio» [COM(2016) 493 <i>final</i> — 2016/0238 (COD)]	109
2017/C 075/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul Pacchetto sull'aviazione II, costituito dalla «proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea e che abroga il regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio» [COM(2015) 613 <i>final</i> — 2015/0277 (COD)] e dalla «Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Programma europeo di sicurezza aerea» [COM(2015) 599 <i>final</i>]	111
2017/C 075/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Le piattaforme online e il mercato unico digitale — Opportunità e sfide per l'Europa» [COM(2016) 288 <i>final</i>]	119
2017/C 075/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Rafforzare il sistema di resilienza informatica dell'Europa e promuovere la competitività e l'innovazione nel settore della cibersicurezza» [COM(2016) 410 <i>final</i>]	124
2017/C 075/22	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul «Rafforzamento delle relazioni commerciali bilaterali UE-Turchia e modernizzazione dell'unione doganale»	129
2017/C 075/23	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul tema «Vivere in dignità: dalla dipendenza dagli aiuti all'autonomia — Sfollamenti forzati e sviluppo» [COM(2016) 234 <i>final</i>]	138
2017/C 075/24	Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Una politica integrata dell'Unione europea per l'Artico» [JOIN(2016) 21 <i>final</i>]	144

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

521^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEI GIORNI 14 E 15 DICEMBRE 2016**Parere del Comitato economico e sociale europeo su «L'economia della funzionalità»****(parere d'iniziativa)**

(2017/C 075/01)

Relatore: **Thierry LIBAERT**

Base giuridica	Articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Decisione dell'Assemblea plenaria	21 gennaio 2016
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	4 ottobre 2016
Adozione in sessione plenaria	15 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione	169/0/3
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Con il presente parere, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) esprime l'auspicio che la società entri in una fase di transizione economica che permetta di passare da uno sfruttamento eccessivo delle risorse e dallo spreco a una gestione più sostenibile, fondata sulla valorizzazione della qualità piuttosto che della quantità e più intensiva in termini di occupazione. Il CESE afferma la propria volontà di vedere l'Europa prendere l'iniziativa nell'invenzione di nuove forme di economia.

1.2. Secondo il CESE, è necessario sostenere l'economia della funzionalità (EF) in quanto consente di dare una risposta a tutte o a una parte delle sfide enunciate. Essa non costituisce un fine di per sé, bensì rappresenta un mezzo al servizio di nuovi obiettivi associati al modello di consumo.

1.3. Alla luce delle numerose incertezze o incognite che circondano le presunte qualità dell'economia della funzionalità sotto il profilo economico, ambientale e sociale, è opportuno procedere a una valutazione completa dei diversi tipi di prodotti o servizi per definire i punti di forza e le eventuali condizioni da rispettare per uno sviluppo virtuoso di detta economia.

1.4. Bisognerà successivamente promuovere l'indicazione dell'impatto (ambientale, sociale, economico ecc.) del prodotto o del servizio acquistato in base a una soluzione fondata sull'EF — «accesso» o «uso» in contrapposizione a «proprietà». La diffusione di tali informazioni consentirà al consumatore di sapere se sia più opportuno optare per l'acquisto del prodotto o del servizio in questione e di compiere una scelta informata. A tal fine la qualità e la credibilità delle informazioni fornite dalle imprese risultano fondamentali. È pertanto necessario definire delle autorità e dei meccanismi che garantiscano tale qualità e credibilità agli occhi dei consumatori.

1.5. Il CESE raccomanda che gli Stati membri e le parti interessate promuovano il consumo responsabile, soprattutto durante la fase dell'istruzione e della formazione, riservando un'attenzione particolare all'economia della funzionalità. Essa può contribuire a superare numerosi ostacoli attualmente legati al consumo, a patto che sia utilizzata in modo intelligente.

1.6. Più in generale, il CESE raccomanda di accelerare le ricerche e gli sviluppi concernenti i nuovi modi di produzione e di consumo in relazione all'economia della funzionalità:

- La progettazione ecocompatibile dei prodotti, che consente di assicurare fin dall'origine la sostenibilità delle risorse utilizzate tenendo conto dell'impatto ambientale dei prodotti lungo tutto il loro ciclo di vita. L'economia della funzionalità può comportare una concezione nuova di prodotti più riparabili, modulabili ecc.
- L'economia circolare — come indicato nel parere del CESE in merito al pacchetto sull'economia circolare⁽¹⁾ — mira a un approccio «cradle to cradle» (dalla culla alla culla) al fine di trasformare i rifiuti di un'impresa in risorse per altre imprese. L'economia della funzionalità può permettere di valorizzare meglio i sottoprodotti e le esternalità di alcune imprese ai fini della produzione di altre.
- L'economia collaborativa, illustrata in particolare nel parere del CESE del 21 gennaio 2014⁽²⁾, che si basa, nei fondamenti teorici, sull'economia della funzionalità. Gli sviluppi di queste forme di scambio possono, con un'azione congiunta e a determinate condizioni, accelerare i benefici dell'economia della funzionalità, soprattutto sul piano ambientale.
- L'economia del bene comune, come indicato nel parere del CESE del 17 settembre 2015⁽³⁾.
- L'economia della condivisione, che è appositamente trattata nel parere del CESE del 13 maggio 2016⁽⁴⁾.

1.7. Un pacchetto legislativo europeo permetterebbe di strutturare le offerte in materia di economia della funzionalità, specialmente in relazione alle nuove questioni legate al consumo — il consumo collaborativo, l'obsolescenza, la comprensione di questi modelli da parte del consumatore nonché un contesto giuridico e fiscale più favorevole alle imprese innovative.

1.8. La territorializzazione dell'economia della funzionalità consente di rispondere alle nuove sfide concernenti lo sviluppo sostenibile dei territori attraverso la sperimentazione di nuovi modelli economici. L'economia della funzionalità risulta utile per valorizzare i punti di forza del territorio, uscire dalla standardizzazione della produzione di massa, in parte responsabile della disillusione nei confronti del consumo attuale, e tenere conto dell'insieme delle esternalità del sistema produttivo. Inoltre, grazie alla loro densità che favorisce le logiche di mutualizzazione, le città costituiscono uno dei territori più favorevoli allo sviluppo di soluzioni fondate sull'economia della funzionalità.

1.9. Per far fronte alla fondamentale transizione verso un nuovo modello economico con importanti conseguenze sistemiche per molti settori, si raccomanda di creare, nell'ambito del CESE, una nuova struttura trasversale permanente incaricata di analizzare questi sviluppi.

1.10. Una piattaforma di scambio che dia visibilità alle iniziative in materia di economia della funzionalità a livello europeo sarebbe utile in un contesto in cui i buoni esempi sono ancora scarsi e non sempre godono della visibilità che meritano. Tale piattaforma potrebbe essere integrata nel progetto di piattaforma europea sull'economia circolare, approvato dal CESE in occasione della votazione del parere in merito al pacchetto della Commissione sull'economia circolare.

1.11. L'economia della funzionalità può consentire di riconfigurare i diversi valori che compongono il valore di un bene. I valori d'uso, ma anche il valore lavoro, devono quindi trovare il modo di coesistere all'interno dell'economia della funzionalità.

1.12. Sarà essenziale chiarire e semplificare le sfide assicurative dei modelli dell'economia della funzionalità: esse dovranno essere pertanto rese più esplicite per il consumatore finale, in una logica di sviluppo delle nuove offerte in materia di economia della funzionalità.

⁽¹⁾ GU C 264 del 20.7.2016, pag. 98.

⁽²⁾ GU C 177 dell'11.6.2014, pag. 1.

⁽³⁾ GU C 13 del 15.1.2016, pag. 26.

⁽⁴⁾ GU C 303 del 19.8.2016, pag. 36.

2. Definizione e contenuto: dalla proprietà all'uso

2.1. L'economia della funzionalità mira a privilegiare l'utilizzo dei prodotti anziché il loro possesso. Si tratta, tuttavia, di andare al di là della semplice incorporazione di «servizi» aggiunti a un «prodotto», e di considerare la globalità dei cambiamenti del consumo tenendo maggiormente conto dell'utente finale, di modelli economici più efficienti in termini di risorse fino alla produzione di benefici collaterali per i territori. In quest'ottica, le imprese non vendono prodotti, ma piuttosto funzioni, che vengono fatturate a seconda dell'utilizzo. Pertanto, le industrie hanno, a priori, tutto l'interesse a sviluppare, nel quadro del loro modello economico, degli oggetti solidi, riparabili e di facile manutenzione e ad assicurare una catena di produzione e una logistica adeguate.

2.1.1. Il paradigma economico soggiacente resta il fatto che il valore risiede nei benefici generati dall'utilizzo, vale a dire il valore d'uso, ma anche nel bene o nel servizio stesso, oppure nel modo in cui gli altri lo considerano, ovvero il suo valore lavoro o il suo valore di scambio.

2.1.2. Secondo il modello economico tradizionale, i produttori creano il valore e i consumatori lo distruggono tramite il consumo. Secondo l'economia della funzionalità, gli interessi delle due parti si devono ricongiungere, o comunque devono convergere, affinché entrambe possano mantenere il valore, se non addirittura crearne. Con la rivoluzione digitale in atto, la produzione e l'utilizzo dei dati ottenuti grazie alla conoscenza degli usi costituiscono un esempio di queste nuove risorse e valori creati dalle due parti.

2.1.3. Le nuove dinamiche emergenti intorno alla figura, per ora interamente teorica, del «prosumatore» (neologismo che riunisce i due ruoli storicamente distinti del produttore e del consumatore) illustrano la riconfigurazione di relazioni economiche molto lineari o verticali in schemi e organizzazioni più strutturati od orizzontali.

2.1.4. L'economia della funzionalità può favorire la dematerializzazione dell'economia integrando i costi complessivi nel prezzo finale. Essa deve permettere di favorire la dissociazione tra attività economica e impatto ambientale.

2.2. Vi sono due scuole di pensiero che fanno riferimento a due modelli più o meno riusciti di applicazione del concetto di economia della funzionalità. La prima prende in considerazione un'offerta di servizi incentrata sull'uso e rinvia al concetto generale di economia di servizi. Essa ripensa i rapporti di proprietà, ma non mette in discussione i prodotti. La seconda si concentra sulle esternalità dell'economia della funzionalità che permettono di definire nuove soluzioni, in cui la vendita di beni e servizi è concepita come un insieme integrato (mettendo in discussione il lavoro o la produzione di risorse immateriali in particolare per il territorio) e in cui il consumatore forma parte integrante della soluzione ideata.

2.3. Il CESE raccomanda l'adozione di un approccio equilibrato. L'obiettivo non è promuovere l'economia della funzionalità in maniera uniforme, bensì solo a condizione che fornisca delle risposte alle nuove sfide descritte.

3. La posta in gioco

3.1. L'economia della funzionalità risulta interessante nella misura in cui è in grado — in teoria o, in ogni caso, a determinate condizioni — di rispondere a tutta una serie di sfide diverse legate al consumo attuale, siano esse economiche, sociali, ambientali o culturali.

3.2. Nel quadro di un approccio integrato, in particolare all'interno dei territori, essa può generare dei benefici collaterali o delle esternalità positive. Ad esempio, grazie a metodi di lavoro cooperativi e trasversali, gli enti locali includono nei loro servizi di illuminazione pubblica i risultati economici e la messa in sicurezza degli spazi pubblici, ma anche la riduzione dell'inquinamento luminoso e del consumo di energia. L'integrazione di questi diversi obiettivi, piuttosto che l'ottimizzazione di un parametro unico, consente di rispondere a sfide multiple con costi contenuti.

3.2.1. Mutualizzando gli investimenti, l'economia della funzionalità costituisce un mezzo per promuovere l'innovazione al servizio dello sviluppo sostenibile, in particolare le innovazioni tecnologiche pulite o verdi. Queste ultime, spesso a più alta intensità di capitale rispetto alle soluzioni tradizionali, trovano così un modello economico che favorisce la loro diffusione per il tramite dei consumatori i quali, presi singolarmente, non disporrebbero di sufficienti capacità finanziarie. Ad esempio, sottoscrivendo un contratto di prestazione energetica, l'utente potrà disporre di tecnologie e servizi — talvolta costosi — nell'ambito dell'efficienza energetica, dietro pagamento mensile di un prezzo modico.

3.3. Sul piano ambientale, i modelli di consumo attuali basati sulla proprietà individuale comportano un sottoutilizzo dei beni e pertanto uno spreco considerevole di risorse naturali [ad esempio, oggi un'autovettura rimane inutilizzata per il 95 % del tempo e, in città, è generalmente utilizzata da poco più di una persona (1,2)].

3.3.1. L'acquisto di un servizio di mobilità (un posto a sedere per un determinato numero di chilometri, un'automobile per una durata e un chilometraggio determinati ecc.) consente di intensificare l'utilizzo di tali risorse. L'economia della funzionalità permette quindi di aumentare l'intensità dell'uso di numerosi beni di consumo, creando così un maggiore valore a fronte di una minore impronta ambientale.

3.3.2. La tariffazione dei servizi dell'economia della funzionalità, integrando tutti i costi del prodotto e dei servizi e non solo il costo marginale, permette all'utente di stimare i costi effettivi con maggiore precisione. Questo risulta in un segnale di prezzo più vicino all'impatto reale della produzione e incoraggia comportamenti più responsabili (ad esempio, nel caso dell'acquisto di un'ora di *car-sharing*, l'utilizzatore paga l'ammortamento dell'autoveicolo, l'assicurazione, il parcheggio, il carburante ecc., vale a dire l'insieme dei costi calcolati su base percentuale. Il consumatore sarà quindi più sensibile ad un utilizzo ragionato del veicolo rispetto all'uso che ne farebbe un proprietario, il quale, generalmente, percepisce come costo di utilizzo soltanto il consumo di carburante).

3.4. In termini sociali, riducendo i costi di accesso a un prodotto o servizio, attraverso la mutualizzazione di un investimento realizzato collettivamente o la limitazione del costo dell'uso desiderato al solo costo di accesso, l'economia della funzionalità può consentire a un maggior numero di consumatori di accedere a una serie di servizi ai quali in passato non potevano aspirare. La questione fondamentale, dal punto di vista sia economico che giuridico o assicurativo, riguarda l'investitore e il detentore del capitale messo a disposizione degli utenti. In merito a tali questioni, le sfide poste dalle nuove regolamentazioni da mettere a punto appaiono rilevanti.

3.4.1. Le questioni sociali sono numerose e, analogamente alle sfide ambientali, devono essere studiate attentamente per poter decidere circa l'opportunità o meno dell'economia della funzionalità in questo settore, e soprattutto circa le sue condizioni di applicazione per promuovere il progresso sociale.

3.5. Il cambiamento di paradigma che il passaggio dalla «proprietà» all'«accesso» presuppone non è di poco conto, poiché comporta il passaggio da un modello di consumo basato sull'ostentazione e sul desiderio mimetico a un consumo più moderato e meno costruito su logiche compulsive, in ogni caso meno dipendente dalla proprietà di beni materiali.

3.6. Il digitale può permettere di estendere l'ambito dell'economia della funzionalità facendola uscire dalla sfera esclusiva, in ogni caso originaria, del «Business to Business» (*B to B*). Riducendo i costi di distribuzione e, in particolare, di sviluppo, le soluzioni digitali possono apportare a ciascuno delle soluzioni in termini di economia della funzionalità in campi molto diversi tra loro (musica, mobilità, attrezzature, alloggi ecc.). In quest'ottica, è necessario elaborare e applicare rapidamente un quadro fiscale e normativo adeguato al fine di favorire la coesistenza con il modello economico esistente.

3.7. Dai lavori e dalle esperienze più recenti risulta che le pratiche in materia di economia della funzionalità hanno successo e vengono adottate quando le soluzioni proposte migliorano l'esperienza dell'utente e la qualità di vita del consumatore, e non tanto in funzione di criteri esclusivamente economici o ambientali. Il caso del *car-sharing* è esemplificativo, poiché permette di risolvere il problema cruciale del parcheggio nei centri urbani, come pure quello dello streaming, che permette di accedere quasi in tempo reale a un catalogo estremamente ampio.

4. Freni e limiti

4.1. L'economia della funzionalità può, in determinate circostanze, portare ad un'accelerazione dei ritmi di consumo e di rinnovo dei prodotti. Ad esempio, nel caso della telefonia mobile oppure della vendita di veicoli a noleggio di lunga durata, non appare intuitivamente evidente che tali modelli (locazione a lungo termine con, in genere, opzione d'acquisto) contribuiscano a estendere la durata di vita dei prodotti e a migliorare il riciclaggio di quelli giunti alla fine del ciclo di vita.

4.2. Benché i grandi gruppi industriali siano i più conosciuti per aver attuato esempi concreti, settori più tradizionali, come l'agricoltura, ad esempio attraverso gli acquisti collettivi, ma anche le start-up, possono svolgere un ruolo nel consolidamento e nella diffusione dell'economia della funzionalità all'interno della società. Inoltre, sembra che questo approccio e la relativa attuazione possano permettere anche alle PMI di trovare soluzioni nuove per i loro clienti. Alcune strutture, sotto forma di cooperative, possono anche favorire modelli di governance più orizzontali in cui l'utente è pienamente coinvolto nelle attività.

4.3. Riducendo i costi di accesso a un prodotto o un servizio, l'economia della funzionalità può rappresentare un vantaggio per i cittadini meno abbienti, poiché assicura, in particolare, una certa flessibilità nell'accesso ai servizi e ai prodotti. Tuttavia, al tempo stesso, essa può accrescere la vulnerabilità di questi cittadini, qualora non siano più in grado di pagare i diritti di accesso, di uso o di abbonamento a un servizio. Da questo punto di vista, e nell'attuale contesto di crescente precarietà che contraddistingue molti paesi europei, la proprietà può apparire preferibile e quindi più rassicurante per gli utenti precari. Inoltre, per quanto riguarda l'accesso a taluni beni e servizi, la disparità di accesso non è solo una questione di capitale economico (risorse finanziarie) ma anche di capitale culturale o educativo (ambiente sociale, formazioni).

4.4. Dal punto di vista sociale, l'economia della funzionalità può rendere il consumatore, e pertanto il cittadino, ancora più dipendente dalle organizzazioni economiche o da un determinato sistema tecnico ed economico. Una volta iscritti a un determinato servizio, infatti, è difficile, se non addirittura impossibile, riparare, cambiare, modificare ecc. il prodotto messo a disposizione. Pertanto l'economia della funzionalità può rafforzare l'eteronomia se i servizi non coinvolgono sufficientemente gli utenti nella progettazione dei prodotti e delle soluzioni sviluppate. Occorre individuare e promuovere dei modelli economici e di governo che favoriscano l'autonomia dei consumatori (in rapporto a scelte, pratiche e usi).

4.5. Il digitale può permettere di estendere il campo di applicazione dell'economia della funzionalità a tutti i consumatori. Tuttavia, esso solleva anche numerose questioni: la «cattura» di valore da parte di alcune piattaforme, l'ottimizzazione o l'elusione dell'imposta, il rispetto della vita privata (specialmente tramite l'uso dei dati raccolti) e la concentrazione economica (monopoli di piattaforme), come pure aspetti specificamente inerenti al lavoro (come indicato al punto 1.6).

4.6. Il semplice passaggio all'«economia di servizi» non può tutelare l'economia della funzionalità da tutti questi rischi o freni, mentre un approccio più integrato all'economia della funzionalità, che metta in questione la governance dell'impresa, il lavoro e il rapporto con il territorio e tenga conto del consumatore fin dalla progettazione del servizio e lungo tutto il ciclo di vita del prodotto, può permettere di superarli.

4.7. Tuttavia, riguardo a diversi di questi aspetti e in particolare a quelli relativi alla concorrenza o alla tutela della vita privata, è indubbiamente necessario un intervento sul piano giuridico.

5. Per una dinamica europea dell'economia della funzionalità

5.1. Sono numerose le ragioni per cui l'Unione europea deve affrontare il tema dell'economia della funzionalità: si tratta di ragioni di natura ambientale, sociale, culturale ma anche economica. Inoltre, le sfide digitali e, in generale, il collegamento con i nuovi modelli economici, come l'economia collaborativa, l'economia circolare ecc., sono importanti nel quadro di questa riflessione, in particolare alla luce della velocità alla quale si susseguono i cambiamenti.

5.2. In Europa, l'economia funzionale appare come un mezzo che permette alle imprese di ricreare valore aggiunto, promuovere soluzioni ad alta intensità di occupazione (in particolare a valle, nel settore della manutenzione, riparazione ecc., ma anche a monte, nell'elaborazione di modelli economici innovativi e nella progettazione di servizi connessi) e, in particolare, rafforzare la competitività di alcuni settori. Sviluppando offerte di servizi ritagliati sulle esigenze dei consumatori piuttosto che una produzione standardizzata e poco adeguata, l'economia della funzionalità può permettere di ripristinare un rapporto di fiducia tra imprese e consumatori e ridare senso al consumo.

5.3. Mentre i servizi di innovazione delle grandi imprese, i territori e un gran numero di esperti si impegnano per promuovere l'economia della funzionalità, è sorprendente notare la debolezza della dinamica europea. Sebbene l'economia della funzionalità si collochi al centro dell'economia circolare, essa non è affatto menzionata nella relazione recentemente elaborata dalla Commissione su questo tema e intitolata «L'anello mancante».

5.3.1. Malgrado tali dubbi e limiti, nella situazione di incertezza politica ed economica che si può constatare attualmente nell'UE, l'economia della funzionalità costituisce un'opportunità per l'Europa di valorizzare e sviluppare le capacità e le competenze di un gran numero di attori.

Bruxelles, 15 dicembre 2016

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

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Promuovere le imprese innovative e in forte espansione»

(parere d'iniziativa)

(2017/C 075/02)

Relatore: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Decisione dell'Assemblea plenaria	21 gennaio 2016
Base giuridica	Articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	29 novembre 2016
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	220/1/8

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE incoraggia la Commissione a proseguire i suoi sforzi per sviluppare proposte politiche volte a promuovere la creazione di imprese innovative e in forte espansione, e raccomanda che tali iniziative siano condotte, guidate e coordinate da un'unica unità responsabile della valutazione, del controllo e della realizzazione di sinergie tra le politiche innovative delle diverse direzioni generali. Tali proposte politiche dovrebbero rafforzare il mercato unico, i cluster e gli ecosistemi nei quali si creano le start-up innovative, sviluppare la componente di *equity* (capitale proprio) dei mercati dei capitali europei, stimolare un'attenzione specifica dei programmi accademici ai posti di lavoro per il futuro e ridurre al minimo i costi e gli oneri amministrativi legati all'avvio di nuove attività imprenditoriali.

1.1.1. La Commissione dovrebbe continuare il suo lavoro di applicazione delle regole vigenti nel mercato unico: progetti di armonizzazione a lungo termine quali le norme in materia di contabilità e insolvenza, il riconoscimento automatico delle qualifiche professionali e accademiche, l'attuazione accelerata della strategia per il mercato unico digitale e la piena operatività dell'iniziativa per l'Unione dei mercati dei capitali⁽¹⁾ aiuterebbero considerevolmente l'UE a beneficiare pienamente del potenziale di un autentico mercato unico. Norme contrattuali transfrontaliere semplici ed efficaci dovrebbero favorire il commercio elettronico transfrontaliero, riducendo la frammentazione giuridica in materia di diritto dei consumatori nonché i costi di conformità per le imprese.

1.1.2. Occorre espandere ulteriormente i finanziamenti in *equity* onde sostenere le nuove imprese nella loro fase di sviluppo. Ciò comporta, tra l'altro, un sistema fiscale più neutro che tratti allo stesso modo i prestiti e i finanziamenti in *equity* consentendo la deducibilità degli interessi come dei dividendi⁽²⁾. Le nuove imprese dovrebbero essere in grado di utilizzare pacchetti di *stock option* per attirare e trattenere i migliori talenti.

⁽¹⁾ Il CESE ha espresso sostegno per le iniziative dell'Unione dei mercati dei capitali nei suoi pareri sui temi *Piano d'azione per la creazione di un'Unione dei mercati dei capitali* (GU C 133 del 14.4.2016, pag. 17); *Cartolarizzazione* (GU C 82 del 3.3.2016, pag. 1), e *Prospetto* (GU C 177 del 18.5.2016, pag. 9).

⁽²⁾ Il CESE ha ripetutamente chiesto di varare misure volte a eliminare la distorsione a favore del debito nei regimi fiscali, ad esempio nel parere *Finanziamento delle imprese/meccanismi di approvvigionamento alternative* (GU C 451, 16.12.2014, p. 20).

1.1.3. Occorre creare e promuovere una cultura dell'investimento azionario, anche nel settore dell'istruzione e nelle iniziative non legislative. Il sistema finanziario europeo deve sviluppare prodotti di investimento liquidi adatti agli investitori al dettaglio al fine di incoraggiarli a investire nelle piccole imprese innovative.

1.1.4. Anche limitare gli adempimenti burocratici inutili e il «gold plating» (sovraregolamentazione) è essenziale per ridurre al minimo gli oneri amministrativi ed evitare costi inutili e inefficienze in termini di tempo che danneggiano gli imprenditori.

1.1.5. Occorre potenziare e accelerare in tutti gli Stati membri lo sviluppo di nuove forme di collaborazione tra università e imprese, sia grandi che piccole, adottando nuove misure strategiche volte a fare dell'UE un polo di attrazione per i migliori talenti.

1.1.5.1. Il CESE incoraggia la Commissione a rimuovere qualsiasi ostacolo giuridico agli scambi di studenti e giovani imprenditori ⁽³⁾, per esempio con la creazione di un programma Erasmus per i giovani imprenditori.

1.1.5.2. Per incrementare la conoscenza delle imprese promettenti, il CESE auspica la creazione di una banca dati basata su piattaforma e integrata nel polo europeo di consulenza sugli investimenti (EIAH) e nel portale dei progetti di investimento europei (PPIE) ⁽⁴⁾. Detta banca dati comprenderà le imprese a forte crescita dell'UE in diversi settori, scelte sulla base di criteri oggettivi e trasparenti e che consentano il confronto e l'analisi comparativa tra le imprese.

1.1.6. Il CESE ritiene che la condivisione e la valutazione delle buone pratiche offra spunti preziosi per sperimentare nuove politiche ⁽⁵⁾.

1.2. Il Fondo europeo per gli investimenti (FEI) e la Banca europea per gli investimenti (BEI) sono invitati a sostenere le imprese innovative con capitali di rischio e di avviamento specifici per agevolare il trasferimento tecnologico dalle università e dai centri di ricerca. Questo sostegno potrebbe prendere la forma di garanzie sui primi prestiti, che contribuirebbero a superare la resistenza iniziale ai finanziamenti privati.

1.3. Il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), un fondo di 21 miliardi costituito da garanzie dell'Unione europea e capitali della Banca europea per gli investimenti, dovrebbe svolgere un ruolo fondamentale nell'aiutare i progetti innovativi a raggiungere dimensioni sufficienti e ad accedere al mercato. Inoltre, il FEIS potrebbe diventare un modello per i futuri bilanci dell'UE, passando da un metodo di finanziamento dei progetti tradizionale, basato sulle sovvenzioni, a un più efficiente modello fondato sugli investimenti, in grado di raccogliere finanziamenti per i progetti. Il FEIS ha finanziato con successo settori relativamente a rischio che avrebbero potuto facilmente essere trascurati ⁽⁶⁾.

1.4. Il CESE invita a creare un più ampio strumentario per stimolare gli investimenti nella fase di crescita, compresi i «fondi asimmetrici» che comportano rendimenti diversi per diverse classi di investitori, e i veicoli di finanziamento alternativi come il finanziamento collettivo (*crowdfunding*) ⁽⁷⁾. Occorre inoltre prendere in considerazione la creazione di sottomercati al fine di agevolare l'accesso ai mercati per le PMI europee.

1.5. La Commissione dovrebbe affrontare le asimmetrie normative tra l'Europa e gli Stati Uniti per quanto riguarda il trattamento degli investimenti nei software e rimuovere i vincoli normativi che ostacolano gli investimenti del settore finanziario europeo nello sviluppo digitale.

2. Analisi della situazione attuale

2.1. Le piccole e medie imprese (PMI) sono un elemento chiave dell'economia europea e contribuiscono in modo significativo alla creazione di posti di lavoro e alla crescita economica ⁽⁸⁾.

⁽³⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Università impegnate nella costruzione dell'Europa* (GU C 71 del 24.2.2016, pag. 11).

⁽⁴⁾ Polo europeo di consulenza sugli investimenti: <http://www.eib.org/eiah/index.htm>
Informazioni sul portale dei progetti di investimento europei: <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/en/index.html>

⁽⁵⁾ Cfr. il punto 4.

⁽⁶⁾ Forum europeo del digitale, *From Start-up to Scale-up: Growing Europe's Digital Economy* («Da start-up a scale-up: far crescere l'economia digitale europea»), Sergey Filippov e Paul Hofheinz, 2016, pagg. 3-5.

⁽⁷⁾ Ibidem, pag. 5.

⁽⁸⁾ Definizione di PMI secondo l'UE: (GU L 124 del 20.5.2003, pag. 36).

2.1.1. Nel 2015 più di 22,3 milioni di PMI nell'Unione europea costituivano il 99,8 % di tutte le imprese non finanziarie, impiegavano 90 milioni di persone (66,9 % dell'occupazione totale), generavano il 57,8 % del valore aggiunto totale ⁽⁹⁾ e procuravano l'85 % dei nuovi posti di lavoro. L'Europa deve assicurarsi che venga creata una nuova generazione di PMI per compensare le 200 000 imprese che falliscono ogni anno ⁽¹⁰⁾, con l'impatto che ne consegue per 1,7 milioni di lavoratori. Tuttavia, ciò che conta di più per la futura crescita economica sono le imprese che vogliono innovare, crescere ed esportare.

2.2. La creazione di start-up con elevati tassi di crescita è di importanza fondamentale data l'attenzione che queste imprese riservano all'innovazione nei settori in rapida crescita e ad elevato valore aggiunto. Queste sono le imprese che creeranno posti di lavoro in futuro e faranno da traino alla crescita della produttività, che è centrale per un miglioramento del tenore di vita. Sebbene l'Europa faccia registrare progressi in alcuni settori, è in ritardo nel passaggio dalla fase start-up alla fase scale-up, che in ultima analisi dovrebbe portare alla crescita e alla creazione di posti di lavoro di cui l'Europa ha bisogno ⁽¹¹⁾.

2.3. Il parere d'iniziativa si concentra sulle «scale-up»: imprese in forte espansione, con una crescita media annuale del numero di dipendenti (o del fatturato) superiore al 20 % su un periodo di tre anni, e con 10 o più dipendenti all'inizio del periodo di osservazione ⁽¹²⁾. Una caratteristica fondamentale delle scale-up è che esse utilizzano modelli aziendali che sono altamente scalabili. Con scalabilità si intende la capacità di crescere in termini di accesso al mercato, entrate e struttura innescata, ad esempio, dalla rapida riproduzione del modello aziendale in vari mercati o da nuove pratiche di gestione.

2.3.1. Da uno studio dell'OCSE riguardante 11 paesi ⁽¹³⁾ è emerso che, in tutti questi paesi, le scale-up rappresentano meno del 10 % delle imprese ma creano fino a due terzi di tutti i nuovi posti di lavoro ⁽¹⁴⁾.

2.4. Le start-up sono in prevalenza meno redditizie nel breve periodo e dipendono dai finanziamenti esterni. Se queste imprese innovative non sono in grado di finanziare i loro piani di espansione, non riescono a crescere, e probabilmente viene meno il potenziale per la crescita della produttività e la creazione di posti di lavoro.

2.4.1. Secondo un'analisi realizzata dalla Banca mondiale ⁽¹⁵⁾, nel 2007 il tasso medio dei prestiti in sofferenza delle PMI nei mercati dei paesi sviluppati era pari al 6,93 %, più del doppio di quello dei crediti alle grandi imprese (2,54 %). I prestiti in sofferenza sono aumentati massicciamente durante la crisi in Portogallo, Spagna, Italia e Irlanda, arrivando a percentuali comprese tra il 10 % e il 25 %.

2.4.1.1. Politiche volte a incoraggiare le banche a concedere prestiti alle imprese più esposte al rischio, in particolare imprese nella prima fase di sviluppo e con garanzie limitate, potrebbero creare una serie di banche poco solide, causare una contrazione del credito e provocare una crescente instabilità finanziaria ⁽¹⁶⁾.

2.5. L'Europa deve concentrarsi su un buon funzionamento della «transizione del finanziamento», che attualmente è frammentaria.

2.5.1. La transizione del finanziamento si compone di quattro capitoli: fase start-up (finanziata mediante sovvenzioni, capitale di avviamento, la famiglia e gli amici); fase di crescita del capitale proprio (*crowdfunding*, microfinanza, *business angels*); crescita sostenuta (cartolarizzazione, *private equity*, capitale di rischio, investitori istituzionali, collocamento del debito privato) e uscita (acquisizione, mercati azionari).

⁽⁹⁾ http://www.eif.org/news_centre/publications/eif_annual_report_2015.pdf

⁽¹⁰⁾ *Bankruptcy and second chances for honest failed entrepreneurs* («Fallimento e seconde opportunità per gli imprenditori onesti che hanno fatto fallimento») — Politica della Commissione europea — Giornata dell'imprenditoria, 12 novembre 2015.

⁽¹¹⁾ Una start-up è definita in genere come un'attività imprenditoriale finalizzata alla ricerca di un modello aziendale ripetibile e scalabile. Queste nuove imprese sono in genere altamente innovative, di solito basate su idee, tecnologie o modelli aziendali che prima non esistevano. Una scale-up, invece, è un'azienda che cresce e si espande rapidamente in termini di accesso al mercato, profitti o numero di dipendenti. Cfr. l'*Octopus High Growth Small Business Report 2015* (Octopus, Londra 2015).

⁽¹²⁾ <https://www.linkedin.com/pulse/20141201163113-4330901-understanding-scale-up-companies>

⁽¹³⁾ Regno Unito, Finlandia, Spagna, Italia, Stati Uniti, Canada, Norvegia, Paesi Bassi, Danimarca, Nuova Zelanda e Austria.

⁽¹⁴⁾ *Supporting investors and growth firms* («Il sostegno agli investitori e alle imprese in espansione») — T. Aubrey, R. Thillaye e A. Reed, 2015, pag. 11.

⁽¹⁵⁾ <http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/BeckDemircugKuntMartinezPeria.pdf>

⁽¹⁶⁾ *Supporting investors and growth firms* («Il sostegno agli investitori e alle imprese in espansione») — T. Aubrey, R. Thillaye e A. Reed, 2015, pag. 21.

3. Fasi per lo sviluppo di un ecosistema dell'innovazione favorevole alle scale-up

3.1. Gli ecosistemi dell'innovazione efficaci, che favoriscono la crescita delle imprese «scale-up», sono caratterizzati da reti fortemente interconnesse di istituti di ricerca e di istruzione, grandi industrie, investitori in capitale di rischio, presenza di talento creativo e imprenditoriale ⁽¹⁷⁾.

3.1.1. Di solito le start-up sorgono nell'ambito di hub tecnologici costruiti intorno a poli universitari d'eccellenza che svolgono un ruolo chiave nello sviluppo di un contesto imprenditoriale dinamico perché sono fonte di talenti, sia in termini di studenti che di personale accademico. Cluster potenti e ben collegati migliorano la produttività di un'impresa, determinano la direzione e il ritmo dell'innovazione e stimolano la nascita di nuove imprese. Gli Stati Uniti e la Cina, nonché taluni centri in Europa, conducono una battaglia di lungo periodo per attrarre talenti e capitali e promuovere l'innovazione.

3.1.2. La frammentazione dei mercati del lavoro europei, invece, ostacola la transizione da start-up a scale-up. A tale riguardo, è fondamentale facilitare la mobilità della forza lavoro nell'UE, e attrarre talenti da paesi terzi che fungano a loro volta da polo di attrazione, creando così un circolo virtuoso.

3.1.3. Si potrebbe promuovere un programma Erasmus per giovani imprenditori, in linea con il principio guida della crescita e dell'occupazione, un'iniziativa che consentirebbe di facilitare la mobilità e sarebbe ben accolta dalle imprese.

3.1.3.1. Recentemente sono state adottate alcune politiche al fine di attrarre talenti dall'esterno dell'Unione. La carta blu dell'UE, introdotta nel 2009, ha accelerato l'ingresso di lavoratori qualificati con un datore di lavoro dell'Unione ⁽¹⁸⁾. A livello nazionale, alcuni paesi europei hanno già introdotto procedure specifiche per l'ottenimento del visto da parte di imprenditori, e altri paesi ne stanno seguendo l'esempio ⁽¹⁹⁾.

3.1.4. Un caso notevole di un hub tecnologico efficace è quello di Oxbridge, ossia la regione di influenza delle università di Oxford e Cambridge nel Regno Unito. La comunità «high tech» del Regno Unito ha continuato a crescere e a innovare anche durante il prolungato periodo di recessione economica e ristagno tra il 2008 e il 2012 ⁽²⁰⁾.

3.1.4.1. Tuttavia, molte università europee non hanno la posizione o la reputazione, la struttura o l'inclinazione per creare condizioni favorevoli alla crescita di iniziative imprenditoriali nei campus e promuovere questa agenda con i governi ⁽²¹⁾. I leader del mondo universitario e i governi dovrebbero sviluppare collegamenti con l'industria, investendo in uffici per il trasferimento di tecnologia nei campus e nell'educazione all'imprenditorialità ⁽²²⁾.

3.1.5. Le spin-off create a seguito di trasferimenti di tecnologia dalle università hanno difficoltà a crescere a causa della mancanza di denaro e di capacità di gestione specializzata. È quindi essenziale che possano contare su un sostegno pubblico istituzionale per superare le retrosie iniziali dei finanziatori privati a investire nelle spin-off con un profilo tecnico, dal momento che esse sono percepite come troppo tecniche e rischiose e spesso non sono ben comprese.

3.2. Pur avendo un livello di istruzione simile, i cittadini europei creano nuove imprese con una frequenza di gran lunga minore rispetto agli americani. Tra i molteplici motivi alla radice di tale fenomeno figurano gli alti livelli di avversione al rischio, gli oneri amministrativi, una cultura della «seconda opportunità» insufficientemente sviluppata, la scarsa formazione all'imprenditorialità e la carente cultura della partecipazione al capitale nel settore privato. Un'attenzione particolare dovrebbe essere riservata anche allo sviluppo precoce di una cultura imprenditoriale al livello delle scuole primarie e secondarie.

⁽¹⁷⁾ Tataj, D. *Innovation and Entrepreneurship. A Growth Model for Europe beyond the Crisis* («Innovazione e imprenditorialità: un modello di crescita per l'Europa al di là della crisi»), Tataj Innovation Library, New York, 2015.

⁽¹⁸⁾ <https://www.apply.eu/directives/>

⁽¹⁹⁾ <http://tech.eu/features/6500/European-start-up-visa>

⁽²⁰⁾ www.cambridge.gov.uk/sites/default/files/documents/cnfe-aap-io-employment-sector-profile.pdf

⁽²¹⁾ *Clustering for Growth, How to build dynamic innovation clusters in Europe* («I cluster per la crescita: come creare cluster dinamici per l'innovazione in Europa»), pag. 11.

⁽²²⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Università impegnate nella costruzione dell'Europa* (GU C 71 del 24.2.2016, pag. 11).

3.2.1. Il rischio di bancarotta infatti è ciò che gli europei temono di più nella creazione di una nuova impresa: il 43 % in Europa rispetto al 19 % negli USA. Negli USA ⁽²³⁾, il regime di fallimento aziendale piuttosto efficiente e non punitivo, in aggiunta a un'accettazione generalmente maggiore dei fallimenti aziendali, contribuisce a una maggiore propensione ad assumersi rischi. Lo sviluppo di una cultura più imprenditoriale dovrebbe essere una priorità per i responsabili politici così come per gli istituti di istruzione.

3.2.1.1. Uno studio recente dimostra che le società fondate dai cosiddetti «restarter» presentano maggiore fatturato e crescita dell'occupazione e migliori possibilità di ottenere finanziamenti esterni ⁽²⁴⁾. In Spagna solo il 20 % degli imprenditori che creano la loro prima start-up ha successo, mentre al secondo tentativo il tasso di riuscita sale a uno sbalorditivo 80 %.

3.3. Le imprese in forte espansione e innovative hanno maggiori probabilità di vedersi rifiutare un prestito bancario a causa della mancanza di capitale, che costituisce una parte fondamentale delle valutazioni del merito di credito svolte dalle banche ⁽²⁵⁾. I finanziamenti in *equity* sono pertanto fondamentali per le start-up e per le imprese con piani di espansione significativi, ma i cui flussi finanziari previsti siano incerti o negativi. Il credito bancario dovrebbe pertanto essere integrato migliorando la diversità e la flessibilità delle fonti di finanziamento, con un accento particolare sul ruolo del finanziamento in *equity*.

3.4. Occorre creare e promuovere in Europa una cultura dell'investimento azionario, e i sistemi finanziari europei devono sviluppare prodotti di investimento adatti agli investitori al dettaglio e fornire la liquidità necessaria affinché possano investire nelle piccole imprese innovative.

3.4.1. A causa della carenza di finanziamenti nelle fasi successive del loro sviluppo, le start-up europee non riescono a mantenere il ritmo di crescita delle loro omologhe statunitensi, e devono generare proventi più rapidamente per rimanere in vita, oppure vengono cedute a prezzi scontati quando non hanno ancora raggiunto una fase matura. Infatti nel 2009 solo il 5 % delle società europee create da zero a partire dal 1980 figurava tra le prime 1 000 in termini di capitalizzazione di mercato. Negli USA, la quota era del 22 % ⁽²⁶⁾.

3.4.1.1. È degno di nota il fatto che più della metà del capitale di rischio totale a livello mondiale è stato concesso negli USA, e solo il 15 % in Europa. Nel 2013 sono stati concessi 26 miliardi di euro di capitale di rischio negli USA e 5 miliardi di euro in Europa, mentre i «*business angel*» hanno procurato 6 miliardi di euro alle start-up europee e 20 miliardi di euro a quelle statunitensi.

3.4.1.2. Pertanto, l'UE è penalizzata da un forte deficit nei finanziamenti con i «*business angel*» e in quelli con capitale di rischio, che negli USA sono rispettivamente tre e cinque volte maggiori. Si tratta di una differenza cruciale in quanto proprio questo tipo di capitale è necessario per rendere le imprese più grandi e più efficaci.

3.4.1.3. La ragione principale di ciò è la grande frammentazione dell'industria di capitale di rischio dell'UE, che segue le frontiere nazionali. Con circa 60 milioni di EUR, la media dei fondi di capitale di rischio europei è solo la metà di quella degli Stati Uniti, e il 90 % degli investimenti in capitale di rischio dell'UE è concentrato in otto Stati membri (Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Spagna, Svezia e Regno Unito) ⁽²⁷⁾. A causa della diversità delle norme degli Stati membri, le società di capitale di rischio che intendono reperire fondi in tutta Europa devono sostenere costi elevati. Di conseguenza, sono società piccole e dispongono di meno capitali per sostenere le imprese in crescita. Se i mercati dei capitali di rischio avessero uno spessore analogo a quello degli Stati Uniti, tra il 2008 e il 2013 sarebbero stati disponibili per finanziare le imprese fino a 90 miliardi di EUR di fondi supplementari ⁽²⁸⁾.

3.4.1.4. Un altro problema è rappresentato dall'insufficiente coinvolgimento degli investitori privati. Nel corso dell'ultimo decennio, il settore europeo del capitale di rischio è diventato sempre più dipendente dalle istituzioni del settore pubblico, che nel 2015 contribuivano al 31 % ⁽²⁹⁾ del totale (rispetto al 15 % ⁽³⁰⁾ del 2007). L'obiettivo non dovrebbe essere meno denaro pubblico ma più fonti private. La base di investitori deve essere ampliata e diversificata perché l'industria possa essere autosufficiente nel lungo periodo.

⁽²³⁾ *Bankruptcy and second chances for honest failed entrepreneurs* («Fallimento e seconde opportunità per gli imprenditori onesti che hanno fatto fallimento») — Politica della Commissione europea.

⁽²⁴⁾ Ricerca a cura della professoressa Kathryn Shaw, Stanford Graduate School of Business.

⁽²⁵⁾ *Supporting investors and growth firms* («Il sostegno agli investitori e alle imprese in espansione») — T. Aubrey, R. Thillaye e A. Reed, 2015, pag. 40.

⁽²⁶⁾ <http://eref.knowledge-economy.net/uploads/documents/Born%20to%20Grow.pdf>

⁽²⁷⁾ Commissione europea, *Costruire un'Unione dei mercati dei capitali*, Libro verde, op. cit.

⁽²⁸⁾ Ibid.

⁽²⁹⁾ <http://www.investeurope.eu/media/476271/2015-european-private-equity-activity.pdf>

⁽³⁰⁾ http://www.investeurope.eu/media/340371/141109_EVCA_FOF_scheme.pdf

3.4.1.5. Per incentivare i partenariati pubblico-privati, potrebbe essere preso in considerazione il ricorso ai fondi asimmetrici. Si tratta di fondi di capitale di rischio in cui agli investitori vengono offerte condizioni diverse a seconda dei loro obiettivi di investimento, riconoscendo i diversi interessi dei partner nelle diverse forme di collaborazione. Questi fondi esistono già in Finlandia, Grecia, Regno Unito e Paesi Bassi.

3.4.2. Occorre inoltre prendere in considerazione la creazione di sottomercati al fine di agevolare l'accesso ai mercati per le PMI europee. Essi dovrebbero prevedere costi di quotazione bassi e un approccio flessibile adeguato alle necessità delle imprese più piccole e più dinamiche. Ne sono buoni esempi l'*Alternative Investment Market* (AIM) di Londra, il *Nouveau Marché* di Parigi e il *Mercado Alternativo Bursatil* (MAB) di Madrid. Questo sistema flessibile di regolamentazione può rivelarsi un'arma a doppio taglio. Le piccole imprese possono beneficiare di un accesso più agevole alla borsa per vendere azioni ma, d'altra parte, gli investitori inesperti potrebbero incontrare difficoltà nel valutare esattamente il profilo di rischio di un'impresa.

3.4.3. La regolamentazione specifica per settore ostacola talvolta la capacità delle imprese dell'UE di investire nello sviluppo delle tecnologie rispetto ai loro omologhi statunitensi. Per esempio, esiste un'asimmetria normativa tra soggetti finanziari europei, statunitensi e svizzeri per quanto riguarda gli investimenti necessari nei software e in altri attivi immateriali, che sono fondamentali per lo sviluppo digitale.

3.4.3.1. Il settore bancario è, di gran lunga, il più grande settore informatizzato nel mondo, che ogni anno spende 700 miliardi di dollari per l'innovazione informatica (1 EUR su 5 viene speso dal settore finanziario) e copre dal 5 al 10 % degli investimenti ⁽³¹⁾. Le banche, di conseguenza, sono tra i principali attori nell'ambito della trasformazione digitale e i principali finanziatori dell'economia digitale.

3.4.3.2. Tuttavia, il quadro normativo penalizza i loro investimenti, quanto mai necessari, nell'informatica. La regolamentazione in ambito finanziario dovrebbe considerare i software come bene ordinario e non dovrebbe costringere le banche dell'UE a dedurre questi investimenti ai fini dei requisiti patrimoniali.

3.5. I diversi regimi fiscali tra gli Stati membri e tra i differenti tipi di finanziamento rappresentano un ostacolo allo sviluppo di mercati di capitali paneuropei, con un impatto sia sugli investitori che sugli emittenti.

3.5.1. Per lo più i regimi di tassazione delle imprese in Europa privilegiano il finanziamento tramite capitale di prestito rispetto al finanziamento tramite *equity*, in quanto consentono la deduzione delle spese per interessi; non è invece prevista una deduzione per i pagamenti del dividendo in caso di raccolta di capitale proprio. Questa preferenza per il finanziamento tramite capitale di prestito potrebbe essere affrontata attraverso deduzioni fiscali delle spese sia del finanziamento tramite *equity* che del finanziamento tramite capitale di prestito ⁽³²⁾.

3.5.1.1. Gli incentivi fiscali hanno un ruolo importante nell'erogazione di finanziamenti nella fase iniziale delle imprese in forte espansione, e diversi governi in tutto il mondo consentono detrazioni fiscali per i singoli e le imprese che investono nelle start-up ad alta tecnologia o in fondi di capitale di rischio qualificati ⁽³³⁾.

3.5.1.2. Un beneficio tradizionalmente attraente per i lavoratori e i nuovi imprenditori consiste nel mettere in atto programmi di *stock option*, poiché molti di essi rinuncerebbero a una compensazione salariale. Nella maggior parte degli Stati membri, il trattamento fiscale delle *stock option* è assai penalizzante poiché sono trattate come reddito normale e assoggettate ad un'aliquota marginale. Si dovrebbe incoraggiare un trattamento fiscale preferenziale per le *stock option* in modo analogo alle *Incentive Stock Options* (ISO) ⁽³⁴⁾ negli Stati Uniti.

3.5.2. Per le imprese è costoso rispettare gli obblighi in materia di IVA, in particolare se le loro attività includono la vendita transfrontaliera di beni o di servizi. Il CESE si compiace dell'intenzione annunciata dalla Commissione di presentare entro la fine del 2016, nell'ambito della sua strategia per il mercato unico digitale, proposte legislative volte a ridurre gli oneri amministrativi per le imprese derivanti da differenti regimi IVA. Tra queste misure, la Commissione propone di introdurre una soglia esente da IVA per aiutare le start-up e le microimprese ⁽³⁵⁾.

⁽³¹⁾ Federazione bancaria dell'Unione europea, 16 settembre 2016.

⁽³²⁾ Serena Fatica, Thomas Hemmelgarn e Gaëtan Nicodème, *The Debt-Equity Tax Bias: Consequences and Solutions*, European Commission Taxation Papers/Documento di lavoro 33-2012: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_33_en.pdf

⁽³³⁾ Per esempio il punto 4.3.

⁽³⁴⁾ <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/26/1.422-2>

⁽³⁵⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1024_en.htm

3.6. Liberare completamente il potenziale del mercato unico è fondamentale affinché le start-up possano sin dalla loro fase iniziale offrire i loro servizi e prodotti in tutta l'UE, per poi crescere rapidamente e competere nei mercati mondiali.

3.6.1. Norme contrattuali transfrontaliere semplici ed efficaci per i consumatori e le imprese costituiscono una priorità nella strategia per il mercato unico digitale. Esse promuovrebbero il commercio elettronico transfrontaliero nell'UE eliminando la frammentazione giuridica nel settore del diritto contrattuale dei consumatori. L'eliminazione degli ostacoli dovuti alle differenze in materia di diritto contrattuale nell'UE farebbe aumentare i consumi di 18 miliardi di euro e il prodotto interno lordo di 4 miliardi di euro rispetto al livello attuale⁽³⁶⁾.

3.7. Anche gli oneri amministrativi superflui determinano costi supplementari e inefficienze in termini di tempo che danneggiano gli imprenditori.

3.7.1. Nel periodo 2013-2015, il costo medio per avviare un'impresa nell'UE ammontava al 4,1 % del PIL pro capite, mentre negli USA era dell'1,17 %⁽³⁷⁾.

3.7.2. In termini di tempo medio impiegato per costituire una società, nell'UE la registrazione veniva completata nell'arco di 11,6 giorni. Negli USA sono necessari soltanto 6 giorni per avviare un'impresa.

3.8. L'asimmetria delle informazioni è un altro motivo per cui l'Europa non produce quantità sufficienti di imprese a elevato tasso di crescita. Gli investitori non dispongono di un quadro completo di tutte le opportunità di investimento. Inoltre, gli investitori non europei devono far fronte a ulteriori limitazioni quando cercano di comprendere le specificità dei diversi mercati nazionali. Un portale dedicato, integrato con il polo europeo di consulenza sugli investimenti (EIAH) e con il portale dei progetti di investimento europei (PPIE)⁽³⁸⁾, contribuirebbe a dare visibilità ai progetti a forte crescita e a ridurre l'asimmetria informativa.

4. Un esempio di buone pratiche tra i molti attualmente esistenti

4.1. Diversi paesi hanno sviluppato buone pratiche per sostenere le start-up e le scale-up. Il CESE raccomanda alla Commissione di esaminare con attenzione le possibilità per l'attuazione di tali pratiche a livello europeo.

4.1.1. La Germania impone alle imprese di aderire a una camera di commercio tedesca (IHK), la quale a sua volta offre sostegno e consulenza⁽³⁹⁾.

4.1.2. Si dovrebbero valutare sistemi statali di garanzia dei prestiti come quelli di Italia, Regno Unito, Polonia e Francia e il cofinanziamento da parte dello Stato in Germania e in Svezia⁽⁴⁰⁾.

4.1.3. Il Regno Unito offre regimi di incentivi fiscali (EIS, SEIS e VCT⁽⁴¹⁾) per aumentare il flusso di fondi verso le attività più rischiose.

4.1.4. La regione Piemonte ha sviluppato reti in 12 cluster industriali, favorendo l'incontro tra imprese, università ed enti locali⁽⁴²⁾.

4.1.5. Nei Paesi Baschi (Spagna), la cooperativa Elkar-Lan promuove la creazione di altre cooperative mediante un'analisi completa della fattibilità del progetto, la formazione e l'accesso alle sovvenzioni e agli aiuti finanziari⁽⁴³⁾.

⁽³⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6264_it.htm

⁽³⁷⁾ www.theglobaleconomy.com/USA/Cost_of_starting_business

⁽³⁸⁾ Cfr. nota a piè di pagina 4.

⁽³⁹⁾ <http://www.dihk.de/en>

⁽⁴⁰⁾ *Supporting investors and growth firms* («Il sostegno agli investitori e alle imprese in espansione») — T. Aubrey, R. Thillaye e A. Reed, 2015, pag. 36.

⁽⁴¹⁾ *Enterprise Investment Scheme, Seed Enterprise Investment Scheme e Venture Capital Trust.*

⁽⁴²⁾ cordis.europa.eu/piedmont/infra-science_technology_en.html

⁽⁴³⁾ www.elkarlan.coop

4.1.6. La digitalizzazione dei servizi della pubblica amministrazione, come dimostra il caso dell'Estonia, potrebbe costituire un importante passo avanti nel promuovere la crescita di imprese innovative ad alta tecnologia. Su scala paneuropea, lo sviluppo dell'amministrazione elettronica (*e-government*) potrebbe avere un impatto enorme;

4.1.7. Nell'era dell'economia basata sui dati, un vantaggio competitivo può derivare dagli attivi immateriali, che sono difficili da valutare e con i meccanismi di finanziamento tradizionali. L'Ufficio per la proprietà intellettuale del Regno Unito ha messo a punto un metodo per individuare e valutare tali attività in termini di flusso di cassa ⁽⁴⁴⁾.

4.1.8. Nel Regno Unito è stato creato nell'ambito di *Tech City UK* un gruppo ad hoc denominato *Future Fifty* per sostenere le 50 principali società digitali in crescita del paese. Il programma fornisce l'accesso a competenze all'interno del governo e del settore privato, crea legami con la base degli investitori istituzionali del paese e offre un sostegno su misura per aiutare le imprese a crescere rapidamente e gettare le basi per prepararle alla prima quotazione (IPO) ⁽⁴⁵⁾, alle fusioni e acquisizioni e all'espansione globale ⁽⁴⁶⁾.

4.1.9. Nel 2015 il governo federale degli Stati Uniti ha avviato il regime STEM, volto a stimolare i più giovani a studiare le scienze, la tecnologia, l'ingegneria e la matematica. Un elemento fondamentale è dedicato alla preparazione degli studenti per le future esigenze del mercato del lavoro ⁽⁴⁷⁾. Vi è una crescente attenzione per le competenze trasferibili e per le discipline STEAM, dove «A» sta per «arts», ossia le materie umanistiche.

5. Iniziative adottate dalla Commissione europea per promuovere la creazione e la crescita delle start-up

5.1. La Commissione europea ha compiuto un notevole sforzo per sostenere gli imprenditori, lanciando numerose iniziative negli ultimi anni su impulso di diverse direzioni generali, vale a dire la DG CONNECT ⁽⁴⁸⁾, la DG EAC ⁽⁴⁹⁾, la DG GROW ⁽⁵⁰⁾, la DG RTD ⁽⁵¹⁾ e la DG FISMA ⁽⁵²⁾.

5.2. Molte di queste iniziative sono recenti ed è ancora troppo presto per valutarne gli effetti. Tuttavia, il CESE ritiene che la Commissione abbia imboccato la strada giusta e la incoraggia a continuare a lavorare in questa direzione, sempre in consultazione con i soggetti interessati pertinenti a livello europeo e nazionale.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽⁴⁴⁾ <https://www.gov.uk/government/publications/banking-on-ip>

⁽⁴⁵⁾ Offerta pubblica iniziale o lancio sul mercato azionario.

⁽⁴⁶⁾ <http://futurefifty.com/>

⁽⁴⁷⁾ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/23/fact-sheet-president-obama-announces-over-240-million-new-stem-commitmen>

⁽⁴⁸⁾ Piano d'azione «Imprenditorialità 2020».

⁽⁴⁹⁾ Programma Erasmus.

⁽⁵⁰⁾ Strategia per il mercato unico.

⁽⁵¹⁾ Programma Orizzonte 2020 per la ricerca e l'innovazione.

⁽⁵²⁾ Unione dei mercati dei capitali.

Parere del Comitato economico e sociale europeo «Un quadro adeguato per la trasparenza delle imprese»

(parere d'iniziativa)

(2017/C 075/03)

Relatrice: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Decisione dell'Assemblea plenaria	21.1.2016
Base giuridica	Articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	29.11.2016
Adozione in sessione plenaria	14.12.2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione	219/3/14
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato ritiene essenziale che le imprese siano trasparenti, e appoggia tutte le iniziative intese a garantire la sostenibilità e la prevedibilità a lungo termine delle attività imprenditoriali. La trasparenza è importante per tutte le parti interessate, tanto per le imprese stesse quanto per il miglioramento della loro immagine e il rafforzamento della fiducia dei lavoratori, dei consumatori e degli investitori.

1.2. Il Comitato riconosce che la maggior parte delle imprese che operano nell'UE è trasparente; ciò nondimeno, da alcuni scandali recenti è emersa la necessità di aumentare la trasparenza, in modo che entri a far parte, in generale, delle strategie sostenibili delle imprese. Gli investitori e gli azionisti prestano un'attenzione sempre maggiore non solo agli indicatori di redditività delle imprese, ma anche a indicatori qualitativi di RSI ⁽¹⁾ che contribuiscono a ridurre i rischi sociali e a garantire lo sviluppo sostenibile dell'impresa. Per rispondere alle esigenze delle imprese e di altri soggetti interessati, le informazioni dovrebbero essere rilevanti e la loro raccolta efficiente in termini di costi.

1.3. Il Comitato osserva che i governi degli Stati membri dovrebbero motivare e incoraggiare le imprese a fare della trasparenza un punto di forza, poiché essa rappresenta anche una valida opportunità sul piano commerciale, e sostenerle affinché possano soddisfare tali requisiti.

1.4. Il CESE ritiene importante concentrarsi tanto sull'utilità e l'ampiezza delle informazioni fornite quanto sulla loro qualità e veridicità. Il miglioramento della trasparenza dovrebbe essere orientato sia ai risultati conseguiti sia al processo di rendicontazione e pubblicazione delle informazioni. La rendicontazione dovrebbe essere lungimirante, ma anche fornire informazioni sui risultati ottenuti in passato.

1.5. Il CESE raccomanda alla Commissione di adottare ulteriori misure per consentire alle imprese di rispettare i loro obblighi in materia di trasparenza e di rimanere competitive a livello mondiale.

1.6. In generale, il CESE è consapevole del fatto che le piccole e medie imprese operano in condizioni diverse. Per tale motivo, le norme che le riguardano andrebbero semplificate per consentire loro di riferire in modo più adeguato al fine di garantire una piena trasparenza. Il CESE si rallegra del progetto di sviluppo delle capacità inteso ad assistere le PMI nel rispondere a tali sfide.

⁽¹⁾ COM(2011) 681 final.

1.7. Il Comitato ritiene che ogni ulteriore iniziativa in materia di pubblicazione di informazioni dovrebbe concentrarsi sulle reali necessità informative dei soggetti interessati, prevedendo una serie di indicatori comuni e, al tempo stesso, tenendo conto delle caratteristiche della singola azienda e del settore di attività.

1.8. Il Comitato sottolinea che la responsabilità sociale delle imprese (RSI) e la politica in materia di trasparenza all'interno di un'impresa non sono efficaci senza l'impegno dei dipendenti, i quali andrebbero pertanto coinvolti nelle consultazioni tra le parti sociali.

1.9. Mentre la rendicontazione delle imprese coinvolge un pubblico sempre più vasto, aumentano i gruppi di soggetti interessati che vogliono saperne di più su vari aspetti delle questioni aziendali. Il Comitato giudica quindi importante valutare l'attuale modello di rendicontazione e renderlo adatto allo scopo.

2. Contesto generale

2.1. Nel 2010 la Commissione ha pubblicato una **comunicazione contenente 50 proposte finalizzate a migliorare il mercato interno**, nella quale sosteneva che a questo sforzo comune devono contribuire anche le imprese, dimostrando la propria responsabilità e trasparenza nei confronti non solo di dipendenti e azionisti, ma anche della società nel suo insieme. La Commissione ha sottolineato che il governo societario potrebbe essere ulteriormente migliorato, in particolare per quanto concerne la composizione e la diversità dei consigli di amministrazione, ivi compresa la rappresentanza delle donne, al fine di migliorare l'occupazione, l'imprenditorialità e il commercio⁽²⁾. È ormai riconosciuto che l'etica e i valori imprenditoriali rappresentano un contributo alla ripresa economica.

2.2. Nel 2011 la Commissione ha pubblicato una **strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese (RSI)**⁽³⁾, in cui ha proposto una nuova definizione di RSI come «responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società». E uno degli elementi di tale strategia era un piano d'azione volto all'integrazione della rendicontazione finanziaria e sociale.

2.3. Nel 2012 il Comitato ha adottato un parere sulla strategia rinnovata dell'UE in materia di RSI⁽⁴⁾, sottolineando che, in un clima di difficoltà economiche e politiche, tale iniziativa politica offriva l'opportunità di assumere un impegno positivo a fianco della comunità imprenditoriale. È importante riconoscere le diverse motivazioni dietro le attività di RSI. La comunicazione indicava una serie di benefici, che andrebbero promossi in modo più efficace, accanto agli esempi di buone pratiche, per informare le imprese e incoraggiarle a un maggiore impegno in fatto di RSI.

2.4. Negli ultimi anni il Comitato ha formulato su questi temi molti altri pareri, che saranno menzionati più avanti nel presente parere e che sottolineano l'importanza della responsabilità sociale delle imprese, della trasparenza delle imprese, della divulgazione di informazioni non finanziarie e del coinvolgimento delle varie parti interessate — gli investitori, i consumatori, i lavoratori e i loro rappresentanti sindacali, le ONG — nel relativo processo. Nel presente parere il Comitato intende concentrarsi su un quadro adeguato per l'intero processo in questione.

3. Per imprese socialmente responsabili e trasparenti

3.1. La crisi economica del 2008 e le sue conseguenze sociali hanno intaccato, in una certa misura, la fiducia dei cittadini nelle imprese, facendo sì che l'attenzione del pubblico e degli investitori si appuntasse sui comportamenti sociali ed etici di queste. Un maggior numero di gruppi di soggetti interessati vuole oggi saperne di più su diversi aspetti delle questioni aziendali.

3.2. Gli investitori esigono trasparenza e controllo sui loro investimenti, e vogliono sapere quali sono gli effetti, positivi o negativi, prodotti dai loro capitali sull'ambiente e sulla società. Le fonti più importanti di informazioni non finanziarie per gli investitori sono le relazioni in materia di sostenibilità/responsabilità sociale delle imprese e le relazioni annuali. Le dichiarazioni di politica della qualità sono importanti per valutare il ritorno finanziario, ma gli indicatori chiave di prestazione (KPI) sono considerati fondamentali.

⁽²⁾ COM(2010) 608 final.

⁽³⁾ COM(2011) 681 final.

⁽⁴⁾ GU C 229 del 31.7.2012, pag. 77.

3.3. I lavoratori sono le prime vittime delle imprese che non prestano sufficiente attenzione alle regole e della loro mancanza di trasparenza. Eppure i lavoratori svolgono un ruolo chiave nello sviluppo delle imprese in cui lavorano: da ciò dipendono la sicurezza del loro posto di lavoro, il loro salario, le loro condizioni di salute e di lavoro. Hanno il diritto di esigere trasparenza e di essere informati e coinvolti nelle decisioni concernenti la situazione finanziaria e le politiche sociali, ambientali ed economiche delle loro imprese.

3.4. I consumatori chiedono trasparenza e si aspettano che venga loro garantita in specifici settori che ritengono importanti. Perseguire una politica di trasparenza riveste un interesse diretto per le imprese in termini di relazioni con le altre parti interessate (lavoratori, cittadini e consumatori). Spesso ciò significa soltanto fornire ai consumatori i dati necessari e aiutarli a prendere decisioni di acquisto informate, ma alla fine saranno proprio le imprese che attuano tali principi a trarre vantaggio dalla fedeltà di consumatori più informati ⁽⁵⁾. Un settore particolarmente sensibile a questo tema è quello dell'industria alimentare. I risultati delle ultime ricerche condotte dal Centro per l'integrità degli alimenti ⁽⁶⁾ dimostrano che una maggiore trasparenza si traduce in una maggiore fiducia dei consumatori nei prodotti alimentari, e indicano un percorso chiaro per raggiungere questo risultato.

3.5. Con la globalizzazione, un gran numero di partner commerciali e soggetti interessati chiede di saperne di più su una gamma più ampia di questioni aziendali in un gran numero di paesi.

3.6. La trasparenza genera fiducia, e le imprese hanno bisogno della fiducia della società. Spesso, tuttavia, si registra un divario tra le aspettative dei cittadini e quello che essi percepiscono come l'effettivo comportamento delle imprese. Questo divario è dovuto, da un lato, ad atti irresponsabili da parte di alcune imprese e, dall'altro, al fatto che alcune aziende ingigantiscono le proprie credenziali dal punto di vista ambientale o sociale. A tale discrepanza contribuisce anche la scarsa consapevolezza, da parte dei cittadini, dei risultati ottenuti dalle imprese e dei vincoli entro cui esse devono operare.

3.7. **È per questo motivo che, nel 2009, la Commissione europea ha avviato una serie di seminari incentrati sulla trasparenza delle imprese.** Le imprese europee hanno accolto con favore tale iniziativa, giudicandola tempestiva, proprio in un momento di crisi in cui la trasparenza e la RSI in generale avrebbero potuto contribuire a ripristinare la fiducia del pubblico nelle imprese, anch'essa minata in una certa misura dalla crisi economica in atto. L'iniziativa era destinata a vari gruppi di soggetti interessati (datori di lavoro, sindacati, ONG, mezzi di comunicazione). Il sondaggio doveva servire da guida alla Commissione per le fasi successive.

3.7.1. Gli insegnamenti tratti dall'iniziativa sono i seguenti:

- Molte imprese hanno già ottenuto risultati positivi in materia di trasparenza. La RSI fa ora parte delle strategie commerciali delle imprese.
- L'accesso all'informazione è importante per tutta una serie di parti interessate, che tuttavia chiedono informazioni diverse e per vari scopi. Nei diversi settori si riscontrano condizioni ed esigenze diverse.
- Le opinioni divergono in particolare per quanto riguarda gli indicatori chiave di prestazione. Nella maggior parte degli Stati membri si preferisce una base chiaramente definita di indicatori, anche per quanto riguarda le questioni lavoristiche e ambientali. Secondo il punto di vista delle imprese, la flessibilità è necessaria e un modello unico per tutti non è la soluzione adatta.
- Il punto cruciale per le PMI è la capacità di fornire informazioni. Nel caso in cui vi sia un'ampia gamma di soggetti interessati, ciascuno con esigenze informative e aspettative diverse, l'onere amministrativo a carico delle imprese rischia di essere elevato.
- Il processo di trasparenza dovrebbe concentrarsi tanto sui risultati ottenuti quanto sul processo di rendicontazione e pubblicazione di informazioni. La RSI dovrebbe essere incorporata nelle strategie commerciali, anche ricorrendo alla rendicontazione integrata.

⁽⁵⁾ <https://www.visioncritical.com/5-brands-employed-transparency-marketing-and-won/>.

⁽⁶⁾ The Center for Food Integrity, *A clear view of transparency and how it builds consumer trust* («Una visione chiara della trasparenza e del modo in cui essa crea fiducia presso i consumatori»), Consumer trust research, 2015.

- La trasparenza, e in particolare la pratica di pubblicare relazioni sulla RSI, costituisce un punto di forza supplementare per le imprese e per i loro dipendenti, per i beneficiari dei loro prodotti e servizi — ossia i consumatori e i cittadini — e per gli investitori.

4. La Commissione rafforza i requisiti in materia di trasparenza e rendicontazione non finanziaria

4.1. Nella strategia UE per la RSI la Commissione sostiene che la pubblicazione di informazioni sociali e ambientali, comprese quelle relative agli aspetti climatici, può facilitare la comunicazione con le parti interessate e l'individuazione dei rischi importanti in materia di sostenibilità. Si tratta di un importante elemento della rendicontabilità, un elemento che può contribuire ad accrescere la fiducia dei cittadini nelle imprese. Per rispondere alle esigenze delle imprese e delle altre parti interessate, dovrebbe trattarsi di informazioni rilevanti.

4.1.1. La Commissione riconosce inoltre che un numero crescente di imprese divulga informazioni di carattere sociale e ambientale. Le PMI spesso comunicano tali informazioni in modo informale e su base volontaria. Una fonte stima che circa 2 500 imprese europee pubblichino relazioni in materia di RSI o di sostenibilità, il che pone l'UE in una posizione di leadership a livello mondiale ⁽⁷⁾.

4.2. Nel 2013 la Commissione, su iniziativa del Parlamento europeo, ha presentato una proposta legislativa concernente **la trasparenza delle informazioni sociali e ambientali fornite dalle imprese di tutti i settori** ⁽⁸⁾. L'obiettivo della modifica della «direttiva contabile» era quello di introdurre il requisito, per talune grandi società (per il momento circa 6 000 società e altre imprese nell'UE), di pubblicare informazioni pertinenti non finanziarie e sulla diversità nella relazione annuale.

4.2.1. In alcuni paesi il recepimento della direttiva a livello nazionale avviene a seguito di una consultazione con le imprese, in modo che il processo di attuazione sfrutti la flessibilità della direttiva, non si spinga al di là del suo ambito di applicazione, assicuri certezza del diritto per le imprese e risponda alle loro esigenze reali. In tale contesto il CESE ha elaborato un parere ⁽⁹⁾ in cui sottolinea il diritto di sfruttare questo strumento flessibile e adeguato per migliorare la comunicazione diretta con azionisti, investitori, lavoratori e altri portatori di interesse, e si compiace del fatto che la proposta sia destinata unicamente alle grandi imprese.

4.2.2. La Commissione sta preparando una serie di orientamenti non vincolanti sulla comunicazione di informazioni non finanziarie, sulla base dei risultati della consultazione pubblica. Per facilitare la consultazione di follow-up con le parti interessate ⁽¹⁰⁾, la Commissione ha introdotto un documento di riferimento indicativo per la mappatura dei principi chiave sulla comunicazione di informazioni non finanziarie. Tali informazioni dovrebbero essere rilevanti, affidabili, equilibrate, comprensibili, esaurienti e concise, strategiche e lungimiranti, orientate alle parti interessate, specifiche a livello di impresa/settore, qualitative, quantitative e coerenti.

4.3. In linea con la strategia Europa 2020, che esorta a migliorare il contesto imprenditoriale in Europa, nel 2014 la Commissione ha pubblicato una **proposta di direttiva intesa a sostenere la creazione di un quadro moderno ed efficiente in materia di governo societario per le imprese, gli investitori e i lavoratori europei** ⁽¹¹⁾, che corrisponda alle esigenze della società odierna e al contesto economico in evoluzione.

4.3.1. La proposta dovrebbe contribuire alla sostenibilità nel lungo periodo delle imprese dell'UE e ad una prospettiva più a lungo termine per gli azionisti, che garantisca migliori condizioni di funzionamento per le società i cui titoli sono negoziati nei mercati regolamentati dell'UE. Nel parere al riguardo ⁽¹²⁾ il Comitato ha sottolineato che la proposta avrebbe portato ad un governo societario e a un contesto d'investimento più stabili e sostenibili in Europa, rilevando altresì che, nella sua valutazione d'impatto, la Commissione sosteneva che le sue proposte avrebbero determinato solo un incremento marginale degli oneri amministrativi per le società quotate. Sarà importante fare il punto su questo equilibrio al momento della valutazione della direttiva.

4.4. Nell'ottobre 2015 la Commissione ha pubblicato la nuova strategia *Commercio per tutti — Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, in cui presenta la visione di una politica UE orientata a rispondere all'esigenza di una politica commerciale più responsabile e più trasparente.

⁽⁷⁾ CorporateRegister.com.

⁽⁸⁾ COM(2013) 207 final.

⁽⁹⁾ GU C 327 del 12.11.2013, pag. 47.

⁽¹⁰⁾ Seminario con le parti interessate riguardante gli orientamenti non vincolanti per la comunicazione di informazioni non finanziarie, organizzato dalla DG FISMA della Commissione europea e svoltosi il 27 settembre 2016 a Bruxelles.

⁽¹¹⁾ COM(2014) 213 final.

⁽¹²⁾ GU C 451 del 16.12.2014, pag. 87.

4.4.1. Nel capitolo «Una politica commerciale e di investimento basata su valori», la Commissione dichiara di voler rafforzare i diritti dei consumatori sviluppando le iniziative di responsabilità sociale delle imprese e il dovere di diligenza lungo la catena di produzione, con particolare attenzione al rispetto dei diritti umani e agli aspetti ambientali e sociali delle catene del valore, anche per quanto concerne i diritti dei lavoratori. La Commissione si impegna a rafforzare la dimensione dello sviluppo sostenibile negli accordi di libero scambio.

4.4.2. Nel parere ⁽¹³⁾ sul lavoro dignitoso nelle catene globali di approvvigionamento, il CESE afferma di avere «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 un 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.»

4.4.3. Standard più elevati per la rendicontazione non finanziaria potrebbero rappresentare un tema importante della politica commerciale. La regolamentazione a livello mondiale, compresi gli accordi commerciali, dovrebbe promuovere la trasparenza per quanto riguarda la pubblicazione di informazioni non finanziarie in paesi come gli Stati Uniti e la Cina, al fine di garantire parità di condizioni per le imprese europee.

4.4.4. La Commissione europea intende rafforzare gli incentivi, in particolare per le società multinazionali, affinché forniscano informazioni sul dovere di diligenza, promuovere **un approccio più ambizioso rispetto all'estrazione di minerali nelle zone di conflitto** ⁽¹⁴⁾, nonché favorire la ricerca di nuovi settori per un partenariato rafforzato per catene di approvvigionamento responsabili e la pubblicazione di un elenco di relazioni presentate in merito dalle imprese.

4.4.5. Per quanto riguarda i requisiti introdotti dalla Commissione per il commercio etico e la promozione e protezione dei diritti umani, si possono prevedere nuovi obblighi per le imprese a seguito dell'attuazione del piano d'azione della Commissione europea nel settore dei diritti umani per il periodo 2015-2018 ⁽¹⁵⁾. Nelle sue conclusioni, il Consiglio Affari esteri (giugno 2016) sottolinea il ruolo centrale svolto dalla trasparenza delle imprese affinché i mercati riconoscano, incentivino e premino il rispetto dei diritti umani.

4.5. Nel gennaio 2016 la Commissione ha presentato il **pacchetto contro l'elusione fiscale**, che mira a garantire un'imposizione efficace e una maggiore trasparenza fiscale.

4.5.1. Uno dei settori attentamente esaminati in quest'ambito, **che interesserà le imprese e i gruppi multinazionali**, è la cosiddetta **rendicontazione paese per paese** (l'obbligo di redigere una dichiarazione riguardante le operazioni all'interno del gruppo, i dati relativi alle entrate, agli utili, alle imposte sul reddito versate ecc., e di presentarla alle autorità fiscali). Il pacchetto, in questa fase, riguarda lo scambio di informazioni tra le diverse autorità fiscali degli Stati membri.

4.6. All'inizio dell'aprile 2016 ⁽¹⁶⁾ la Commissione ha proposto che le imprese multinazionali rendano pubbliche, con una specifica comunicazione, le imposte sul reddito pagate e altre informazioni di natura fiscale. Indipendentemente dal fatto che abbiano sede all'interno o all'esterno dell'UE, le multinazionali con un fatturato consolidato netto superiore a 750 milioni di EUR dovranno conformarsi a tali obblighi di trasparenza aggiuntivi. Tale obbligo si applica anche alle loro succursali e controllate. A questo proposito, il Comitato ha appena adottato un parere sulla trasparenza fiscale ⁽¹⁷⁾ in cui incoraggia la Commissione a essere più ambiziosa nell'esigere la trasparenza fiscale dalle imprese abbassando la soglia di fatturato fissata a 750 milioni di EUR o stabilendo un calendario per la sua graduale riduzione.

4.6.1. Ciò nondimeno, la Commissione dovrebbe tener conto dei principi del mercato interno dell'UE e della competitività dell'Unione. L'introduzione di requisiti unilaterali all'interno dell'UE potrebbe produrre effetti indesiderati, se le imprese dei paesi terzi fossero esentate da tale obbligo, che dovrebbe pertanto applicarsi anche ad esse, in esito alla negoziazione di accordi commerciali internazionali.

⁽¹³⁾ GU C 303 del 19.8.2016, pag. 17.

⁽¹⁴⁾ JOIN(2014) 8 final.

⁽¹⁵⁾ SWD(2015) 144 final.

⁽¹⁶⁾ COM(2016) 198 final.

⁽¹⁷⁾ GU C 487 del 28.12.2016, pag. 62.

4.7. La Commissione europea collabora con altre organizzazioni internazionali, come l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e la Banca mondiale, e rafforza le sinergie con i loro strumenti intesi a promuovere il buon governo societario, la trasparenza e la responsabilità delle imprese⁽¹⁸⁾. Tali strumenti sono soggetti a revisioni periodiche; essi fissano dei requisiti in materia di responsabilità e trasparenza delle imprese relativamente alle loro politiche sociali, ambientali e nel campo dei diritti umani, incoraggiano la prevenzione e l'analisi del rischio e definiscono misure di dovuta diligenza. Essi sono destinati principalmente alle società multinazionali, ma possono anche servire come orientamenti per le imprese che operano a livello nazionale. Qualsiasi revisione di tali strumenti dovrebbe puntare in particolare ad una loro migliore applicazione.

4.8. L'aumento, a livello globale ed europeo, dei requisiti di trasparenza per le imprese si ripercuote su quelle che operano negli Stati membri. La Commissione dovrebbe svolgere un ruolo di guida e coordinamento delle politiche degli Stati membri, riducendo così il rischio di approcci divergenti⁽¹⁹⁾.

4.8.1. La strategia della Commissione in materia di responsabilità delle imprese e le raccomandazioni da essa rivolte agli Stati membri inducono spesso a ritenere, a livello nazionale, che garantire e controllare la responsabilità e trasparenza delle imprese spettano unicamente allo Stato.

4.8.2. Il settore economico si considera come uno dei promotori di comportamenti trasparenti e responsabili. Quest'aspetto è stato riconosciuto anche nella comunicazione della Commissione dal titolo *Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*⁽²⁰⁾.

4.8.3. La responsabilità principale di ogni impresa è creare valore non soltanto per i propri azionisti, ma anche per i dipendenti, l'ambiente e la comunità in cui opera, nonché creare e salvaguardare i posti di lavoro. Gli Stati membri dovrebbero mettere in atto le condizioni adeguate affinché esse possano svolgere tali compiti, e sostenerle nello sforzo di essere responsabili e trasparenti.

5. Cercare di definire un quadro adeguato per la rendicontazione delle imprese

5.1. Il CESE riconosce che la rendicontazione non finanziaria è molto importante per la comunicazione delle informazioni aziendali, in quanto contribuisce alla creazione di un quadro completo delle attività di un'impresa.

5.2. Per le imprese, il contesto normativo sta diventando sempre più complesso. Per rispondere meglio alle esigenze delle parti interessate, andrebbe creato un quadro adeguato di rendicontazione delle imprese e, al tempo stesso, si dovrebbero evitare gli oneri amministrativi e finanziari inutili. La RSI e la trasparenza andrebbero anche promosse e utilizzate come opportunità, per le imprese, di evitare i rischi sociali e garantire il proprio sviluppo sostenibile.

5.3. Nel corso dell'ultimo decennio è aumentata l'attenzione riservata ad aspetti diversi delle informazioni di carattere non finanziario. Esistono numerosi quadri di riferimento internazionali per la comunicazione di informazioni di carattere sociale e ambientale, tra cui l'iniziativa nota come GRI (*Global Reporting Initiative*).

5.4. La domanda che si pone è la seguente: *le esigenze di tutti questi soggetti possono essere soddisfatte da una stessa relazione oppure da una serie di relazioni?* Dovrebbe esservi un mosaico di relazioni o un'unica relazione globale, come ad esempio il concetto Core&More⁽²¹⁾ proposto dalla Federazione dei contabili europei (FEE) nel 2015?

5.5. La discussione delle future esigenze di rendicontazione delle imprese deve tenere conto delle diverse esigenze di informazione dei vari gruppi di soggetti interessati in funzione delle dimensioni e della natura dell'impresa in questione.

⁽¹⁸⁾ Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali; dichiarazione tripartita dell'OIL di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale.

⁽¹⁹⁾ COM(2011) 681 final.

⁽²⁰⁾ COM(2006) 136 final.

⁽²¹⁾ *The Future of Corporate Reporting — creating the dynamic for change* (Il futuro della comunicazione delle imprese — creare la spinta al cambiamento), FEE, ottobre 2015.

5.6. Come sottolineato dal Comitato economico e sociale europeo nel parere sulla comunicazione di informazioni di carattere non finanziario, la Commissione è invitata «ad avviare o facilitare un processo basato su un “approccio multilaterale”⁽²²⁾ onde definire meglio principi direttivi e standard di riferimento che consentano una maggiore comparabilità e, a lungo termine, una maggiore armonizzazione».

5.6.1. A questo proposito il Comitato ha già sottolineato la necessità di introdurre un correttivo per contrastare uno scardinamento dei valori dell'impresa dovuto alla concentrazione sul breve periodo. E ha esortato, nel suo parere sul coinvolgimento dei lavoratori⁽²³⁾, a mostrare alla politica europea dei percorsi che consentano di superare l'approccio attualmente prevalente — che consiste nel rendere le imprese trasparenti nell'esclusivo interesse degli azionisti — grazie a una concezione più ampia dell'azienda come «impresa sostenibile», nell'interesse di uno sviluppo aziendale a lungo termine.

5.7. Anche se il futuro delle imprese sostenibili sarà strettamente connesso al rispetto del contesto sociale e dei consumatori, qualsiasi ulteriore iniziativa in materia di pubblicazione delle informazioni dovrebbe concentrarsi sulle reali necessità dei soggetti interessati.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽²²⁾ GU C 327 del 12.11.2013, pag. 47.

⁽²³⁾ GU C 161 del 6.6.2013, pag. 35.

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «I principali fattori di fondo che influenzano la politica agricola comune dopo il 2020»

(parere d'iniziativa)

(2017/C 075/04)

Relatore: **Simo TIAINEN**

Decisione dell'Assemblea plenaria	21 gennaio 2016
Base giuridica	articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente
Adozione in sezione	24 novembre 2016
Adozione in sessione plenaria	15 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione	188/2/8
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Per mezzo secolo la PAC ha contribuito a costruire l'Unione europea. In questo momento, un ritorno agli aspetti fondamentali dovrebbe costituire l'occasione per una nuova visione a lungo termine della PAC, allo scopo di fornire orientamenti chiari e concreti non solo agli agricoltori, ma anche a milioni di cittadini. Come costantemente affermato dal Comitato, la PAC futura dovrebbe difendere il modello agricolo europeo, che è basato sui principi della sovranità alimentare, della sostenibilità e della capacità di risposta alle esigenze reali dei cittadini europei, siano essi agricoltori, lavoratori subordinati del settore agricolo o consumatori.

1.2. Il CESE accoglie favorevolmente le discussioni e riflessioni preliminari sul futuro della PAC dopo il 2020. Anche se gli obiettivi della PAC, stabiliti nel trattato sin dal 1957 e mai modificati da allora, come pure le nuove sfide che la PAC deve affrontare, non sono mai stati tanto pertinenti quanto adesso, è della massima importanza procedere a un'analisi approfondita sia dell'attuale politica agricola comune che dei risultati della precedente riforma. Lo scopo del presente parere consiste nel formulare qualche proposta e nel partecipare alla riflessione sul futuro della PAC.

1.3. In primo luogo, tenuto conto della complessità della PAC e delle difficoltà sperimentate nell'attuazione dell'ultima riforma, gli agricoltori hanno bisogno di stabilità politica e di una visione a lungo termine della politica agricola. In particolare, sulla base del trattato di Lisbona, saranno inevitabilmente necessari vari anni per compiere delle riflessioni, condividere gli obiettivi, esaminare le sfide e trovare delle soluzioni. Le istituzioni europee dovrebbero pertanto accordarsi velocemente affinché l'attuale ciclo della PAC sia esteso per lo meno di due anni.

1.4. L'insediamento dei giovani e dei nuovi agricoltori e agricoltrici dovrebbe essere rafforzato nel quadro della PAC, non solo mediante strumenti specifici, ma con una vera stabilità sul piano strategico. Infatti gli agricoltori hanno bisogno di maggiore stabilità per poter investire per i decenni futuri e raccogliere la sfida del ricambio generazionale.

1.5. La PAC futura dovrebbe tener conto, da un lato, della diversità dei modelli agricoli e delle specificità regionali e, dall'altro, dell'eterogeneità dei suoi obiettivi sul piano economico, sociale e ambientale. Una produzione alimentare autonoma e una propria agricoltura sono importanti e fanno parte integrante della cultura di ogni paese del mondo. Una politica europea in campo alimentare dovrebbe basarsi su prodotti alimentari sani e di buona qualità e creare sinergie con la PAC. Uno dei principi fondamentali della PAC dovrebbe consistere nel mantenimento di una vibrante e sostenibile attività agricola in tutte le regioni dell'UE.

1.6. La semplificazione dovrebbe essere la massima priorità di fondo per la prossima riforma della PAC. L'attuazione della PAC deve essere più agevole e bisogna sviluppare un sistema di controllo e sanzione più ragionevole. È della massima importanza assicurare un pagamento tempestivo agli agricoltori.

1.7. Poiché la PAC è una politica che implica un intervento diretto a livello europeo, e dato che lo sgretolamento della preferenza comunitaria comporta una diminuzione dei prezzi alla produzione, la PAC futura dovrà essere in grado di fornire una risposta a tutte le sfide cui è posta di fronte, tra cui le turbolenze del mercato. È pertanto necessario riorientare il quadro politico per affrontare tutte queste nuove sfide e fornire strumenti adeguati a livello europeo.

1.8. Nel 2017 la Commissione europea potrà avanti i lavori e condurrà un'ampia consultazione sulla semplificazione e la modernizzazione della PAC. È importante che la società civile europea abbia un ruolo attivo in questo processo. Il CESE dovrebbe istituire un gruppo di studio per seguire questo processo e darvi il proprio contributo.

2. Introduzione

2.1. L'agricoltura ha un'importanza centrale per le sfide strategiche, economiche, ambientali e sociali di domani. La PAC è stata un successo per l'Europa, anzitutto perché negli ultimi decenni i consumatori europei hanno beneficiato di alimenti più sicuri a prezzi decrescenti. Tuttavia, in alcune zone si rilevano problemi legati alla biodiversità, all'ambiente e al paesaggio, che devono essere affrontati. La produzione di alimenti di elevata qualità attraverso l'agricoltura sostenibile è al centro delle preoccupazioni dei cittadini e dei consumatori. Per soddisfare queste aspettative c'è bisogno di una politica agricola comune che garantisca alimenti sani e sicuri, di alta qualità e a prezzi ragionevoli, e che assicuri la tutela dell'ambiente e del paesaggio e un'economia dinamica nelle zone rurali.

2.2. Producendo alimenti per la nostra società orientata al mercato, gli agricoltori assicurano la sicurezza alimentare, incidono sulla disponibilità e la qualità delle risorse idriche nonché sulla qualità dell'aria e del suolo, e sull'ambiente naturale nel suo insieme, generano occupazione nelle aree rurali e preservano il paesaggio rurale. Molti di questi effetti esterni dovrebbero essere considerati beni pubblici.

2.3. L'agricoltura e la silvicoltura sono strettamente interconnesse in quanto gran parte dei terreni dell'UE sono destinati a tali attività. Pertanto, la silvicoltura spesso contribuisce alla fornitura di beni pubblici.

2.4. Tra i fattori che influenzano la PAC dopo il 2020 figurano innanzitutto le sfide cui l'agricoltura deve far fronte, ma anche il fatto che si tratta di una questione europea, con un apposito processo di riforma e specifiche disponibilità di bilancio e — soprattutto — una visione chiara per i prossimi decenni.

2.5. La politica agricola comune è sempre stata tra le politiche fondamentali dell'Unione europea. La PAC riveste un chiaro interesse per la società civile europea, è quindi importante che il CESE prenda l'iniziativa nella preparazione della prossima riforma della PAC che si riferisce al periodo successivo al 2020.

3. L'agricoltura di fronte a sfide importanti

La sfida della sicurezza alimentare

3.1. Tenuto conto delle tendenze demografiche attese a livello mondiale, nel 2050 ci saranno circa 9 miliardi di persone da nutrire. Con il miglioramento del tenore di vita in diverse regioni del mondo, si registra un aumento della domanda di alimenti e un passaggio a regimi alimentari che comprendono un maggiore consumo di prodotti animali. Questi sviluppi potrebbero far raddoppiare la domanda di prodotti alimentari da qui al 2050. L'UE deve assumersi le sue responsabilità per la sicurezza alimentare mondiale, tuttavia l'esportazione di prodotti agricoli europei non risolve il problema della fame mondiale. È opportuno sottolineare che la sicurezza alimentare dovrebbe basarsi su sistemi alimentari locali sostenibili. Ogni paese deve assumere la responsabilità della propria sicurezza alimentare, come raccomandato anche dalla FAO. Il CESE ritiene necessario che l'UE si concentri anche sul trasferimento di conoscenze e la condivisione di esperienze in merito a come si possano produrre in maniera sostenibile e localmente, in altre parti del mondo, derrate alimentari nuove e migliori.

3.2. Al tempo stesso, le previsioni indicano che la domanda di prodotti alimentari in Europa rimarrà piuttosto stabile, ma si diversificherà per tener conto di aspetti riguardanti la qualità, la salute, l'etica, l'origine ecc.

Le sfide ambientali

3.3. L'agricoltura e l'ambiente sono strettamente interconnessi in svariati modi in tutte le regioni. L'agricoltura e la silvicoltura sono essenziali per la conservazione della natura, la protezione della biodiversità e la qualità delle risorse idriche e del suolo, oltre che per ridurre l'inquinamento.

La sfida energetica

3.4. Il quadro dell'UE per il clima e l'energia si è fissato come obiettivo di portare la quota di energie rinnovabili ad almeno il 27 % del consumo energetico entro il 2030. Questa percentuale è destinata ad aumentare in futuro. L'agricoltura e la silvicoltura potrebbero fornire biomassa in vista del raggiungimento di questo obiettivo nel quadro di un'economia della crescita verde. Queste attività devono inoltre migliorare la loro efficienza energetica.

Adattamento ai cambiamenti climatici e attenuazione dei loro effetti

3.5. Il 20 luglio 2016 la Commissione ha presentato un pacchetto di proposte legislative in cui vengono stabilite delle norme per il quadro dell'UE in materia di politica climatica ed energetica all'orizzonte del 2030. Tale pacchetto costituisce la risposta dell'UE per l'attenuazione dei cambiamenti climatici, secondo quanto convenuto nell'accordo della COP 21 del dicembre 2015. L'agricoltura e la silvicoltura sono parte integrante della soluzione per la riduzione delle emissioni e lo stoccaggio del carbonio nel suolo o nelle foreste. Per rispondere alla sfida della sicurezza alimentare e attenuare i cambiamenti climatici, serviranno una crescita verde, un approccio agroecologico e un'intensificazione sostenibile nel quadro di una produzione agricola efficiente. Inoltre, l'adattamento ai cambiamenti climatici sarà cruciale per l'agricoltura del futuro.

Uno sviluppo rurale equilibrato

3.6. L'agricoltura e la silvicoltura, nonché tutte le forme di bioeconomia ad esse legate, sono fondamentali per mantenere il dinamismo delle zone rurali e rafforzare uno sviluppo rurale equilibrato. Queste due attività sono importanti per quel che riguarda l'occupazione, la cultura, la coesione territoriale e il turismo nelle zone rurali di tutta l'UE. Lo spopolamento e l'invecchiamento demografico in molte zone remote, nelle regioni montane o nelle aree svantaggiate rimangono la tendenza demografica predominante. Le politiche pubbliche, in particolare la PAC, dovrebbero intervenire per mantenere l'agricoltura e sostenere i produttori in tutta l'UE, comprese le regioni con problemi specifici. I pagamenti alle aziende agricole nelle zone rurali con svantaggi naturali sono essenziali per lo sviluppo rurale, altrimenti in queste zone non sarebbe fattibile condurre un'attività agricola.

3.7. Le sinergie tra i due pilastri della PAC sono importanti e dovrebbero essere rafforzate. L'ultima riforma rafforza il legame e la coerenza tra tutti i fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) e tale rafforzamento dovrebbe proseguire.

3.8. Il CESE è favorevole ad uso più ampio e obbligatorio del metodo CLLD (sviluppo locale di tipo partecipativo) nell'ambito di tutti i fondi SIE per lo sviluppo equilibrato delle zone rurali. Il ricorso a gruppi di azione locale (GAL) in qualità di partenariati locali, con la partecipazione degli agricoltori, per l'individuazione e il finanziamento di progetti locali influenza positivamente la qualità della vita della popolazione. In questo modo si potrebbe contrastare efficacemente lo spopolamento e l'invecchiamento della popolazione nelle zone rurali dell'UE.

3.9. Il ricambio generazionale rappresenta una questione fondamentale per il mantenimento dell'agricoltura, e l'insediamento dei giovani e dei nuovi agricoltori e agricoltrici dovrebbe essere rafforzato con tutti gli strumenti disponibili. I pagamenti accoppiati sono inoltre una necessità per quei settori o quelle regioni in cui particolari tipi di agricoltura o specifici settori agricoli rivestono un'importanza speciale per motivi economici, sociali o ambientali. La PAC dovrebbe inoltre puntare chiaramente a incoraggiare gli agricoltori in attività e la produzione.

La volatilità dei prezzi e dei redditi

3.10. L'agricoltura è un'attività economica specifica che non è soggetta alle consuete leggi dell'economia. In un'economia di mercato, le oscillazioni dei prezzi e dei redditi sono il risultato di variazioni della domanda e dell'offerta, ma poiché i prodotti alimentari costituiscono un bene di prima necessità, il prezzo è — per definizione — anelastico. D'altro canto, l'offerta di alimenti non può adeguarsi rapidamente a variazioni dei prezzi. Pertanto, in presenza di cambiamenti inattesi dei volumi di produzione, spesso c'è bisogno di più tempo e di forti variazioni di prezzo per ripristinare l'equilibrio del mercato. Per tali motivi i mercati agricoli sono considerati altamente volatili. Potrebbero essere sperimentati altri meccanismi di mercato innovativi.

La domanda dei consumatori

3.11. I consumatori chiedono alimenti sicuri, nutrienti, di alta qualità e prodotti in modo sostenibile; vogliono anche che tali alimenti siano a prezzi accessibili e questo desiderio è stato rafforzato dalla crisi economica. Molti consumatori apprezzano poi la tracciabilità e gli alimenti prodotti localmente. L'Eurobarometro Speciale n. 410 mostra che, per la grande maggioranza degli intervistati in tutti gli Stati membri, è necessario conoscere l'origine della carne consumata. È compito di tutti i soggetti interessati della filiera alimentare trovare una risposta a questa sfida.

Sviluppo sostenibile

3.12. Analogamente ad altre politiche dell'UE, la prossima PAC dovrebbe essere in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS). La PAC è importante per numerosi obiettivi, ma in particolare per l'obiettivo 2, ossia «porre fine alla fame, conseguire la sicurezza alimentare e un'alimentazione migliore, e promuovere l'agricoltura sostenibile».

Le incertezze del commercio internazionale

3.13. Il commercio internazionale assumerà inevitabilmente un ruolo sempre più importante in futuro. Tuttavia, il recente blocco, da parte della Russia, delle importazioni di prodotti alimentari provenienti dall'Unione europea ha portato a notevoli incertezze in relazione al commercio internazionale. Il blocco delle importazioni da parte della Russia ha esercitato un'enorme pressione sui mercati agricoli dell'UE, soprattutto in alcuni Stati membri. La lotta contro le sfide legate alle incertezze del commercio internazionale sarà di cruciale importanza per il futuro dell'agricoltura.

Spostamento del potere di contrattazione all'interno delle filiere di approvvigionamento alimentare

3.14. Negli ultimi anni, all'interno della filiera di approvvigionamento, si è verificato uno spostamento del potere di contrattazione, che ha avvantaggiato principalmente il settore del commercio al dettaglio e alcune imprese transnazionali a scapito dei fornitori, in particolare dei produttori agricoli. Con la prossima PAC bisognerebbe aumentare il potere contrattuale dei produttori agricoli.

4. Nell'UE la questione dell'agricoltura ha una dimensione europea

4.1. L'agricoltura rappresenta un tema cruciale per l'UE. Le finalità della politica agricola comune sono state fissate nel primo trattato, quello firmato a Roma nel 1957. Esse sono ancora valide. Vi si sono aggiunte nuove sfide, come per esempio le considerazioni ambientali, le questioni relative allo sviluppo rurale, alla salute e alla fame nel mondo, senza tuttavia che i trattati venissero, sinora, adeguati di conseguenza.

4.2. La PAC è una politica integrata europea d'importanza fondamentale che è sempre più interconnessa con altre politiche — ad esempio quelle riguardanti l'occupazione, l'ambiente, il clima, la concorrenza, il bilancio, il commercio e la ricerca — che hanno un valore aggiunto europeo specifico.

4.3. La PAC costituisce un presupposto essenziale per la realizzazione di un mercato unico nel settore alimentare dell'UE. L'industria alimentare europea rappresenta il principale settore industriale dell'UE, in quanto dà lavoro a oltre 5 milioni di persone.

La preparazione in vista della prossima riforma della PAC

4.4. «Complessità» e «sussidiarietà» sono due termini fondamentali nell'adattamento della PAC a tutti i settori e territori. Tali caratteristiche sono state rafforzate con l'ultima riforma. La preparazione e la negoziazione di regole comuni nel quadro del trattato di Lisbona, con la partecipazione di 28 Stati membri e del Parlamento europeo, hanno rappresentato un compito particolarmente complesso.

4.5. Le attuali misure della PAC non sono state ancora valutate. La valutazione sul primo anno di attuazione degli obblighi in materia di «inverdimento» è tuttora in corso. Lo stesso vale per le aree di interesse ecologico. È importante non avviare con precipitazione un'altra riforma della PAC senza una valutazione chiara e approfondita dell'attuale politica agricola comune, in modo da comprendere in che misura le misure di questa politica hanno raggiunto gli obiettivi strategici. A questo fine è necessaria una corretta valutazione, specialmente per le misure che hanno bisogno di più tempo per produrre risultati, ad esempio gli obblighi in materia di inverdimento.

4.6. Dato che l'ultima riforma è stata avviata nel 2010 e l'attuazione è iniziata nel 2015, ci sono voluti cinque anni per concludere la riforma. Nel corso dell'attuale legislatura europea non ci sarà tempo sufficiente per concludere la prossima riforma della PAC in vista di una possibile attuazione nel 2021. È pertanto necessario un periodo transitorio affinché l'attuale PAC possa continuare per un periodo sufficiente dopo il 2020.

Sussidiarietà e valore aggiunto europeo

4.7. La PAC è stata creata nel 1962 sulla base di tre principi fondamentali, ossia, unità del mercato, preferenza comunitaria e solidarietà finanziaria. Il mercato unico è un dato di fatto al giorno d'oggi, ma la preferenza comunitaria e la solidarietà finanziaria devono essere ribadite a livello politico.

4.8. Con la globalizzazione, gli Stati Uniti usano il sostegno finanziario per promuovere la loro agricoltura presso i consumatori mediante un programma di buoni per l'acquisto di generi alimentari e il *Buy American Act* (legge che impone alle pubbliche amministrazioni l'acquisto di prodotti nazionali). L'Unione europea dovrebbe applicare misure reciproche e mettere in evidenza l'importanza strategica della preferenza europea con un proprio *Buy European Act*.

5. Osservazioni generali

Brexit

5.1. L'uscita del Regno Unito dall'UE avrà un impatto considerevole sull'Unione, in particolare sul mercato unico e sul commercio internazionale e, quindi, sul futuro della PAC. Durante i negoziati sulla Brexit, se il Regno Unito dovesse abbandonare l'unione doganale dell'UE, gli attuali flussi commerciali dovrebbero essere utilizzati come criterio principale per ripartire tra il Regno Unito e la nuova UE i contingenti OMC di cui dispone l'UE a 28 Stati.

Competitività, produttività e sostenibilità

5.2. A partire dalla riforma del 1992, con l'introduzione dei pagamenti diretti la competitività è diventata la massima priorità della PAC. Tuttavia, per proseguire con decisione lungo il cammino della competitività, della produttività e della sostenibilità, sono necessari nuovi incentivi volti a concentrare gli sforzi sulla promozione dell'innovazione (sviluppo, diffusione e adozione di nuove tecnologie).

5.3. Il settore agricolo ha bisogno di ingenti investimenti che potrebbero essere realizzati se il reddito atteso è sufficiente e se i rischi economici sono gestibili. Nella situazione attuale, il sostegno fornito ai redditi agricoli attraverso i pagamenti diretti rappresenta una necessità.

Gestione dei rischi e delle crisi nel settore agricolo

5.4. I produttori dell'UE non sono più isolati dal mercato mondiale e sono quindi soggetti a una maggiore volatilità dei prezzi. Inoltre, l'agricoltura è esposta a eventi naturali estremi e a un aumento dei problemi sanitari, per effetto della maggiore circolazione dei beni e dell'accresciuta mobilità delle persone (pandemie) con perdite di produzione considerevoli. La PAC dovrebbe prevedere strumenti specifici per consentire al settore agricolo di limitare e di gestire questi rischi.

5.5. Nell'attuale PAC sono disponibili alcuni strumenti per la gestione del rischio. Il prezzo d'intervento, l'ammasso privato, la promozione, oppure i mercati a termine e gli strumenti previsti dall'OCM unica dovrebbero essere mantenuti o sviluppati.

5.6. Si avverte tuttavia chiaramente la necessità di sviluppare nuovi strumenti:

- Bisogna sviluppare ulteriormente i meccanismi come gli **osservatori del mercato**. La Commissione europea dovrebbe definire livelli di crisi differenti per agire con maggiore efficacia nella prevenzione delle crisi. Una migliore trasparenza di mercato sui volumi di produzione e sui prezzi è cruciale per il corretto funzionamento della catena di approvvigionamento.
- Occorrerebbe provare sistemi di copertura reciproca dei rischi o **regimi assicurativi** (sul raccolto, sul fatturato o sul reddito), per verificare se le imprese di assicurazione o altri organismi sono in grado di fornire opzioni efficienti. Il Comitato nota che il più recente atto legislativo degli Stati Uniti in materia agricola ha introdotto l'opzione di avvalersi di regimi assicurativi, ma che nessuno dei nostri partner commerciali sta utilizzando la scatola verde per notificare tali strumenti assicurativi all'OCM. Un eventuale passo in quella direzione non dovrebbe in alcun caso accrescere la distorsione della concorrenza tra produttori. Occorre inoltre determinare il costo di tale dispositivo.

La dimensione ambientale della PAC

5.7. Le preoccupazioni ambientali sono chiaramente una priorità nel settore agricolo. Di conseguenza, nell'ultima riforma è stato introdotto il criterio dell'ecologizzazione o «inverdimento». I responsabili politici hanno ripetutamente messo in evidenza questo importante passo avanti della PAC. La dimensione ambientale della PAC è globale ma anche complessa, in quanto l'agricoltura è in rapporto con il suolo, le risorse idriche, la biodiversità, la silvicoltura e le emissioni di CO₂. Una politica più efficiente dovrebbe essere più comprensibile, attuabile e semplice per gli agricoltori.

5.8. Si avverte la necessità di pagamenti che compensino gli agricoltori per la fornitura di beni pubblici (in particolare, i servizi ecosistemici).

Una politica alimentare comune

5.9. La presidenza neerlandese dell'UE, in particolare, ha promosso l'idea di una politica alimentare comune. Con la nuova PAC, l'UE riconosce che l'agricoltura europea deve raggiungere livelli più elevati di produzione sostenibile di alimenti sicuri e di qualità. La PAC promuove la distribuzione di frutta e latte nelle scuole per i bambini in età scolare al fine di incoraggiare le buone abitudini alimentari sin da un'età precoce. Essa promuove inoltre la produzione biologica, garantendo una scelta informata, con norme chiare in materia di etichettatura e regimi di sostegno specifici nell'ambito della politica di sviluppo rurale.

5.10. Attualmente la promozione della sanità pubblica, i regimi alimentari e gli stili di vita sani sono questione di competenza nazionale. Ma l'Unione europea deve assicurare a tutti i cittadini europei, attraverso sistemi alimentari sostenibili, l'accesso a prodotti alimentari sani e di buona qualità. Mentre le azioni europee integrano e coordinano gli sforzi nazionali, è necessario sviluppare maggiori sinergie tra la PAC e una futura politica europea in campo alimentare.

5.11. Tenuto conto delle aspettative dei cittadini e della domanda dei consumatori, occorre uno sforzo particolare per sviluppare sistemi alimentari territorializzati, e quindi filiere di approvvigionamento corte, in particolare nella ristorazione collettiva.

La politica in materia di clima e la PAC

5.12. A partire dal 1990 è diminuita l'impronta ambientale dell'agricoltura. Ciononostante, è ancora necessario ridurre le emissioni agricole entro il 2030. Questa riduzione deve avvenire in linea con un modello europeo di agricoltura e conformemente a una politica di riduzione delle emissioni che sia efficiente sotto il profilo dei costi. Esiste il potenziale per aumentare il tenore di carbonio nel suolo e per sostituire l'energia fossile e i prodotti petrolchimici con prodotti agricoli e forestali.

5.13. «Si dovrebbero riconoscere i molteplici obiettivi del settore agricolo e della destinazione dei suoli col loro potenziale di mitigazione inferiore, nonché l'esigenza di garantire coerenza fra gli obiettivi dell'UE in materia di sicurezza alimentare e quelli relativi ai cambiamenti climatici»⁽¹⁾.

Ricerca, di innovazione e sistemi di consulenza

5.14. A livello di azienda agricola, nei centri sperimentali e nei laboratori vengono costantemente messe a punto importanti innovazioni. Gli sforzi per la ricerca e lo sviluppo dovrebbero essere intensificati per accompagnare l'evoluzione dell'agricoltura verso sistemi più sostenibili. È inoltre cruciale che altri soggetti interessati siano messi a parte di queste innovazioni. Bisognerebbe promuovere i servizi di divulgazione, la cooperazione tra i soggetti interessati e altri mezzi volti a diffondere l'innovazione e a condividere le buone pratiche.

5.15. Il programma di ricerca dell'UE sull'agricoltura dovrebbe essere rafforzato nel prossimo periodo di programmazione, per tener conto delle sfide e dell'importanza geostrategica dei prodotti alimentari nel XXI secolo. L'economia digitale potrebbe rappresentare la prossima «rivoluzione agricola» dopo la rivoluzione verde del XX secolo.

Funzionamento della catena di approvvigionamento

5.16. Vi sono prove evidenti del malfunzionamento della catena di approvvigionamento in quasi tutti gli Stati membri a causa dell'alta concentrazione a valle. La ripartizione del valore aggiunto tra le parti interessate nella filiera alimentare non è equa.

5.17. Tenuto conto della competenza dell'UE nelle questioni relative alla concorrenza e al mercato interno, questo problema dovrebbe essere affrontato a livello europeo. La Commissione dovrebbe proporre quadri di regolamentazione europei per stabilire i rapporti contrattuali all'interno della filiera e le possibilità giuridiche a disposizione degli agricoltori per avviare azioni collettive. Infatti, le organizzazioni dei produttori sono soggetti di rilievo all'interno della filiera alimentare e contribuiscono a rafforzare la posizione dei loro membri. Con la prossima PAC bisognerebbe aumentare il potere contrattuale delle organizzazioni di produttori. Si dovrebbero tenere in considerazione i risultati del lavoro svolto dalla task force per i mercati agricoli.

5.18. La PAC deve essere adattata alla realtà e alla rapidità dei mutamenti economici. Nel quadro di tale politica, gli articoli da 219 a 222 del regolamento (UE) n. 1308/2013 devono essere sviluppati in modo da essere attuabili e realizzabili sia per la Commissione europea che per i produttori.

⁽¹⁾ Punto 2.4 delle conclusioni del Consiglio europeo, 23-24 ottobre 2014.

Commercio internazionale

5.19. Il commercio mondiale e l'apertura dei mercati rafforzano la competitività e potrebbero far scendere il prezzo dei prodotti alimentari. Tuttavia, il commercio equo e solidale è della massima importanza per l'UE per competere con i paesi terzi seguendo gli stessi metodi e le stesse regole di produzione. Le barriere non tariffarie potrebbero pregiudicare lo sviluppo internazionale. Nelle varie e numerose soluzioni per il raggiungimento della sicurezza alimentare a livello mondiale, il commercio deve svolgere il proprio ruolo per aumentare le esportazioni di prodotti agricoli.

5.20. Ciononostante, la PAC e la politica commerciale dovrebbero consentire ai produttori europei di competere a parità di condizioni con i prodotti importati. L'UE dovrebbe quindi esigere che i prodotti importati rispettino le stesse norme.

Bilancio europeo

5.21. La PAC è stata sempre finanziata con il bilancio europeo. Questa politica assorbe una percentuale considerevole del bilancio dell'UE (il 38 % nel 2015), ma rappresenta soltanto lo 0,4 % circa della spesa pubblica europea. Il bilancio della PAC è inferiore a quello per l'agricoltura degli Stati Uniti o della Cina. Inoltre, per vari anni è rimasto stabile oppure è diminuito, malgrado l'allargamento dell'UE. La PAC deve rispondere alle numerose e importanti sfide con cui sarà confrontata in futuro; è pertanto necessario aumentare il bilancio per la politica agricola a livello europeo.

5.22. Alcuni aspetti specifici del bilancio europeo, ad esempio l'annualità, rappresentano un vincolo enorme per la definizione della PAC. I fondi di mutualizzazione o le misure di crisi sono limitati da tali vincoli. Inoltre, la ripartizione del bilancio è fonte di tensioni politiche e potrebbe portare a inefficienze.

Semplificazione

5.23. La semplificazione è una priorità della PAC da molti anni, e lo è stata in particolare nei primi anni di attuazione della riforma del 2013. Ciononostante, la semplificazione dovrebbe essere la massima priorità di fondo della prossima riforma. In particolare, andrebbero affinati dei sistemi che prevedano controlli adeguati e sanzioni proporzionate. Attualmente, le riduzioni di pagamento per il mancato rispetto delle misure in materia di «inverdimento» e condizionalità possono essere irragionevoli e sproporzionate. È della massima importanza assicurare il pagamento tempestivo degli aiuti diretti.

Struttura della PAC

5.24. Negli ultimi decenni la PAC è stata basata su una struttura a due pilastri. Mentre il primo pilastro è interamente finanziato dall'UE, il secondo pilastro è cofinanziato dagli Stati membri e adattato in funzione delle loro necessità per mezzo di programmi pluriennali. Le diversità esistenti tra gli Stati e le regioni dell'UE e le loro differenti necessità impongono il mantenimento della struttura a due pilastri nella PAC futura.

Preparazione per la PAC dopo il 2020

5.25. Nel suo programma di lavoro per il 2017 pubblicato il 25 ottobre 2016, la Commissione afferma che si adopererà per semplificare e modernizzare la PAC e condurrà un'ampia consultazione in materia, allo scopo di dare il massimo contributo alle sue dieci priorità e agli obiettivi di sviluppo sostenibile. È importante che la società civile europea abbia un ruolo attivo in questo processo.

Bruxelles, 15 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Integrazione del nudge nelle politiche europee»

(parere d'iniziativa)

(2017/C 075/05)

Relatore: **Thierry LIBAERT**

Decisione dell'assemblea plenaria	21.1.2016
Base giuridica	Articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Organo competente	Sezione specializzata «Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente»
Adozione in sezione	24.11.2016
Adozione in sessione plenaria	15.12.2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	162/3/3

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. I *nudge* (dall'inglese *nudge theory* — teoria della spinta gentile) appaiono come uno strumento di politica pubblica complementare a quelli già utilizzati dai poteri pubblici europei (l'informazione e la sensibilizzazione, gli incentivi finanziari, la legislazione e l'esempio). Essi appaiono tuttavia come uno strumento particolarmente interessante per rispondere a determinate sfide sociali, ambientali ed economiche.

1.2. **Incoraggiare l'uso dei *nudge* nelle politiche pubbliche**, affiancandoli agli strumenti tradizionali, e in particolare il cambiamento di approccio da essi proposto per i comportamenti individuali. I *nudge* potrebbero essere così integrati nel quadro di politiche pubbliche globali e accelerarne l'attuazione a un costo inferiore. La loro agilità e la loro semplicità ne rendono possibile l'impiego in contesti differenti e da parte di diverse categorie di attori simultaneamente: da parte di un organismo intergovernativo, nel quadro di strutture interne a ciascun ministero, da parte degli enti territoriali, delle ONG, di attori privati ecc.

1.3. **Privilegiare in particolare i *nudge* che soddisfano obiettivi ambientali, sociali ecc.** (transizione energetica/ ambientale, lotta contro lo spreco di risorse, benessere sociale, miglioramento dello stato di salute della popolazione ecc.). Essi possono così rientrare nell'ambito di misure rispondenti a obiettivi collettivi prefissati, ma per i quali gli strumenti tradizionali delle politiche pubbliche si rivelano inefficaci e/o troppo costosi.

1.4. **Favorire lo scambio di informazioni e di buone pratiche sui *nudge*** tra tutte le categorie di operatori potenzialmente interessati (poteri pubblici, enti, imprese, associazioni, ONG...) a livello europeo. Potrebbero essere previsti una piattaforma che tenga un inventario delle iniziative e/o un Osservatorio ad hoc.

1.5. **Studiare in modo più approfondito gli impatti differenziati dei *nudge*** in funzione delle culture, dei profili socioeconomici, dei territori... Ciò consentirebbe di comprendere meglio i vantaggi e limiti della diffusione e della trasposizione dei *nudge* tra i paesi, i settori ecc. In particolare varrebbe la pena sottoporre a indagini più approfondite la questione della durata dell'impatto dei *nudge* sui comportamenti.

1.6. **Individuare le condizioni generali di utilizzo dei *nudge*** tali da permettere la riduzione dei loro effetti negativi e tali da garantirne l'accettabilità etica. Esse potrebbero essere raccolte in una carta di buone pratiche redatta congiuntamente con le diverse parti interessate e adottata a livello europeo e declinata successivamente dai singoli Stati membri. Si potrebbe anche pubblicare una guida e distribuirla agli operatori interessati.

1.7. **Istituire procedure di informazione sull'uso** dei diversi tipi di *nudge* in modo da garantirne la trasparenza per le persone destinatarie dei *nudge*. I *nudge* devono essere compresi, discussi e condivisi per essere accettati al meglio. Ciò eviterebbe «derive» e rischi di manipolazione nel loro uso.

1.8. **Garantire una reale deontologia del *nudge*** per evitare che siano sviati verso obiettivi non responsabili. Un approccio basato sui *nudge* deve essere messo in pratica nel rispetto di quattro condizioni: la trasparenza del processo, la flessibilità per le persone interessate, che devono sempre avere la possibilità di scegliere di agire in un senso o in un altro, l'affidabilità delle informazioni che vengono loro fornite e la non colpevolizzazione degli individui.

1.9. **Progettare sistemi di monitoraggio e valutazione dei *nudge*** in funzione di diversi criteri (sociali, ambientali, economici). Ciò può comportare una prima fase di sperimentazione per comprendere l'influenza esatta del *nudge* in funzione della sua natura, del pubblico destinatario, del contesto... Tale prima fase permette un adeguamento rapido, se i risultati del *nudge* si rivelano deludenti, o addirittura il suo abbandono, qualora il *nudge* sia ritenuto inefficace.

1.10. **Incoraggiare nei corsi di formazione** (iniziale e continua) le discipline collegate all'economia comportamentale. Ciò consentirebbe di migliorare le conoscenze su questo strumento e di favorirne l'uso razionale e critico da parte di tipi diversi di pubblico (agenti della funzione pubblica, dipendenti di imprese, politici ecc.). Ciò presuppone anche che siano abbattute le barriere tra le discipline universitarie, poiché il *nudge* si basa su un approccio trasversale.

1.11. **Garantire una certa flessibilità nell'uso del *nudge*** per sfruttare appieno il suo potenziale. Come gli altri strumenti a disposizione dei poteri pubblici, tuttavia, il *nudge* non è uno strumento miracoloso né completamente nuovo; esso può però presentare un alto grado di complementarità e di utilità per indurre a modificare alcuni comportamenti. Il suo merito principale consiste nell'incentivo a prendere in considerazione, nella progettazione delle politiche pubbliche, la dimensione psicologica dei comportamenti e non soltanto la «razionalità economica».

1.12. **Organizzare su iniziativa del CESE le prime Assise europee sui *nudge***, evento che costituirebbe un'opportunità unica di scambio di esperienze tra gli attori interessati da questo strumento all'interno dell'Unione europea.

1.13. Al fine di far fronte al passaggio radicale verso un nuovo modello economico che implicherà importanti conseguenze sistemiche in molti settori, **istituire in seno al CESE un nuovo organismo trasversale e permanente per analizzare questi sviluppi**, tra cui il «*nudge*» e altri temi correlati, quali l'economia circolare, l'economia collaborativa e l'economia della funzionalità.

2. Un quinto strumento per i poteri pubblici

2.1. Tradizionalmente i poteri pubblici dispongono di quattro tipi di strumenti per modificare il comportamento degli individui: l'informazione e la sensibilizzazione, gli incentivi finanziari, la legislazione (divieti od obblighi) e l'esempio. Ma questi quattro strumenti hanno mostrato i loro limiti, segnatamente in materia di comportamento e di consumo responsabile, ossia caratterizzato da un minor uso di risorse naturali. Continua ad esservi infatti uno scarto tra la consapevolezza degli individui e le loro abitudini quotidiane.

2.2. Le ragioni di questo scarto tra le intenzioni e l'azione sono state analizzate dall'economia e dalle scienze comportamentali, una disciplina che si è specializzata nella comprensione dei fattori che influenzano i comportamenti degli individui. Secondo i ricercatori di tale disciplina, le azioni individuali sono determinate da molteplici fattori. Siamo esseri complessi, dalla razionalità limitata, fortemente emotivi, influenzati dagli altri e dalle interazioni sociali, ma anche dal contesto e dall'ambiente all'interno del quale prendiamo decisioni.

2.3. In fin dei conti, le nostre decisioni e i nostri comportamenti sono in gran parte il prodotto di ciò che Daniel KAHNEMAN, premio Nobel per l'economia, definisce il nostro «sistema 1»: un modo di riflessione ampiamente inconscio, automatico, ultrarapido che ci permette di prendere un gran numero di decisioni quotidiane, minimizzando i nostri sforzi e economizzando le nostre risorse di attenzione, ma che si nutre di stereotipi e di associazioni e ci allontana, spesso, da una razionalità di tipo matematico.

3. Prendere in considerazione i comportamenti per orientare le scelte

3.1. L'economia comportamentale (*Behavioral Economics*) ritiene pertanto che le leve tradizionali delle politiche pubbliche possano rivelarsi insufficienti per indurre un cambiamento dei comportamenti, in quanto esse non tengono conto delle diverse dimensioni che possono influenzare il processo decisionale. È sulla base di questa constatazione che due studiosi americani, Richard THALER (professore di economia a Chicago e figura di spicco dell'economia comportamentale) e Cass

SUNSTEIN (professore di diritto all'Università di Harvard) hanno pubblicato nel 2008 la prima opera sui *nudge* ⁽¹⁾, che si fonda sull'idea che i cambiamenti del comportamento devono basarsi su «incentivi gentili». Gli autori definiscono il *nudge* come «qualsiasi aspetto dell'architettura della scelta che alteri in modo prevedibile il comportamento delle persone senza vietare alcuna opzione o modificare in maniera significativa gli incentivi finanziari». Per essere considerato un semplice *nudge*, l'atto deve poter essere evitato agevolmente, i *nudge* non hanno assolutamente carattere vincolante.

3.2. Il *nudge* è diretto a concepire delle «architetture delle scelte», che mettano in evidenza la scelta reputata vantaggiosa per l'individuo e/o la collettività, senza modificare il numero né la natura delle opzioni disponibili. Si tratta di spingere il consumatore o l'utente verso una scelta considerata migliore. Esso presenta tre caratteristiche: una totale libertà di scelta lasciata agli individui, semplicità di attuazione, un costo limitato dell'intervento.

3.3. I *nudge* suscitano un interesse crescente dei poteri pubblici in certi paesi perché presentano due grandi vantaggi: non limitano le libertà individuali e hanno un costo limitato, mentre il loro impatto può essere significativo. Essi possono pertanto costituire uno strumento complementare, che si inserisce nel quadro di politiche pubbliche volte a rendere i comportamenti individuali più «responsabili» per la salute, l'ambiente ecc. Per l'individuo, il *nudge* consente una scelta semplificata che facilita la sua decisione.

4. Il *nudge*: un solo concetto, leve diverse

4.1. La scelta «di default». Si tratta di proporre una soluzione automatica di default (impostazione predefinita), che è quella ritenuta più opportuna dall'autorità che la attua, ma è anche la più semplice da applicare. Essa si basa sulla forza d'inerzia degli individui. È il caso, ad esempio, delle dichiarazioni dei redditi in Francia, nelle quali, dal 2005, si presume automaticamente che il nucleo familiare possieda un televisore. Ciò ha permesso di far passare il tasso di frode stimato dal 6 % all'1 %. La scelta di default è inoltre sempre più utilizzata dalle banche, dai fornitori di energia e da altre imprese che proporranno fatture elettroniche anziché in formato cartaceo, stampa recto-verso automaticamente predefinita ecc.

4.2. La forza della norma sociale, che è considerata dai sostenitori del *nudge* come un potente determinante dei comportamenti. Essa può pertanto essere utilizzata per incoraggiare gli individui ad agire in un determinato senso. Si tratta in particolare di mettere in evidenza un comportamento seguito dalla maggioranza degli individui che costituiscono la cerchia immediata della persona (vicini, colleghi...). Si presume che questo messaggio incoraggi gli individui a comportarsi nello stesso modo per conformarsi alla norma sociale. Nel 2011, il fornitore di energia OPOWER ha effettuato un esperimento negli Stati Uniti. In base alle informazioni sul loro consumo di elettricità sono state inviate lettere a 600 000 nuclei familiari, in cui si diceva per esempio: «Il mese scorso, avete utilizzato il 15 % di elettricità in più rispetto ai vostri vicini più efficienti». Dei grafici permettevano di confrontare il proprio consumo di energia con quello dei vicini e degli altri consumatori; ad essi si accompagnavano degli emoticon sorridenti quando vi era un calo dei consumi. A seguito dell'invio di tali lettere, si sono registrate riduzioni medie del consumo di elettricità del 2 % tra le famiglie partecipanti, generando un risparmio globale di 250 milioni di USD secondo OPOWER ⁽²⁾. Numerose esperienze analoghe pervengono a risultati che variano tra l'1 e il 20 % di riduzione del consumo di energia.

4.3. Il rischio di perdita, che mira a mettere in evidenza la perdita (soprattutto quella finanziaria) che rischia l'individuo se non modifica il suo comportamento, ad esempio in materia di consumo di energia. Si tratta ad esempio di segnalargli la somma indicativa che perde non cambiando le sue consuetudini o, al contrario, la somma che potrebbe guadagnare facendolo. Tale visualizzazione della perdita può anche esprimersi con indicatori non finanziari (calorie, emissioni di CO₂...).

4.4. L'emulazione, che consiste per esempio nell'organizzare concorsi per incoraggiare determinate pratiche, come la lotta contro lo spreco. Per esempio, l'ONG francese Prioriterre vuole fare opera di sensibilizzazione a favore del risparmio energetico. A tal fine, essa organizza ogni anno la competizione «Famiglie a energia positiva», che ha visto la partecipazione nel 2014 di circa 7 500 famiglie, che dovevano ridurre il loro consumo energetico dell'8 % per vincere diversi premi ⁽³⁾.

4.5. Il ricorso al gioco e alle presentazioni ludiche. Uno dei *nudge* più conosciuti è stato realizzato dall'aeroporto di Amsterdam: all'interno degli orinatoi sono state dipinte delle mosche per incitare gli utilizzatori a prendere bene la mira. Nel 2009, la Volkswagen ha trasformato a Stoccolma la scala che porta verso l'uscita dalla stazione Odenplan in un'enorme tastiera di pianoforte. Mettendo il piede su un qualsiasi gradino si attivava una nota musicale ⁽⁴⁾. Lo scopo era quello di indurre gli utenti a utilizzare le scale anziché le scale mobili. In Corea del Sud, una segnaletica al suolo indica il rischio di sovrappeso delle persone che utilizzano le scale mobili.

⁽¹⁾ Thaler Richard & Sunstein Cass, «*Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*», Yale University Press, 2008 (edizione italiana *Nudge. La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità* - Feltrinelli, 2009).

⁽²⁾ Opower.com.

⁽³⁾ <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>.

⁽⁴⁾ <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>.

4.6. Il *nudge* può anche essere diretto a modificare la presentazione delle scelte o l'aspetto di taluni prodotti, onde evidenziare quelli considerati più sani, più ecologici ecc. Questo tipo di *nudge* può talvolta avvicinarsi al principio del marchio di qualità. Numerosi esperimenti sono state condotti nelle mense aziendali per incoraggiare i clienti a consumare prodotti alimentari sani. A tal fine, questi ultimi erano presentati all'inizio dell'espositore, il che permette in alcuni casi di far aumentare il loro consumo di due volte rispetto a una situazione in cui essi sono esposti a metà o alla fine. Altre mense hanno cercato di far diminuire gli sprechi riducendo la dimensione dei piatti utilizzati: i piatti sono riempiti come prima, ma la quantità servita è ridotta (sapendo che i clienti possono sempre servirsi di nuovo se lo desiderano) ⁽⁵⁾.

5. Uno strumento sempre più utilizzato dalle amministrazioni pubbliche

5.1. Dal 2008, un numero crescente di paesi s'interessano al potenziale degli strumenti di politica pubblica che rientrano nell'ambito dei *nudge*, che offrono la triplice promessa di essere più accettabili da parte dell'opinione pubblica rispetto alle norme o alle tasse, di essere poco costosi ed efficaci. I paragrafi che seguono forniscono alcuni esempi, ovviamente non esaustivi.

5.2. Nel 2010, il governo britannico David Cameron crea il «*Behavioural Insights Team*», affidato a David HALPERN e incaricato di applicare le scienze comportamentali alle politiche pubbliche del Regno Unito. Ad esempio, esso ha modificato la pagina del sito Internet del governo che consente di dare il proprio accordo alla donazione di organi, inserendovi il messaggio: «Ogni giorno migliaia di persone che vedono questa pagina decidono di registrarsi» e collocandovi il logo del *National Health Service* (servizio sanitario nazionale), la sicurezza sociale britannica. In un anno, il tasso di adesione al programma è passato dal 2,3 % al 3,2 % (+ 96 000 adesioni). Dal 2014, la «*Nudge Unit*» funziona in modo indipendente, e consiglia governi stranieri, enti locali, imprese ecc. ⁽⁶⁾.

5.3. Anche l'amministrazione Obama ha lanciato la sua «*Nudge Squad*» nel 2014 sotto la direzione di Maya SHANKAR. In un decreto pubblicato nel settembre 2015 il presidente Obama «incoraggia» i dipartimenti e le agenzie governative ad utilizzare gli apporti della scienza comportamentale («*behavioral science*») ⁽⁷⁾. Anche i governi di Singapore, dell'Australia e della Germania hanno creato gruppi di esperti in economia comportamentale.

5.4. In Francia, dal 2013, il segretariato generale per la modernizzazione dell'azione pubblica (SGMAP) e la direzione generale delle finanze pubbliche (DGFIP) ⁽⁸⁾ moltiplicano gli esperimenti legati ai *nudge*.

5.5. La Commissione europea ha istituito, presso il Centro comune di ricerca, un'unità Prospettiva e apporto delle scienze comportamentali, posta sotto la responsabilità di Xavier Troussard. Essa ha, in particolare, pubblicato una relazione nel 2016, che sottolinea come le politiche pubbliche all'interno dell'Unione europea integrino in misura crescente gli apporti dell'economia comportamentale ⁽⁹⁾. Essa ritiene auspicabile sviluppare gli scambi su questo tema tra il mondo politico e gli ambienti universitari. Soprattutto, essa raccomanda di accrescere l'utilizzo degli strumenti dell'economia comportamentale in tutte le fasi delle politiche pubbliche, migliorando nel contempo la comunicazione sul loro uso e le conoscenze sui loro effetti.

6. Rischi e limiti da non sottovalutare

6.1. Il *nudge* presenta dei limiti. Esso richiede un grande rigore di progettazione e realizzazione e pone problemi sia tecnici che etici. Esso non sostituisce l'esigenza imperativa di informazione dei cittadini e le iniziative educative volte a orientare la loro scelta né i mezzi tradizionali d'intervento dei poteri pubblici che sono la legge e le leve costituite dagli incentivi economici. Inoltre, i rischi e i limiti derivanti all'uso dei *nudge* non devono essere sottovalutati.

6.2. Per il momento sono disponibili pochi studi sull'efficacia dei *nudge*, in particolare a medio e lungo termine. Taluni si concentrano sull'eterogeneità delle reazioni individuali dinanzi a questo strumento. Così, nell'esperimento condotto da OPOWER, le famiglie il cui consumo di energia elettrica era già inferiore alla media hanno avuto tendenza ad aumentarlo quando sono state informate di qual era la loro posizione. All'opposto, per i cittadini che apprendono di consumare molta più elettricità rispetto ai loro vicini, il *nudge* può generare un senso di colpa o di inferiorità. Secondo alcuni studi, la

⁽⁵⁾ Liebig Georg, «*Nudging to Reduce Food Waste*», URL: http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf.

⁽⁶⁾ Sito Internet dell'unità: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>.

⁽⁷⁾ «*Executive Order — Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People*», Executive Order, 15 settembre 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>.

⁽⁸⁾ Cfr. per esempio «*Le nudge: un nouvel outil au service de l'action publique*», 13 marzo 2014. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-l'action-publique>.

⁽⁹⁾ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf.

ricettività ai *nudge* può inoltre variare in funzione dei valori e delle opinioni degli individui⁽¹⁰⁾, ma anche a seconda del contesto politico e culturale. Più in generale, gli studi condotti sottolineano gli impatti differenziati dei *nudge* a seconda dei pubblici, delle culture e dei contesti. È pertanto necessario valutare direttamente o in modo casuale gli effetti dei *nudge*.

6.3. Si pone anche la questione della durata dell'impatto dei *nudge*. In materia di consumo d'acqua e di elettricità, studi hanno mostrato che l'effetto ripetuto delle norme sociali tende a diminuire nel corso del tempo, anche se può mantenersi dopo diversi anni, in maniera attenuata⁽¹¹⁾. L'effetto a lungo termine dei *nudge* dipende dalla loro capacità di cambiare radicalmente le abitudini. Una volta che un'opzione predefinita (di default) è modificata, ove questa sia mantenuta, non vi è motivo di ritenere che i comportamenti non persisteranno. Il problema riguarda piuttosto la possibilità di andare oltre, o di modulare. Sembra infatti più facile adeguare in modo graduale una tassa o una norma piuttosto che un'opzione predefinita.

6.4. I *nudge* possono comportare effetti negativi, che si traducono nel fatto che un individuo può aver tendenza ad agire in modo più virtuoso dopo aver agito male, e viceversa. Per esempio, degli esperimenti hanno mostrato che l'acquisto di beni di consumo «verdi» poteva essere seguito in determinate circostanze da un aumento della frequenza di comportamenti negativi come imbrogli o furti⁽¹²⁾. Gli sforzi per incoraggiare atteggiamenti virtuosi in certi campi possono pertanto avere conseguenze negative in altri campi. Questi effetti perversi, se si confermano, rendono molto difficile valutare l'impatto globale dei *nudge*. Essi sono probabilmente molto rari e non mettono in discussione l'interesse degli approcci basati sui *nudge*. Tuttavia, occorre non escludere la possibilità di questi tipi di effetto.

6.5. L'efficacia di un *nudge* è stabilita con riferimento ad un comportamento auspicabile, il che solleva la questione della definizione e della misura di ciò che è auspicabile. Può infatti essere molto difficile conoscere i giudizi dei cittadini sulla propria felicità. Il *nudge* solleva anche la questione di chi decide dell'obiettivo perseguito, quindi di ciò che è auspicabile per l'individuo e/o la società. Quando si tratta di un decisore pubblico, egli può orientare tale obiettivo nonché il *nudge* in modo opportunistico, ma anche in modo meno intenzionale, per mancanza di informazioni ad esempio.

6.6. In ultima istanza, è difficile talvolta definire la frontiera tra informazione, comunicazione e manipolazione. Così, tra i numerosi alberghi che incentivano i loro clienti a riutilizzare gli asciugamani, alcuni presentano a tal fine dei tassi volontariamente «gonfiati» di clienti che già lo fanno⁽¹³⁾. L'obiettivo di tali messaggi non è quello di ingannare i destinatari, bensì quello di realizzare in qualche modo una profezia autoavverantesi, facendo in modo che tali messaggi diventino veri. Ma, di fatto, i clienti sono indotti a basare il loro comportamento su una bugia. Tale ricorso alla menzogna, sebbene conduca a comportamenti più virtuosi, non appare accettabile moralmente, *a fortiori* da parte di un soggetto decisionale pubblico. Può inoltre danneggiare la reputazione di questo decisore e ridurre nel tempo l'efficacia dei *nudge*, infantilizzando i consumatori.

Bruxelles, 15 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Costa Dora L. e Kahn Matthey E., «Energy conservation “nudges” and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment», *Journal of European Economic Association*, 2013.

⁽¹¹⁾ Ferraro Paul J., Miranda Juan Jose e Price Michael K., «The persistence of treatment effects with norm-based policy», *American Economic Review*, vol. 101, n. 3, maggio 2011.

⁽¹²⁾ Mazar Nina e Zhong Chen-Bo, «Do green products make us better people?», *Psychological Science*, 2010.

⁽¹³⁾ Simon Stephanie, «The Secret to Turning Consumers Green», *The Wall Street Journal*, 18 ottobre 2010. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>.

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

521^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEI GIORNI 14 E 15 DICEMBRE 2016

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Un'agenda europea per l'economia collaborativa»

[COM(2016) 356 final]

(2017/C 075/06)

Relatore: **Carlos TRIAS PINTÓ**Correlatore: **Mihai MANOLIU**

Consultazione	Commissione europea, 8.12.2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	17.11.2016
Adozione in sessione plenaria	15.12.2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione	157/1/4
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Lo scenario emergente di un'economia digitale decentrata suggerisce che una parte significativa dei nuovi scambi economici tra pari sarà strettamente connessa alle relazioni sociali e sarà radicata nelle comunità, trasformando ciò che significa intraprendere un'attività o svolgere un lavoro, in una logica di «democratizzazione del modo in cui produciamo, consumiamo, governiamo e risolviamo i problemi sociali» e rendendo necessario evitare a ogni costo che ciò si accompagni alla precarizzazione del fattore lavoro e all'elusione fiscale e allo spostamento massiccio del valore aggiunto dai soggetti industriali verso i titolari delle piattaforme digitali proprietarie ⁽¹⁾.

1.2. Di fronte a questo nuovo paradigma, il CESE invita la Commissione a elaborare un approccio concettuale più dettagliato e inclusivo all'economia collaborativa, al fine di evitare equiparazioni distorsive all'economia digitale. Così, l'economia collaborativa, che, analogamente all'economia sociale, adotta dinamiche democratiche e partecipative, presenta i seguenti lineamenti:

- a) non si sviluppa necessariamente in un ambiente digitale, ma anche in contesti di prossimità che consentono di concentrarsi sulle relazioni interpersonali (ad esempio lo scambio di beni);

⁽¹⁾ GU C 389 del 21.10.2016, pag. 50.

- b) spesso non comporta scopo di lucro e, in molti casi, si ispira a principi di cooperazione e solidarietà (ad esempio certi tipi di finanziamento collettivo come il *crowdfunding di donazioni*);
- c) non si esercita sempre su scala globale o transnazionale, ma spesso trova il suo ecosistema anche in ambiti territoriali più piccoli e localizzati (ad esempio i gruppi di autoconsumo);
- d) non si limita soltanto agli aspetti economici, ma investe anche quelli ambientali e sociali (ad esempio la mobilità sostenibile);
- e) non si riduce meramente a una nuova forma di prestazione di servizi su richiesta in cui il bene che si condivide è la capacità di lavoro, ma pone l'accento sull'accesso agli stessi (ad esempio l'uso condiviso di beni);
- f) il suo campo d'azione non si limita ai beni materiali e di grande valore economico, ma riguarda qualsiasi tipo di bene o servizio (ad esempio le banche del tempo).

1.3. In ultima analisi, l'economia collaborativa include modalità diverse con contributi e sfide di tipo specifico. Per esempio, «l'economia dell'accesso» mette sul mercato dei beni sottoutilizzati, generando una maggiore offerta per i consumatori e un uso più efficiente delle risorse, ma comporta il rischio di incentivare la produzione globale attraverso l'effetto di rimbalzo. Nell'«economia su richiesta» la manodopera è atomizzata creando maggiore flessibilità, ma aumentando il rischio di precarizzazione del lavoro. La «*gift economy* o economia del regalo» in cui beni e servizi sono condivisi in maniera altruista, permette il rafforzamento delle comunità, ma molto spesso rimane invisibile per le amministrazioni pubbliche.

1.4. Dal canto loro, le piattaforme digitali, in particolare quelle che sostengono un'attività lucrativa, meritano tutta l'attenzione della Commissione europea, che deve regolamentare e armonizzare le loro attività e garantire condizioni di parità, sulla base della trasparenza, dell'informazione, dell'accesso senza restrizioni, della non discriminazione e dello sfruttamento appropriato dei dati. In concreto, è essenziale ridefinire il concetto di subordinazione giuridica nel quadro della dipendenza economica dei lavoratori e garantire i loro diritti indipendentemente dalla forma che assume l'attività.

1.5. La sfida, pertanto, consiste nel distinguere tra le diverse modalità dell'economia collaborativa e nel proporre approcci normativi differenziati⁽²⁾, privilegiando le iniziative digitali basate su una governance democratica, solidale e inclusiva, con carattere di innovazione sociale, fatto che comporta la necessità di informare i consumatori in merito ai loro valori identitari e ai loro metodi di organizzazione e gestione. A tale riguardo, il CESE raccomanda di eseguire una ricerca qualitativa sulla rete di relazioni stabilite dai suoi soggetti nell'ambito stesso dell'economia collaborativa.

1.6. Di conseguenza, il CESE auspica l'elaborazione di una metodologia specifica per la regolamentazione e la misurazione di una nuova economia con norme differenti. Da questo punto di vista, il valore della fiducia, nella prospettiva della simmetria informativa, ha un ruolo fondamentale. Devono inoltre essere rafforzati i criteri di trasparenza, onestà e obiettività nella valutazione del prodotto o del servizio, superando il semplice impiego automatico di algoritmi.

1.7. Il CESE raccomanda altresì la creazione di un'agenzia indipendente europea di rating delle piattaforme digitali, con competenze armonizzate in tutti gli Stati membri, in grado di valutare la loro governance in materia di concorrenza, occupazione e fiscalità.

1.8. Inoltre, l'approccio all'economia collaborativa adottato nella comunicazione ignora questioni importanti, ad esempio quelle riguardanti le monete virtuali e sociali come strumenti operativi della suddetta economia, oppure anche quelle relative alla conoscenza, all'informazione e all'energia in quanto oggetti della sua attività oppure il ruolo che svolgono nel suo ambito, tra l'altro, la creazione condivisa e l'innovazione tecnologica.

1.9. Alla luce della complessa gestione dell'economia collaborativa nel contesto attuale, il CESE raccomanda di garantire una coesistenza equilibrata di modelli, in modo da assicurare il suo pieno sviluppo senza causare esternalità negative nel mercato, in particolare per quanto riguarda la protezione della **concorrenza, della fiscalità e dell'occupazione** di qualità. A tal fine è necessario dotarsi di un quadro adeguato per monitorare e sorvegliare i nuovi parametri dell'economia collaborativa, con la partecipazione delle parti interessate (organizzazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali, associazioni di consumatori ecc.).

⁽²⁾ GU C 51 del 10.2.2016, pag. 28.

1.10. Infine, per poter affrontare la transizione verso una **nuova economia** con importanti conseguenze sistemiche, si raccomanda che all'interno del Comitato si crei una struttura permanente di tipo orizzontale che analizzi tali fenomeni emergenti e unisca i suoi sforzi a quelli della Commissione europea, del Comitato delle regioni e del Parlamento europeo.

2. Introduzione e contesto

2.1. La cultura sociale, i modelli di consumo e le modalità di soddisfacimento dei bisogni dei consumatori stanno attraversando un processo di profonda trasformazione, di revisione e razionalizzazione dei consumi in una prospettiva più inclusiva, in cui i fattori di prezzo si intrecciano con l'impatto ambientale e l'impronta sociale dei prodotti e dei servizi, il tutto pervaso dall'effetto dirompente di Internet e delle reti sociali.

2.2. Il possesso di beni per uso personale, il denaro contante e il lavoro dipendente a tempo indeterminato **in situ** saranno progressivamente sostituiti da scambi virtuali, accesso condiviso, denaro digitale e una maggiore flessibilità della manodopera.

2.3. Nella transizione verso nuove forme di produzione e consumo, taluni settori dell'attività economica sono stati spazzati da un poderoso tsunami provocato dalla comparsa di nuovi attori, alcuni dei quali sono motivati da una volontà di cooperazione e dall'impegno per la comunità, altri semplicemente dall'opportunità di fare affari (non sempre rispettando la parità di condizioni).

2.4. Poiché da più parti è stato richiesto un nuovo quadro per l'assetto⁽³⁾ del consumo collaborativo (che promuova l'uso della tecnologia digitale per sfruttare l'eccesso di capacità decentrata, piuttosto che creare nuovi monopoli accentrati), la Commissione europea ha deciso di avviare «un'agenda europea per l'economia collaborativa», dopo aver constatato che le autorità nazionali e locali dell'UE stanno affrontando la situazione attraverso un mosaico di misure di regolamentazione diverse. Ciò è dovuto al fatto che il consumo collaborativo si presenta con lineamenti differenti in funzione del settore interessato.

2.5. Questo approccio incoerente ai nuovi modelli economici genera insicurezza (sul piano economico, normativo, connessa alla manodopera) e incertezze (riguardo alle questioni di fiducia, ai nuovi strumenti digitali quali le *blockchains*, alle reti di sicurezza e alla privacy) fra gli operatori tradizionali, i nuovi prestatori di servizi e i consumatori, limitando l'innovazione, la creazione di posti di lavoro e la crescita.

2.6. La Commissione, pertanto, ha pubblicato i seguenti orientamenti per aiutare gli operatori del mercato e le autorità pubbliche dei vari Stati membri:

- **Requisiti di accesso al mercato:** i prestatori di servizi dovrebbero essere obbligati a ottenere autorizzazioni o licenze per l'esercizio di impresa solo al fine di conseguire i pertinenti obiettivi di interesse generale. L'imposizione di divieti assoluti di svolgere un'attività dovrebbe essere solo un'opzione di ultima istanza. Le piattaforme non devono essere soggette ad autorizzazioni o licenze quando agiscono solo da intermediari tra i consumatori e coloro che offrono realmente il servizio (quali servizi di trasporto o alloggio). Gli Stati membri dovrebbero inoltre distinguere tra i privati cittadini che offrono servizi occasionalmente e i prestatori che agiscono in qualità di professionisti, ad esempio stabilendo delle soglie basate sul livello di attività.
- **Regimi di responsabilità:** le piattaforme collaborative possono essere esonerate dalla responsabilità per le informazioni che conservano per conto di coloro che offrono un servizio. Tuttavia, non dovrebbero essere esonerate dalla responsabilità per i servizi da esse stesse forniti, ad esempio i servizi di pagamento.
- **Protezione degli utenti:** gli Stati membri dovrebbero garantire che i consumatori godano della massima protezione nei confronti delle pratiche commerciali sleali, senza però imporre obblighi d'informazione sproporzionati ai privati che forniscono servizi solo occasionalmente.
- **Rapporti di lavoro (autonomo e dipendente):** il diritto del lavoro è in gran parte di competenza nazionale ed è integrato dalla giurisprudenza e dalle norme sociali minime dell'UE. Gli Stati membri possono tenere conto di criteri quali il rapporto di subordinazione con la piattaforma, la natura del lavoro e la retribuzione al momento di decidere chi può essere considerato un lavoratore subordinato di una piattaforma.

⁽³⁾ Uno dei primi è stato il CESE, nel suo parere GU C 177 dell'11.6.2014, pag. 1.

- **Fiscalità:** i prestatori di servizi dell'economia collaborativa sono tenuti a pagare le imposte pertinenti, tra cui le imposte sul reddito delle persone fisiche e delle società e l'imposta sul valore aggiunto. Gli Stati membri sono incoraggiati a continuare a semplificare e a chiarire l'applicazione della normativa fiscale all'economia collaborativa. Le piattaforme dell'economia collaborativa dovrebbero cooperare appieno con le autorità nazionali per la registrazione delle attività economiche e agevolare la riscossione delle imposte.

3. Osservazioni generali sulla proposta della Commissione

3.1. La Commissione induce in confusione mettendo sullo stesso piano le piattaforme digitali e l'economia collaborativa, senza procedere a una definizione concettuale che metta in relazione l'economia collaborativa e l'interesse generale, a partire dal riconoscimento delle sue esternalità positive nell'attuazione dei valori di cooperazione e solidarietà.

3.2. Nella comunicazione la Commissione viene meno a quello che dovrebbe essere il suo obiettivo principale e non risponde alle aspettative legittime delle parti interessate, in quanto non definisce il modello e i parametri di un quadro giuridico chiaro e trasparente in cui le numerose forme di economia collaborativa possano svilupparsi e operare nello spazio europeo e siano sostenute, attuate e possano conquistare credibilità e fiducia.

3.3. Dal canto suo, il modello dell'economia digitale presenta quattro caratteristiche specifiche: delocalizzazione delle attività, ruolo centrale delle piattaforme digitali, importanza delle reti e sfruttamento massiccio dei dati ⁽⁴⁾. Malgrado si tratti di ambiti di natura diversa, vi sono punti di intersezione con l'economia collaborativa, dato che spesso operano in contesti simili: reti collettive, distinzione meno netta tra dimensione personale e professionale, tra lavoro stabile e occasionale, tra lavoro dipendente e autonomo ecc.

3.4. Al fine di facilitare tale delimitazione concettuale, il CESE propone che la Commissione europea integri il concetto di «**comportamento pro-sociale non reciproco**» dell'economia collaborativa, che stabilisca una netta caratterizzazione dell'uso condiviso senza scopo di lucro e offra uno spazio d'interazione per il consumo, la produzione, il finanziamento e la conoscenza collaborativi.

3.5. In sintesi, il modello dell'economia collaborativa comporta di per sé una trasformazione di natura non solo economica, ma anche sociale e ambientale. La comunicazione sottolinea questo aspetto quando fa riferimento alla sostenibilità e alla transizione verso un'economia circolare, o quando indica nei mercati sociali una nicchia dell'economia collaborativa.

3.6. Se non si tiene conto di queste circostanze, si può comprendere solo in parte l'importanza attuale delle iniziative collaborative, problema che si verifica anche se l'analisi si limita allo scambio di servizi o alle piattaforme collaborative, senza considerare aspetti quali il ricircolo e lo scambio di beni, l'ottimizzazione dell'uso delle risorse e la creazione di reti.

3.7. Per quanto riguarda le questioni relative all'incertezza nell'applicazione dei quadri giuridici che disciplinano le iniziative dell'economia collaborativa, sebbene le difficoltà segnalate nella comunicazione siano autentiche, altrettanto genuina è l'intenzione di «normalizzare» e «adattare» un modello economico nuovo a «criteri di valutazione tradizionali». Ciò può richiedere uno sforzo per definire nuovi criteri e norme nell'ambito del suo trattamento sul piano giuridico, del lavoro e fiscale, in particolare per quanto riguarda la transizione verso un nuovo modello di produzione e di consumo e la ridefinizione dei soggetti coinvolti.

3.8. Allo stesso modo, si potrà parlare di una **nuova economia, più inclusiva, che genera coesione sociale** solo se tutti i cittadini verranno dotati delle competenze digitali e finanziarie per potervi accedere e poterne usufruire. Le politiche pubbliche, inoltre, devono garantire il pieno accesso alle persone più vulnerabili all'esclusione digitale, in particolare a quelle con disabilità.

3.9. Infine, il CESE non può ignorare i seguenti elementi, che non sono contemplati nella comunicazione della Commissione:

- Nel dibattito sull'economia collaborativa non si può trascurare la necessità di affrontare gli strumenti operativi di azione come le monete elettroniche, virtuali e sociali. Per effetto delle *blockchains*, gli utenti di Internet di seconda generazione, sia imprenditori che operatori tradizionali, stanno elaborando nuovi modi per eseguire le otto funzioni basilari degli intermediari finanziari attraverso un libro mastro a scala mondiale, la tecnologia e i «bitcoin».
- Se si considera che i due pilastri principali della trasformazione collaborativa sono l'energia e l'informazione, nessuna analisi dell'economia collaborativa dovrebbe trascurare il trasferimento della proprietà intellettuale derivante dalla condivisione delle conoscenze e dai codici di accesso aperto, né ignorare il settore dell'energia.

⁽⁴⁾ Charrié J. et Janin L. (2015), *Le numérique: comment réguler une économie sans frontière* («Il digitale: come regolamentare un'economia senza frontiere»).

- Gli effetti sul mondo del lavoro, quali la tendenza a un mercato del lavoro eccessivamente flessibile, l'erosione del potere di contrattazione collettiva dei lavoratori dell'economia collaborativa, il rischio di individualizzazione nel mercato del lavoro, la mancanza di formazione e i possibili effetti (negativi) dei sistemi di rating e il trattamento degli algoritmi devono essere affrontati in modo più approfondito.

4. Osservazioni specifiche sulla proposta della Commissione — questioni principali

4.1. I requisiti di accesso al mercato, le economie di scala e gli «effetti di rete» locali

4.1.1. Il CESE è consapevole che ai sensi della normativa UE vigente, in particolare le direttive sui servizi e sul commercio elettronico, gli Stati membri devono promuovere l'accesso ai mercati collaborativi, dato che un'offerta più variata stimola il consumo, stabilendo, ove necessario, vincoli motivati esclusivamente dall'interesse generale, che dovrebbero essere debitamente giustificati. Si può prevedere l'insorgere di un conflitto legislativo, perché l'economia collaborativa crea nuovi modi di prestare servizi già conosciuti che erano per tradizione fortemente regolamentati.

4.1.2. È opportuno osservare che, essendo una mescolanza di iniziative non limitate nello spazio o nel tempo, l'economia collaborativa dovrebbe essere oggetto di un trattamento aperto e delocalizzato, il che significa che qualsiasi limitazione a essa imposta sulla base di criteri territoriali restrittivi rischia di generare una concorrenza fiscale e sociale tale da falsarne gli effetti positivi.

4.1.3. Pertanto, piuttosto che un semplice fattore transnazionale di accesso al mercato, l'economia collaborativa deve essere vista come un'espressione di una capacità autonoma dei cittadini (incremento del capitale umano) cui sono correlati due aspetti fondamentali: in primo luogo, un principio di armonizzazione che eviti disparità di trattamento, che rischierebbero di generare nuove asimmetrie di mercato; in secondo luogo, la necessità di avanzare verso pratiche di regolamentazione condivise ⁽⁵⁾ (modelli: regolamentazione tra pari, organismi di autoregolamentazione e regolamentazione delegata mediante dati).

4.1.4. Al pari della Commissione, il CESE sostiene una regolazione più flessibile del mercato dei servizi (nuove definizioni di lavoro nell'economia collaborativa) e, pertanto, chiede che in ciascuno Stato membro sia realizzata una valutazione dalla ragion d'essere e della proporzionalità della legislazione applicabile all'economia collaborativa, in conformità con gli obiettivi di **interesse generale** (regolamentazione volta ad affrontare le carenze del mercato, agevolando l'instaurazione di un clima di fiducia), tenendo conto delle caratteristiche specifiche dei diversi modelli di impresa e degli strumenti in relazione all'accesso, alla qualità o alla sicurezza.

4.1.5. Analogamente, il CESE sottolinea il fatto che le specificità del modello generano strumenti per la valutazione del rating e della reputazione dei prestatori che, sebbene rispondano all'obiettivo di interesse generale di riduzione dei rischi per i consumatori legati alle asimmetrie informative, possono altresì condurre a una «selezione avversa» e a un «azzardo morale». A tale proposito, le autorità pubbliche e i gestori delle piattaforme digitali sono tenuti a garantire la qualità e l'affidabilità delle informazioni, delle valutazioni e dei rating delle piattaforme collaborative avvalendosi di organismi di controllo indipendenti.

4.1.6. Il CESE rileva che la fissazione di soglie che distinguano, settore per settore, la fornitura di servizi professionali da quella di servizi non professionali potrebbe portare allo sviluppo di una metodologia utile per superare la frammentazione del mercato dell'UE. Questo processo tuttavia potrebbe non essere tanto efficace come previsto per integrare le attività non professionali tra pari.

4.2. Regimi di responsabilità e assicurazione

4.2.1. Il CESE ritiene che mantenere l'attuale regime di responsabilità ⁽⁶⁾ per gli intermediari sia fondamentale per lo sviluppo dell'economia digitale dell'Unione europea.

4.2.2. Al fine di rafforzare la credibilità e la fiducia, che sono essenziali per lo sviluppo dell'economia collaborativa, il CESE, al pari di quanto fa la Commissione europea nella comunicazione, chiede l'adozione di misure volontarie restrittive per combattere i contenuti illeciti online per mezzo di attività collegate o sottostanti, senza abbandonare i benefici derivanti dall'esenzione di responsabilità.

⁽⁵⁾ GU C 303 del 19.8.2016, pag. 36.

⁽⁶⁾ Ai sensi della direttiva sul commercio elettronico.

4.2.3. Tuttavia, il CESE riafferma l'opportunità di esaminare in modo approfondito le attività collaborative, indipendentemente dal valore centrale attribuito alle piattaforme digitali, per evitare di allontanarle dallo spirito di cittadinanza che le caratterizza.

4.3. *Protezione degli utenti*

4.3.1. In un nuovo contesto in cui la distinzione tra produttore e consumatore non è più netta («empowered people makers» (operatori che contribuiscono a rendere le persone autonome e responsabili), co-creatori, microfinanziatori collettivi, pari, clienti), il CESE chiede un sistema che garantisca i diritti dei consumatori. Tuttavia, date le caratteristiche specifiche dell'economia collaborativa, la gamma delle iniziative che essa offre non dovrebbe essere limitata.

4.3.2. Pertanto, le conseguenti relazioni multilaterali dovrebbero incorporare quelle derivanti dall'emergere della figura del **«prosumatore»** (è l'input economico più importante dell'economia collaborativa, che deve pertanto essere tutelato, garantito e definito), che è chiamato a svolgere un ruolo molto importante nell'economia collaborativa, così come lo sono i processi volti a creare valore condiviso, in particolare dal punto di vista dell'economia circolare e della funzionalità.

4.3.3. Il CESE ha sempre sostenuto condizioni di concorrenza eque. In conformità con i principi orientativi che definiscono le pratiche commerciali sleali, i fattori che devono essere presi in considerazione per individuare i consumatori e i professionisti in modo non limitativo ⁽⁷⁾ sarebbero: **la frequenza dei servizi, il fine di lucro e il fatturato**.

4.3.4. Il CESE approva questo approccio, ma avverte che sarà necessario rivederne la prospettiva, nonché la pertinenza di altri fattori al momento di applicare i criteri per una classificazione adeguata, senza pretese di esaustività, data la complessità e la variabilità con cui l'economia collaborativa può esprimersi e le difficoltà nel determinarne il futuro (un modello che dovrebbe essere indipendente, trasferibile, universale e di sostegno all'innovazione).

4.3.5. Il CESE ribadisce che la soluzione più utile per migliorare la fiducia dei consumatori è quella di accrescere la credibilità e la fiducia nei servizi tra pari (un «approdo sicuro» per piattaforme specifiche di economia collaborativa che permetta le prestazioni, la formazione, l'assicurazione e altre forme di protezione) mediante servizi di valutazione online adeguati ⁽⁸⁾, certificazioni esterne (etichettatura di qualità) e un nuovo sistema di «arbitrato civile». Tale argomento è strettamente correlato alla fiducia e alla reputazione dello sviluppo armonioso dell'economia collaborativa in un nuovo schema di coordinate economiche, sociali e ambientali.

4.4. *I lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi nell'economia collaborativa*

4.4.1. Nel contesto del pilastro europeo dei diritti sociali, il CESE appoggia in modo inequivocabile la revisione dell'acquis giuridico al fine di garantire condizioni di lavoro eque e una protezione sociale adeguata, basata sui criteri della subordinazione della persona che fornisce il servizio, della natura del lavoro e della retribuzione.

4.4.2. Più concretamente, si deve stabilire, nel rispetto delle competenze nazionali, un quadro giuridico per i lavoratori che determini con precisione gli status lavorativi corrispondenti: un salario dignitoso e il diritto di partecipare alla contrattazione collettiva, la protezione contro l'arbitrarietà e il «diritto a staccare» per contenere l'orario di lavoro digitale entro i parametri di dignità ecc.

4.4.3. Inoltre, il CESE è favorevole a un'analisi più approfondita dei modelli lavorativi dell'economia collaborativa che s'innestano sul comportamento pro-sociale non reciproco.

4.4.4. La particolarità dell'economia collaborativa in quanto catalizzatrice della creazione di posti di lavoro dovrebbe essere affrontata in modo analogo in tutti gli Stati membri, in modo che le politiche attuate non compromettano la pratica collaborativa e siano più imprenditoriali in relazione all'incubazione, all'indipendenza e alle infrastrutture.

4.5. *Fiscalità*

4.5.1. Il CESE, consapevole dei rischi di pianificazione fiscale aggressiva e di opacità fiscale nel settore dell'economia digitale, chiede di rafforzare un sistema per monitorare i flussi commerciali attraverso le piattaforme digitali, in quanto esse possono rintracciare il prodotto o servizio e facilitare il gettito fiscale. L'esempio delle piattaforme di car pooling in Estonia costituisce un modello da riprodurre negli altri Stati membri.

⁽⁷⁾ Come rilevato dalla Commissione, nessuno di questi sarebbe sufficiente, da solo, per qualificare un prestatore come professionista.

⁽⁸⁾ Devono essere sottoposti a una supervisione e a un controllo rigorosi.

4.5.2. L'adattamento delle forme d'imposizione, in particolare dell'IVA, ai modelli di economia collaborativa necessiterà di modifiche sostanziali. Le piattaforme digitali, i cui proventi sono in gran parte legati alla vendita di dati di privati cittadini a imprese commerciali, devono inoltre essere integralmente assoggettate all'imposta sulle società nel luogo in cui si svolge l'attività, evitando la concorrenza fiscale tra gli Stati membri.

4.5.3. Il CESE, consapevole dell'importanza di una buona governance fiscale, auspica la creazione di strumenti ad hoc (sportelli unici e scambi di informazioni online) nonché l'adozione di misure di semplificazione amministrativa, armonizzazione, trasparenza e cooperazione tra le amministrazioni fiscali.

4.6. **Monitoraggio**

4.6.1. La comunicazione propone attività di monitoraggio in linea con l'obiettivo perseguito. In particolare, il CESE auspica un rafforzamento del dialogo tra le parti interessate (organizzazioni sindacali, organizzazioni imprenditoriali, associazioni di consumatori ecc.), allo scopo di individuare buone pratiche e sviluppare iniziative di autoregolamentazione e coregolamentazione che contemplino i nuovi parametri dell'economia collaborativa ⁽⁹⁾ su scala europea (per esempio nei settori dell'alloggio, dei trasporti, degli immobili commerciali, dell'assistenza sanitaria e dell'erogazione di energia).

Bruxelles, 15 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ GU C 303 del 19.8.2016, pag. 36.

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «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 2017»

[COM(2016) 357 final]

(2017/C 075/07)

Relatrice unica: **Elżbieta SZADZIŃSKA**

Consultazione	Commissione europea, 17 agosto 2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	17 novembre 2016
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione	206/0/3
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo accoglie con favore il programma di lavoro annuale dell'Unione per la normazione europea per il 2017, che è parte di un pacchetto globale in materia di normazione.

1.2. Il programma presentato dalla Commissione per il 2017 costituisce la prosecuzione e il complemento delle misure previste nel programma per il 2016, sulle quali il Comitato si è già espresso in pareri precedenti⁽¹⁾.

1.3. Non è la prima volta che il Comitato sottolinea l'importanza delle norme ai fini di una maggiore concorrenza sul mercato unico nonché dello sviluppo di prodotti e servizi innovativi e del miglioramento della loro qualità e della loro sicurezza per i consumatori, i lavoratori, le imprese e l'ambiente.

1.4. In quanto rappresentante della società civile organizzata, il Comitato sostiene un sistema di normazione che risponda ai bisogni sia della società che dell'economia.

1.5. Il Comitato ribadisce che garantire l'inclusività e il pluralismo del sistema europeo di normazione grazie al coinvolgimento delle organizzazioni di cui all'allegato III del regolamento (UE) n. 1025/2012 significa assicurare una maggiore trasparenza e accessibilità del sistema stesso. Tale partecipazione dei rappresentanti della società al sistema di normazione non dovrebbe, peraltro, essere limitata al livello dell'UE: anche i sistemi di normazione nazionali, infatti, dovrebbero essere aperti a questi soggetti.

1.6. L'elaborazione delle norme serve anzitutto a sostenere la legislazione e le politiche dell'UE (è il caso delle norme legate al «nuovo approccio legislativo», di quelle riguardanti l'Unione dell'energia ecc.). Inoltre, lo sviluppo della digitalizzazione nell'industria, nella filiera di approvvigionamento e nei servizi fa sì che le norme relative alle TIC ed ai servizi assumano un rilievo cruciale per l'esercizio di un'attività nei diversi settori dell'economia. La Commissione conclude pertanto che l'adozione di misure in entrambi questi ambiti costituirà una priorità, e il Comitato appoggia tale conclusione.

1.7. Al tempo stesso, il Comitato sottolinea che è essenziale sostenere la competitività delle PMI coinvolgendole nel processo di elaborazione e applicazione delle norme, nonché mediante opportune misure di formazione intese a sensibilizzarle riguardo ai benefici derivanti dalle norme stesse.

⁽¹⁾ GU C 303 del 19.8.2016, pag. 81; e pareri del CESE sui temi *Norme europee per il XXI secolo* (INT/794, GU C 34 del 2.2.2017, pag. 86), e *Priorità per la normazione delle TIC per il mercato unico digitale* (GU C 487 del 28.12.2016, pag. 92).

1.8. Dai negoziati ancora in corso sul TTIP e da quelli già conclusi sul CETA è emerso che, considerate le differenze tra i diversi sistemi, la normazione è il principale punto oggetto di discussione. Per questo motivo, ad avviso del Comitato, occorre informare i soggetti interessati riguardo alle differenze tra i sistemi di normazione delle parti negoziali, nonché indicare i potenziali rischi e i benefici derivanti da tali differenze.

1.9. Ribadendo la posizione già espressa in altri pareri ⁽²⁾, il Comitato sostiene la proposta di instaurare un dialogo interistituzionale sulla normazione.

1.10. Il Comitato ritiene inoltre che meriti di essere sostenuta anche la proposta della Commissione di effettuare degli studi sull'impatto delle norme sull'economia e sulla società.

2. Le proposte della Commissione europea

2.1. Conformemente al regolamento (UE) n. 1025/2012, nella comunicazione in esame la Commissione presenta il programma di lavoro annuale dell'Unione per il 2017 nel campo della normazione europea.

2.2. Tale programma è parte di un pacchetto globale, che comprende anche la comunicazione della Commissione *Norme europee per il XXI secolo*, il documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla normazione dei servizi e la comunicazione adottata in ottemperanza all'obbligo, imposto dall'articolo 24 del suddetto regolamento, di presentare una relazione sull'applicazione di quest'ultimo.

2.3. Il programma di lavoro in materia di normazione per il 2017 integra le misure previste nel programma per il 2016, la maggior parte delle quali è in fase di attuazione.

2.4. Tra le priorità strategiche della normazione europea per il 2017 figurano:

- la normazione delle TIC per il mercato unico digitale ⁽³⁾,
- la normazione dei servizi,
- le norme e gli altri «prodotti» della normazione elaborati dalle organizzazioni europee di normazione (OEN) nei seguenti settori: mercato unico digitale connesso, Unione dell'energia resiliente corredata di una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici e mercato interno più approfondito e più equo con una base industriale più solida,
- la collaborazione internazionale in materia di normazione,
- il sostegno alla normazione da parte della ricerca scientifica.

2.5. La Commissione intraprenderà inoltre le seguenti azioni per «rafforzare la base di conoscenze comprovate del ciclo di governance annuale sulla politica dell'UE in materia di normazione»:

- lancerà uno studio per analizzare l'impatto economico e sociale della normazione,
- istituirà un dialogo interistituzionale.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE accoglie con favore questo nuovo programma di lavoro annuale in materia di normazione, in quanto — come ha già sottolineato in diverse occasioni — l'applicazione di norme nella produzione e nei servizi contribuisce a creare condizioni di concorrenza più eque sul mercato unico.

3.2. Il Comitato valuta positivamente il fatto che la Commissione porti avanti le misure previste nel programma relativo al 2016, assicurando così la continuità e l'attuazione delle priorità della strategia per il mercato unico.

⁽²⁾ Parere INT/794 sul tema *Norme europee per il XXI secolo*, cit. (GU C 34 del 2.2.2017, pag. 86).

⁽³⁾ Oggetto della comunicazione della Commissione COM(2016) 176 final, del 19 aprile 2016, in merito alla quale il CESE ha già adottato un parere (GU C 487 del 28.12.2016, pag. 92).

3.2.1. Il programma di lavoro annuale per il 2017 sviluppa ed integra le priorità già attuate. L'obiettivo di questa iniziativa è quello di adeguare il sistema della normazione europea a un contesto internazionale in continuo mutamento e alle sfide sul mercato mondiale.

4. Le priorità strategiche della normazione europea

4.1. In un'epoca di rapido sviluppo delle tecnologie dell'informazione, è necessario elaborare norme appropriate che garantiscano l'interoperabilità e la sicurezza nel ciberspazio.

4.1.1. Tecnologie come le comunicazioni 5G, il cloud computing, l'Internet delle cose (*Internet of Things* — IoT) e i megadati sono impiegate in ambiti quali la sanità elettronica (*eHealth*), l'energia intelligente, le città intelligenti, le tecnologie produttive avanzate e le fabbriche intelligenti nonché i veicoli connessi e automatizzati, e richiedono norme di sicurezza informatica (cibersicurezza), gestione dei rischi e orientamenti in materia di controlli per gli organi di vigilanza e regolamentazione.

4.1.2. Il livello di sicurezza, protezione dei dati e accessibilità nell'IoT deve ancora essere migliorato. La normazione in questo campo può essere una condizione preliminare per l'interoperabilità dell'IoT nonché per garantire ai consumatori la sicurezza in rete, la protezione dei dati e l'accessibilità.

4.2. Il Comitato si compiace del fatto che la Commissione, prima di invitare le OEN ad elaborare nuove norme in materia di servizi, chiederà loro di procedere a una verifica delle norme pertinenti già in vigore.

4.2.1. Al tempo stesso, il Comitato reputa che, d'ora in avanti, sia buona pratica informare le parti interessate riguardo a quali richieste di normazione della Commissione siano ancora in corso di esecuzione e quali, invece, siano state già adempiute o siano state disattese.

4.2.2. Nell'effettuare la valutazione delle norme esistenti, si dovrebbe considerare se esse rispondano ai bisogni specifici delle persone particolarmente vulnerabili, come quelle con disabilità. Un esempio al riguardo potrebbe essere quello delle norme in materia di firma elettronica, che non soddisfano le esigenze dei consumatori con disabilità: in un caso come questo, sarebbe giustificato raccomandare l'elaborazione di una nuova norma.

4.2.3. Quando vengono avviati nuovi processi di normazione, i bisogni specifici delle persone particolarmente vulnerabili, come quelle con disabilità, devono essere presi in considerazione, se del caso, nel quadro della definizione dei termini del processo di normazione. Si dovrebbe adottare una nuova procedura che consenta, laddove pertinente, agli esperti in materia di accessibilità e alle organizzazioni dei disabili di partecipare gratuitamente ai processi di normazione.

4.3. Il Comitato ha sottolineato a più riprese l'importanza dell'impatto delle norme sulla qualità dei prodotti e dei servizi nel mercato unico, ragion per cui valuta positivamente i piani della Commissione volti a migliorare l'elaborazione delle norme in materia di servizi sulla base del monitoraggio delle norme nazionali e delle esigenze del mercato nonché dell'individuazione dei settori nei quali si registra la necessità di nuove norme.

4.3.1. Il CESE concorda con la proposta della Commissione secondo cui le OEN, prima di decidere di elaborare norme nazionali in materia di servizi, dovrebbero tenere conto della dimensione europea e considerare se non sia più utile elaborare una norma a livello dell'UE. Ciò, infatti, potrebbe contribuire a rimuovere gli ostacoli e i potenziali conflitti nel settore dei servizi.

4.4. La sempre maggiore diffusione dei servizi online, sia privati che pubblici (ospedali, strutture di accoglienza, trasporti intelligenti ecc.), impone di trovare soluzioni tecniche che garantiscano maggiore riservatezza ai consumatori e limitino il rischio di un trattamento eccessivo dei loro dati personali.

4.5. In futuro, il lavoro di normazione dovrebbe contribuire a migliorare la qualità, l'accessibilità e la sicurezza dei servizi di trasporto, nonché a ridurre l'inquinamento ambientale causato dai mezzi di trasporto.

4.6. Nel settore dell'energia l'azione della Commissione punterà a collegare tra loro le infrastrutture, diversificare le fonti energetiche, limitare i consumi di energia e promuovere tecnologie rispettose del clima.

4.6.1. Il Comitato condivide l'opinione secondo cui l'elaborazione di norme uniformi per le reti energetiche intelligenti migliorerà l'interoperabilità di queste ultime, e l'ottimizzazione di tutti gli elementi della rete contribuirà a ridurre i costi e ad accrescere l'efficienza e l'integrazione delle fonti di energia diffuse, comprese quelle rinnovabili. Ciò consentirà agli utenti finali di sfruttare appieno i vantaggi offerti dai sistemi energetici intelligenti.

4.7. Il Comitato constata con soddisfazione che, nella comunicazione in esame, la Commissione solleva il problema della biodegradabilità degli imballaggi in plastica, della produzione sostenibile di sostanze chimiche da materie prime secondarie e dei metodi per la valutazione del rischio per le sostanze non repertorate impiegate nella produzione di oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con alimenti.

4.7.1. Considerata la gravità dei rischi in questione, le norme relative a questi settori dovrebbero imporre requisiti rigorosi a tutela sia della salute dei consumatori che dell'ambiente.

5. La collaborazione internazionale

5.1. La Commissione invita le OEN a promuovere nel mondo norme internazionali ed europee, allo scopo di sostenere l'industria europea e agevolarne l'accesso ai mercati.

5.2. In una situazione in cui l'accordo CETA negoziato con il Canada suscita reazioni contrastanti negli Stati membri, e i negoziati sul TTIP sono ancora in corso, è necessario continuare a sottolineare il ruolo delle norme nel commercio mondiale.

5.2.1. Il dialogo con i partner non europei (Cina, India ecc.) dovrebbe non solo apportare il beneficio dell'abbattimento delle barriere tecniche agli scambi, ma anche contribuire a promuovere il modello di normazione europeo e lo scambio di informazioni tra le organizzazioni di normazione nazionali ed europee, nonché l'attuazione delle norme ISO e IEC e — nei settori in cui la normazione internazionale è assente o insufficiente — l'elaborazione e l'attuazione di norme europee.

6. La normazione a sostegno dell'innovazione

6.1. Il Comitato sostiene l'idea di collegare strettamente la normazione con la ricerca scientifica e di tradurre le conoscenze in norme.

6.2. Il dialogo tra gli istituti di ricerca e i comitati tecnici CEN e Cenelec nel quadro del programma Orizzonte 2020 dovrebbe condurre a un aumento dell'innovazione.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1286/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati per quanto riguarda la data di applicazione»

[COM(2016) 709 final – 2016/0355 (COD)]

(2017/C 075/08)

Relatore generale: **Daniel MAREELS**

Consultazione	Consiglio, 17 novembre 2016 Parlamento europeo, 21 novembre 2016
Base giuridica	Articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Data della decisione del presidente	17 novembre 2016 (articolo 57, procedura d'urgenza)
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione	152/1/2 (favorevoli/contrari/astenuti)

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Nelle circostanze e nelle condizioni di cui in appresso, il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione volta a posticipare di un anno, ossia al 1° gennaio 2018, la data di entrata in vigore del regolamento PRIIP⁽¹⁾.

1.2. Il regolamento PRIIP introduce una serie di misure intese a migliorare la tutela dei clienti e degli investitori al dettaglio e a ripristinare la fiducia dei consumatori nel settore dei servizi finanziari aumentando la trasparenza del mercato degli investimenti al dettaglio. Esso impone ai produttori di prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati (PRIIP) di elaborare un documento contenente le informazioni chiave (KID⁽²⁾).

1.3. Il rinvio interviene in seguito alla richiesta del Parlamento europeo e della maggioranza degli Stati membri, dopo che il Parlamento ha respinto, il 14 settembre 2016, un «atto delegato⁽³⁾» della Commissione in relazione al regolamento PRIIP. L'obiettivo di tale atto era quello di definire le norme tecniche di regolamentazione in merito ai documenti contenenti le informazioni chiave per i PRIIP, sulla base di un progetto elaborato dalle autorità europee di vigilanza.

⁽¹⁾ «PRIIP» è la sigla inglese di «*packaged retail and insurance-based investment products*», ossia «prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati».

⁽²⁾ «KID» è la sigla inglese di «*key information document*», ossia «documento contenente le informazioni chiave».

⁽³⁾ Gli atti delegati sono stati introdotti dal trattato di Lisbona. L'articolo 290 del TFUE consente al legislatore dell'UE (solitamente il Parlamento europeo e il Consiglio) di delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali di un atto legislativo.

Ad esempio, gli atti delegati possono aggiungere nuove norme (non essenziali) o implicare una successiva modifica ad alcuni aspetti di un atto legislativo. Il legislatore può così concentrarsi sulla direzione e gli obiettivi della politica senza entrare nei dibattiti eccessivamente dettagliati e spesso altamente tecnici.

La delega del potere di adottare atti delegati è tuttavia soggetta a limiti rigorosi. Infatti solo la Commissione può avere il potere di adottare atti delegati e gli elementi essenziali di un settore non possono essere oggetto di delega di potere. Inoltre gli obiettivi, il contenuto, l'ambito e la durata della delega di potere devono essere definiti negli atti legislativi. Infine, il legislatore deve stabilire esplicitamente nell'atto legislativo le condizioni in cui tale delega può essere esercitata. A questo proposito, il Parlamento e il Consiglio possono disporre del diritto di revocare la delega o di esprimere obiezioni a un atto delegato. Cfr. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV%3Aai0032>.

1.4. Già in un precedente parere⁽⁴⁾, il CESE si è pronunciato a favore della regolamentazione dei PRIIP, sottolineando l'importanza di un atto legislativo che per la prima volta disciplina tutte le fattispecie di prodotti finanziari complessi e permette di compararli, indipendentemente dalla tipologia del soggetto che li ha sviluppati, siano esse banche, assicurazioni o società di investimento.

1.5. In quella stessa sede, il Comitato ha auspicato la creazione di un mercato unico finanziario, ove circolino informazioni chiare, precise, semplici e comparabili, e di un sistema omogeneo, semplificato e standardizzato di informazioni che consenta la comparabilità e la comprensibilità delle stesse, aumentando la trasparenza del mercato e la sua efficienza⁽⁵⁾.

1.6. Il Comitato ritiene che, qualora non si optasse per il rinvio, i principali obiettivi fissati in questo campo (cfr. sopra e di seguito) rischierebbero di venire compromessi, una situazione che sarebbe molto incresciosa. Il Comitato concorda sul fatto che la maggiore trasparenza prevista dal regolamento PRIIP e l'armonizzazione dell'obbligo di informativa vadano a vantaggio del mercato unico dei servizi finanziari, in quanto creano condizioni di parità tra i vari prodotti e canali di distribuzione. Il regolamento in esame non produrrà, infatti, benefici soltanto per i clienti e gli investitori al dettaglio, ma contribuirà anche a ripristinare ulteriormente la fiducia dei consumatori nel settore dei servizi finanziari. Inoltre, il rigetto dell'atto delegato, avvenuto meno di 4 mesi prima dell'entrata in vigore dei testi, avrebbe esposto gli operatori del mercato all'incertezza giuridica e a problemi molto seri sul piano dell'attuazione.

1.7. Per quanto riguarda la durata del rinvio, il Comitato ritiene, per le stesse ragioni, che la scelta di un anno sia condivisibile, tanto più che in questo modo l'entrata in vigore coinciderebbe con quella della nuova regolamentazione MiFID II. Per il CESE è essenziale che tale differimento sia di carattere eccezionale e unico, e che il periodo che intercorrerà sia utilizzato per stabilire e pubblicare l'atto delegato definitivo, il che dovrà avvenire nel più breve tempo possibile. È importante infatti creare al più presto chiarezza e certezza del diritto per gli operatori del mercato come anche per i clienti e gli investitori al dettaglio.

1.8. In tale contesto, il Comitato reputa che gli obiettivi e i risultati del regolamento PRIIP non debbano essere messi in pericolo. Per questo è necessario che gli eventuali adeguamenti dell'atto delegato si inscrivano in tale quadro, tanto più che il riesame del regolamento PRIIP verrà effettuato appena un anno dopo e che le eventuali questioni in merito potranno essere sollevate in quella sede, alla luce delle prime esperienze di attuazione pratica e di monitoraggio. Gli adeguamenti menzionati dovrebbero, sin da subito, contribuire a migliorare realmente la fiducia dei consumatori. Essi devono però rimanere conformi alle norme che saranno previste nel futuro regime MiFID.

2. Contesto

2.1. Con il regolamento (UE) n. 1286/2014 (regolamento PRIIP) del Parlamento europeo e del Consiglio⁽⁶⁾ sono state introdotte misure volte a migliorare la trasparenza del mercato degli investimenti al dettaglio. Più precisamente, tale regolamento impone agli ideatori dei PRIIP di redigere un documento contenente le informazioni chiave.

2.2. Tale regolamento conferisce alle autorità europee di vigilanza⁽⁷⁾ (AEV) il potere di elaborare norme tecniche di regolamentazione che specificano gli elementi di questo documento informativo.

2.3. Dopo che le AEV hanno trasmesso i loro progetti congiunti di norme tecniche di regolamentazione alla Commissione, quest'ultima ha adottato, alla fine del giugno 2016, l'atto delegato per l'effettiva applicazione di tali norme.

2.4. In una risoluzione del 14 settembre 2016, il Parlamento europeo ha sollevato obiezioni all'atto delegato adottato dalla Commissione⁽⁸⁾, chiedendo a quest'ultima di riesaminare le disposizioni riguardanti i prodotti che consentono opzioni multiple, gli scenari di rendimento e la segnalazione relativa alla comprensibilità.

2.5. Inoltre, il Parlamento europeo, insieme a un'ampia maggioranza di Stati membri, ha chiesto di posticipare la data di applicazione del regolamento.

⁽⁴⁾ Cfr. il parere del CESE, (GU C 11 del 15.1.2013, pag. 59, punto 1.2).

⁽⁵⁾ Cfr. il parere di cui alla nota 4, punti 3.2 e 2.3.

⁽⁶⁾ Regolamento (UE) n. 1286/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 novembre 2014, relativo ai documenti contenenti le informazioni chiave per i prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati (GU L 352 del 9.12.2014, pag. 1).

⁽⁷⁾ Per «AEV» si intendono: l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali, l'Autorità bancaria europea e l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati.

⁽⁸⁾ Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0347+0+DOC+XML+V0//IT>

2.6. La proposta di regolamento ora all'esame è volta a posticipare di un anno, ossia al 1° gennaio 2018, la data di entrata in vigore dell'intero regolamento.

3. Osservazioni

3.1. Nel suo complesso, il regolamento PRIIP è inteso a tutelare meglio i clienti e gli investitori al dettaglio, in particolare coloro che investono nei PRIIP. La maggiore trasparenza prevista e l'armonizzazione dell'obbligo di informativa vanno anche a vantaggio del mercato unico dei servizi finanziari, in quanto creano condizioni di parità tra i vari prodotti e canali di distribuzione. Ciò consentirà altresì di ripristinare ulteriormente la fiducia dei consumatori nel settore dei servizi finanziari.

3.2. Per realizzare questi obiettivi è necessario che gli ideatori dei PRIIP rispettino una serie uniforme di requisiti di informativa in merito ai prodotti e che i clienti e gli investitori al dettaglio ricevano il documento contenente le informazioni chiave sui PRIIP che vengono loro proposti. Ciò deve consentire agli investitori al dettaglio di comprendere meglio la natura economica e i rischi di un determinato prodotto e di comparare le diverse offerte.

3.3. Nella versione iniziale del testo, era previsto che il regolamento entrasse in vigore alla fine del 2016. Tale data si applica, in principio, anche alle «misure di esecuzione» che la Commissione ha adottato a metà di quest'anno mediante atto delegato, sulla base dei progetti di norme tecniche di regolamentazione elaborati dalle AEV. Tali norme tecniche specificano la presentazione e il contenuto del prospetto informativo, il formato standardizzato di tale documento, la metodologia da seguire per la presentazione dei rischi e del rendimento e il calcolo dei costi, nonché le condizioni e la frequenza minima del riesame del contenuto dell'informativa e le condizioni per adempiere all'obbligo di fornire detto prospetto agli investitori al dettaglio.

3.4. Durante il periodo di controllo il Consiglio non ha sollevato obiezioni in merito all'atto delegato della Commissione, ma l'ha fatto il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 14 settembre 2016⁽⁹⁾.

3.5. Sebbene il regolamento sia direttamente applicabile alla fine del 2016 e l'elaborazione del documento contenente le informazioni chiave non sia legata all'adozione dell'atto delegato, il Parlamento europeo ha chiesto nella stessa occasione di posticipare l'entrata in vigore del regolamento PRIIP. Una richiesta in questo senso è stata presentata anche da un'ampia maggioranza di Stati membri con la motivazione che l'assenza di norme tecniche avrebbe ostacolato un'agevole applicazione del regolamento.

3.6. Tenuto conto delle circostanze, il CESE condivide la proposta di posticipare l'entrata in vigore del regolamento, perché altrimenti si rischierebbe di compromettere, in parte o del tutto, la realizzazione dei principali obiettivi perseguiti (cfr. sopra e di seguito). Inoltre, il rigetto dell'atto delegato meno di 4 mesi prima dell'entrata in vigore dei testi avrebbe esposto gli operatori del mercato all'incertezza giuridica e a problemi seri sul piano dell'attuazione.

⁽⁹⁾ Nella risoluzione, l'atto delegato è stato respinto con le seguenti motivazioni:

- «A. considerando che è essenziale che le informazioni per i consumatori in materia di prodotti di investimento siano confrontabili al fine di promuovere condizioni di parità nel mercato a prescindere da quale tipo di intermediario finanziario li produce o li commercializza;
- B. considerando che sarebbe fuorviante per gli investitori eliminare il rischio di credito dal calcolo della categorizzazione del rischio di prodotti assicurativi;
- C. considerando che il trattamento di prodotti che consentono opzioni multiple deve ancora essere chiarito, in particolare per quanto riguarda l'esplicita esenzione concessa agli OICVM ai sensi del regolamento (UE) n. 1286/2014;
- D. considerando che l'atto delegato adottato dalla Commissione contiene lacune nella metodologia di calcolo dei futuri scenari di rendimento e non soddisfa pertanto il requisito a norma del regolamento (UE) n. 1286/2014 di fornire informazioni che siano 'accurate, corrette, chiare e non fuorvianti e, in particolare, non mostra per alcuni PRIIP, anche in uno scenario negativo e anche per i prodotti che comportano regolarmente perdite durante il periodo minimo di detenzione raccomandato, che gli investitori potrebbero perdere del denaro;
- E. considerando che la mancanza di orientamenti dettagliati nel regolamento delegato sulle "segnalazioni di comprensibilità" crea un grave rischio di incoerenza nell'applicazione di questo elemento nel documento contenente le informazioni chiave in tutto il mercato unico;
- F. considerando che il Parlamento continua a ritenere che un'ulteriore standardizzazione del momento in cui le segnalazioni di comprensibilità sono utilizzate dovrebbe essere introdotta quale ulteriore mandato di norme tecniche di regolamentazione;
- G. considerando che le norme stabilite nel regolamento delegato, se lasciate invariate, rischiano di essere in contrasto con lo spirito e lo scopo della legislazione, che è quello di fornire informazioni chiare, comparabili, comprensibili e non ingannevoli sui PRIIP agli investitori al dettaglio;
- H. considerando che, nella lettera del 30 giugno 2016 inviata alla Commissione dal presidente della commissione per i problemi economici e monetari, il gruppo negoziale del Parlamento ha chiesto alla Commissione di valutare la possibilità di ritardare l'attuazione del regolamento (UE) n. 1286/2014».

3.7. Al riguardo, il CESE rimanda anche al suo parere sui PRIIP, adottato in precedenza, nel quale si era espresso positivamente sulle proposte in materia e sulla strada da percorrere⁽¹⁰⁾. In quella sede, il CESE aveva sottolineato l'importanza di un atto legislativo che per la prima volta regolamenta tutte le fattispecie di prodotti finanziari complessi e permette di compararli, indipendentemente dalla tipologia del soggetto che li sviluppa, siano esse banche, assicurazioni o società di investimento.

3.8. In questo ambito, il Comitato aveva auspicato anche la creazione di un mercato unico finanziario, un mercato ove circolino informazioni chiare, precise, semplici e comparabili⁽¹¹⁾, sottolineando che un sistema omogeneo, semplificato e standardizzato di informazioni consente la comprensibilità e la comparabilità delle stesse, aumentando la trasparenza del mercato e la sua efficienza⁽¹²⁾. Il Comitato integra oggi queste considerazioni precisando che le future norme tecniche di regolamentazione dovranno, sin da subito, contribuire a migliorare realmente la fiducia dei consumatori. Tale sistema dovrà infatti consentire loro di rendersi conto chiaramente di quali siano i prodotti complessi, in modo che possano prendere decisioni con cognizione di causa, e dovrà richiamare l'attenzione sugli aspetti relativi ai costi e ai rendimenti. Per evitare incoerenze, occorrerà tuttavia tener conto delle regole che saranno previste nelle disposizioni della futura regolamentazione MiFID⁽¹³⁾.

3.9. In relazione alla durata del rinvio, il Comitato ritiene che la scelta di un anno sia condivisibile, purché il differimento sia di carattere eccezionale e unico e a condizione che il periodo che intercorrerà sia utilizzato per stabilire e pubblicare l'atto delegato definitivo, il che dovrà avvenire nel più breve tempo possibile al fine di creare al più presto chiarezza e certezza per gli operatori del mercato, per i clienti e per gli investitori al dettaglio.

3.10. Inoltre, optando per un rinvio di un anno, l'entrata in vigore del regolamento PRIIP tornerà a coincidere con l'entrata in vigore della regolamentazione MiFID II⁽¹⁴⁾, destinata anch'essa a produrre dei vantaggi per i consumatori. L'entrata in vigore di quest'ultima, infatti, era stata precedentemente posticipata di un anno⁽¹⁵⁾, rinvio in merito al quale il Comitato si è pronunciato a favore⁽¹⁶⁾.

3.11. In tale contesto occorre fare attenzione a non mettere a rischio gli obiettivi stabiliti in precedenza, riguardo ai quali il Comitato si era espresso favorevolmente. Per tali motivi è necessario che gli eventuali adeguamenti dell'atto delegato si inscrivano nell'attuale quadro del regolamento PRIIP.

3.12. Per il resto e per quanto necessario, appare più opportuno attendere il riesame del regolamento PRIIP che, in seguito al rinvio di cui alla proposta in esame, avverrà ormai un anno dopo l'entrata in vigore del regolamento stesso⁽¹⁷⁾. In quella fase sarà quindi possibile tener conto delle prime esperienze di attuazione pratica e di monitoraggio.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Cfr. il parere di cui alla nota a piè di pagina 4, punto 1.2.

⁽¹¹⁾ Cfr. il parere di cui alla nota 4, punto 3.2.

⁽¹²⁾ Cfr. il parere di cui alla nota 4, punto 2.3.

⁽¹³⁾ Cfr. la direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, (GU L 173 del 12.6.2014, pag. 349).

⁽¹⁴⁾ La nuova regolamentazione MiFID II entrerà in vigore il 3 gennaio 2018, ossia due giorni dopo la data proposta attualmente per l'entrata in vigore del regolamento PRIIP modificato.

⁽¹⁵⁾ Cfr. la 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)].

⁽¹⁶⁾ Cfr. il parere del CESE, GU C 303 del 19.8.2016, pag. 91.

⁽¹⁷⁾ Cfr. l'articolo 33 del regolamento PRIIP, che la proposta in esame lascia immutato e che prevede il riesame del regolamento «entro il 31 dicembre 2018».

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 345/2013 relativo ai fondi europei per il *venture capital* e il regolamento (UE) n. 346/2013 relativo ai fondi europei per l'imprenditoria sociale»

[COM(2016) 461 final]

(2017/C 075/09)

Relatore: **Giuseppe GUERINI**

Correlatore: **Michael IKRATH**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 27 luglio 2016 Parlamento europeo, 12 settembre 2016
Base giuridica	Articoli 114 e 304, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Decisione dell'Ufficio di presidenza	12 luglio 2016
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	29 novembre 2016
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	117/1/2

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE apprezza gli sforzi che la Commissione europea e gli Stati membri hanno messo in campo in questi anni per far fronte alla stagnazione economica, tuttavia non può sottrarsi dal chiedere alle istituzioni europee un impegno ad una maggiore incisività nella definizione e nell'attuazione di una strategia globale per il finanziamento dell'economia reale.

1.2. Il CESE ritiene che occorra garantire che gli investimenti europei vadano a beneficio, in primo luogo, dell'economia reale, che si contraddistingue per capacità di innovazione, crescita e responsabilità sociale.

1.3. Le piccole e medie imprese (PMI) costituiscono la spina dorsale dell'economia europea. Garantire un accesso soddisfacente ai finanziamenti alle PMI e alle imprese in rapida crescita è pertanto un presupposto fondamentale sia per lo sviluppo di queste imprese che per l'innovazione, la crescita economica, l'occupazione, la salvaguardia della competitività europea e l'assolvimento della responsabilità sociale. Nell'UE, il ricorso al prestito rappresenta la principale fonte di finanziamento per le PMI. Alla luce della necessità di sviluppare nuovi settori di crescita e di consentire all'Europa di diventare leader in materia di innovazione, occorre creare nuovi canali di finanziamento per sostenere le *start-up*, le PMI innovative e le imprese in rapida espansione (*scale-up*).

1.4. Il CESE raccomanda di potenziare i fondi europei per il *venture capital* (EuVECA) e i fondi europei per l'imprenditoria sociale (EuSEF) e ricorda che deve essere garantita la tutela degli investitori.

1.5. Il CESE è quindi convinto che il finanziamento tradizionale delle imprese di cui al punto 1.2 mediante la concessione di prestiti debba essere integrato da strumenti alternativi quali *venture capital*, *crowdfunding*, *private equity* ecc. L'UE deve pertanto adottare misure concrete e coerenti per consentire, da un lato, alle banche di tornare a svolgere il loro ruolo centrale di finanziamento dell'economia reale e per migliorare, dall'altro, considerevolmente le possibilità di finanziamento con fondi propri e attraverso il mercato dei capitali, rimuovendo gli ostacoli che si frappongono, su questo piano, alla creazione dell'Unione dei mercati dei capitali.

1.6. In questa direzione, il CESE approva e sostiene l'iniziativa della Commissione europea di anticipare la revisione dei regolamenti relativi ai fondi EuVECA ed EuSEF.

1.7. Il CESE reputa che lo strumento del regolamento consenta, tendenzialmente, di limitare il rischio di interpretazioni diverse a livello nazionale, favorendo così la costruzione dell'Unione dei mercati dei capitali. Raccomanda inoltre di eliminare le divergenze di interpretazione esistenti a livello nazionale.

1.8. Il CESE incoraggia inoltre l'Unione europea a trovare forme per rafforzare la sinergia tra gli obiettivi della strategia Europa 2020, quali il mercato unico digitale e l'Unione dell'energia/COP 21, e i 17 obiettivi delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile, per dare maggiore forza agli investimenti duraturi. L'approfondimento dell'integrazione economica nell'ottica di garantire la competitività globale dell'UE deve avere la priorità assoluta anche in tutte le strategie di investimento.

1.9. Il CESE osserva che, invece di investire nell'economia reale, alcune parti del settore finanziario preferiscono perseguire obiettivi di investimento alternativi, spesso associati, al fine di massimizzare la remunerazione del capitale (ROI — *return on investment*), a un considerevole rischio speculativo. A questo contribuiscono anche le regole sul capitale proprio seguite dalle banche europee, che favoriscono nettamente gli investimenti di portafoglio, in particolare in titoli di Stato, piuttosto che i prestiti per il finanziamento delle imprese. È inoltre preoccupante che la legislazione dell'UE sia finora intervenuta così poco per disciplinare le attività finanziarie puramente speculative (*hedge fund* e sistema bancario ombra). Il CESE raccomanda pertanto alle istituzioni europee di agire in maniera incisiva per favorire gli investimenti produttivi nell'economia reale, scoraggiando invece le operazioni di speculazione finanziaria con elevato profilo di rischio. Un esempio attuale di questo sviluppo è rappresentato dal fatto che il finanziamento dell'economia verde (finanza verde o *green finance*) è stato il tema centrale della riunione dell'FMI di quest'anno a Washington. I Cinesi hanno riconosciuto fin da subito il ruolo di questo nuovo settore, dandogli risalto anche nel quadro della loro presidenza del G20. Anche l'UE dovrebbe quindi, nell'ambito dei fondi EuVECA ed EuSEF, adottare misure atte a sostenere e rafforzare il finanziamento dell'economia verde⁽¹⁾ (sulla scia della COP 21) per contrastare tempestivamente eventuali speculazioni finanziarie in questo settore.

1.10. Nel caso specifico del regolamento in esame, il CESE sottolinea che, a livello dell'UE, esistono ormai numerose fonti rilevanti di finanziamento, quali InnovFin, nell'ambito di Orizzonte 2020, o i programmi COSME e EaSI, solo per citare alcuni dei principali strumenti oltre ai fondi SIE e FEIS. Il CESE si aspetta pertanto che il riorientamento dei fondi EuVECA ed EuSEF avvenga in un quadro di stretto coordinamento. Bisogna vegliare affinché i criteri di accesso finora assai rigidi e altre condizioni restrittive siano sostanzialmente allentati dalla Commissione in modo da migliorare in modo significativo l'efficacia dei fondi, in linea con i loro obiettivi. L'orientamento deve essere quello di un elevato grado di flessibilità.

1.11. Il CESE auspica che, dal lavoro di revisione, si possano conseguire anche modifiche alle regole sul credito di Basilea III, affinché, a fianco del cosiddetto fattore di supporto per le PMI (*«SME's supporting factor»*), si introduca anche un fattore di supporto per le imprese sociali (*«Social enterprise's supporting factor»*). Ciò per consentire di ridurre i requisiti patrimoniali per il rischio di credito sulle esposizioni verso le imprese sociali.

1.12. Al fine di ampliare la partecipazione a fondi di investimento di questa natura, il CESE propone di consentire la costituzione di «fondi di fondi», che potrebbero incoraggiare l'impegno di investitori non istituzionali, anche nella forma di associazioni di portatori di interesse, attivando «fondi di garanzia», sostenuti con risorse pubbliche e gestiti a livello europeo. Tali fondi dovrebbero sostenere investimenti in imprese e istituzioni a forte orientamento sociale.

1.13. Il CESE ritiene che sia altrettanto importante creare condizioni generali che consentano agli obiettivi di finanziamento dei fondi di investimento sociali, quali le imprese e le organizzazioni sociali, di svilupparsi in maniera positiva. A tal fine bisognerà eliminare le barriere che rendono estremamente difficile a questi attori operare in un «contesto di parità di mercato». Occorrono, in particolare, strumenti innovativi che consentano al settore pubblico di avviare iniziative di carattere sociale in partenariato commerciale con le imprese e le organizzazioni sociali.

⁽¹⁾ www.blackrock.com/corporate/en-mx/literature/whitepaper/bii-pricing-climate-risk-international.pdf

1.14. Nel quadro della revisione delle norme che regolano i fondi EuVECA ed EuSEF, il CESE chiede inoltre di agevolare l'accesso al finanziamento per la cosiddetta «*silver economy*», come raccomandato nel parere TEN/584 sul potenziale degli anziani digitali. Tale facilitazione avrebbe anche ricadute positive sui bilanci degli Stati membri, in quanto andrebbe a sgravare il sistema pensionistico grazie alla presenza di persone anziane attive titolari di nuove imprese. In questo modo si verrebbe a creare una nuova catena del valore, che genererebbe nuove fonti di entrate per lo Stato. Questo vale anche per le donne⁽²⁾ che fondano e dirigono *start-up*, imprese sociali ecc.

2. Punti salienti della proposta della Commissione

2.1. La proposta persegue l'obiettivo di coordinare i fondi EuVECA ed EuSEF con le misure già adottate a livello UE per stimolare la ripresa economica (ossia il piano di investimenti per l'Europa, il piano d'azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali e il Fondo europeo per gli investimenti strategici).

2.2. La Commissione ritiene che l'accesso al *venture capital* e al capitale per l'imprenditoria sociale sia indispensabile per finanziare la crescita delle *start-up*, delle PMI innovative e dell'imprenditoria sociale.

2.3. Tuttavia, il ritardo dell'UE rispetto agli Stati Uniti in termini di mercato del capitale di rischio sta crescendo ulteriormente, invece di diminuire.

2.4. La Commissione ha pertanto deciso di modificare il quadro normativo dell'EuVECA e dell'EuSEF già prima del riesame previsto per il 2017, in modo da garantire che tali fondi, insieme ad altre misure, contribuiscano maggiormente a sostenere il *venture capital* e gli investimenti sociali in tutta l'UE.

2.5. La proposta di modifica si concentra sulle norme che disciplinano i seguenti aspetti: i) il modo in cui i fondi possono investire in attività, ii) il modo in cui i gestori amministrano i fondi, iii) il modo in cui i due regolamenti interagiscono con la normativa vigente in materia di fondi di investimento, iv) i requisiti che i fondi devono soddisfare per beneficiare del passaporto transfrontaliero.

2.6. La proposta della Commissione si basa sull'articolo 114 del TFUE e su una approfondita valutazione d'impatto⁽³⁾.

3. Osservazioni generali e osservazioni specifiche

3.1. Il CESE esprime apprezzamento per l'iniziativa della Commissione di anticipare la revisione dei regolamenti relativi ai fondi europei per il *venture capital* (EuVECA) e ai fondi europei per l'imprenditoria sociale (EuSEF), sui quali il Comitato si è espresso favorevolmente già nel 2012, nel momento della loro prima adozione, con il parere in merito ai fondi europei di *venture capital*⁽⁴⁾ e quello in merito ai fondi europei per l'imprenditoria sociale⁽⁵⁾. Questo in particolare anche in relazione al piano d'azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali⁽⁶⁾.

3.2. Il CESE condivide e sostiene la volontà di promuovere il finanziamento delle nuove imprese, con particolare riguardo alle PMI, specie *start-up* e imprese individuali, con capacità di innovazione, non soltanto durante la fase di avviamento ma soprattutto nella seconda e terza fase di crescita. Al centro dell'attenzione devono esservi, in particolare, le PMI che sono in grado di crescere rapidamente ma che presentano dimensioni troppo piccole per il mercato dei capitali e che non soddisfano i criteri previsti per i prestiti. Si ritiene che sia altrettanto importante porre l'accento sulle imprese con obiettivi sociali e con un modello aziendale sostenibile (imprenditoria sociale).

3.3. Il CESE ritiene necessario che le istituzioni europee e gli Stati membri mettano in campo azioni per lo sviluppo di strumenti di capitalizzazione, investimento e finanziamento delle attività d'impresa che servano ad integrare il credito bancario. Bisogna però anche riconoscere che molte banche europee, in particolare le banche territoriali come le cooperative e le casse di risparmio degli Stati membri, hanno realizzato interventi per sostenere nuove imprese e sono tra i principali finanziatori dell'imprenditoria sociale e anche delle *start-up* innovative⁽⁷⁾.

⁽²⁾ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1310.pdf>

⁽³⁾ Essa poggia inoltre su una serie di consultazioni pubbliche precedenti, in particolare quella sul Libro verde *Costruire un'Unione dei mercati dei capitali* (tenutasi dal 18 febbraio 2015 al 13 maggio 2015), quella sulla revisione del regolamento (UE) n. 345/2013 e del regolamento (UE) n. 346/2013 (tenutasi dal 30 settembre 2015 al 6 gennaio 2016), quella avviata con l'invito a presentare contributi in merito al quadro normativo dell'UE per i servizi finanziari (tenutasi dal 30 settembre 2015 al 31 gennaio 2016) e il seminario tecnico specifico (svoltosi il 27 gennaio 2016).

⁽⁴⁾ GU C 191 del 29.6.2012, pag. 72.

⁽⁵⁾ GU C 229 del 31.7.2012, pag. 55.

⁽⁶⁾ GU C 133 del 14.4.2016, pag. 17.

⁽⁷⁾ Cfr., in Italia, un rapporto del ministero dello Sviluppo economico, che registra un notevole incremento dei finanziamenti alle *start-up* innovative da parte delle banche di piccola dimensione e soprattutto da parte delle banche di credito cooperativo (cfr. sotto per i dati numerici).

3.4. Rimane tuttavia il fatto che spesso le PMI, ma anche le imprese dell'imprenditoria sociale e le *start-up* sono poco capitalizzate, per cui non sono in grado di soddisfare i rigorosissimi requisiti di solvibilità, introdotti in particolare con la normativa CRD IV/CRR, per ottenere prestiti bancari. Questa situazione insoddisfacente minaccia di essere ulteriormente peggiorata da Basilea IV.

3.5. A questo proposito si reputa che l'aggiornamento dei regolamenti EuVECA e EuSEF sia utile, ma non è la sola misura di cui si sente l'esigenza. Si ritiene infatti che, oltre a migliorare questi regolamenti, siano necessarie altre misure per promuovere una cultura dell'investimento più dinamica e orientata alle imprese, in tutte le diverse forme che oggi sono presenti nel mercato, al fine di rafforzare, da un lato, l'imprenditoria e di contribuire, d'altro, a realizzare il pilastro sociale dell'UE.

3.6. Occorre purtroppo osservare che una parte del mondo della finanza non è in alcun modo interessata al finanziamento sostenibile dell'economia reale e investe invece esclusivamente là dove è più immediata la possibilità di estrarre una rendita elevata, in un arco temporale spesso molto ridotto, ad esempio tra l'acquisto e la rivendita di imprese. Le istituzioni europee hanno fatto poco per limitare l'impatto di questi fondi/banche di investimento puramente speculativi (*hedge fund* e settore bancario ombra) e per assoggettarli a un regime di regolamentazione coerente.

3.7. Le istituzioni dell'UE dovrebbero rendere sempre più interessante, anche con misure incentivanti, l'investimento in attività imprenditoriali dell'economia reale (e non soltanto in strumenti finanziari) e varare un piano ambizioso di politiche per lo sviluppo.

3.8. Il CESE conviene con la Commissione sul fatto che l'ulteriore sviluppo dei fondi EuVECA e EuSEF può consentire alle imprese innovative e all'imprenditoria sociale, come anche alle PMI di accedere al credito bancario, con un positivo effetto leva che combina il finanziamento mediante prestito e *venture capital*. Il CESE raccomanda di perseguire lo sviluppo di un «modello europeo di finanziamenti sotto forma di *venture capital*».

3.9. Se si analizzano i fondi di *venture capital* europei, scopriamo che tra gli 11 più attivi ben 8 sono sviluppati a partire da risorse pubbliche o comunque partecipati in modo significativo dagli enti pubblici, con comportamenti diffusi tra diversi Stati membri. Il CESE raccomanda pertanto che nell'orientamento del fondo si tenga conto dei progetti europei chiave, quali il piano d'azione per il mercato unico digitale, la strategia per l'Unione dell'energia e il consolidamento del pilastro sociale dell'UE.

3.10. Occorre coordinare tempestivamente il riorientamento delle misure EuVECA e EuSEF con: i) il Fondo europeo per gli investimenti; ii) l'iniziativa sulla *Capital Markets Union*; iii) il Fondo europeo per gli investimenti strategici (che sta prendendo piede, ma forse dovrebbe essere maggiormente considerato dai sistemi economici e bancari dei diversi Stati membri che ancora non ne sfruttano appieno il potenziale).

3.11. La proposta di revisione dei regolamenti EuVECA e EuSEF concorre positivamente al raggiungimento di un obiettivo fondamentale delle politiche UE: rafforzare la possibilità di accesso al credito delle PMI e delle imprese dell'economia sociale. Il CESE giudica pertanto importante modificare le pertinenti regole sul credito di Basilea III, recepite in Europa con una direttiva (CRD 4) e un regolamento (CRR), per fare inserire nel CRR, a fianco del cosiddetto fattore di supporto per le PMI («*SME's supporting factor*»), anche un fattore di supporto per le imprese sociali («*Social enterprise's supporting factor*»), riducendo sostanzialmente i requisiti patrimoniali per il rischio di credito nel caso di un'esposizione finanziaria verso le imprese sociali. Si tratta di coefficienti di agevole individuazione e a costo zero per la finanza pubblica degli Stati membri. Il CESE ritiene che ciò sia indispensabile, dal momento che le PMI rappresentano la spina dorsale dell'economia dell'Unione e garantiscono la competitività globale delle imprese dell'UE. Come tali, esse costituiscono l'elemento determinante per la crescita e l'occupazione.

3.12. Occorre infatti ricordare che, in moltissimi casi, le imprese dell'economia sociale, ma anche diverse PMI, sono caratterizzate da un forte legame con le comunità locali, che potrebbero essere interessate a partecipare a forme di investimento per attività che possono riguardare forme di welfare o l'acquisto di energia in forma consortile e prodotta da fonti rinnovabili⁽⁸⁾. L'attuale configurazione dei regolamenti per i fondi EuVECA ed EuSEF consente solo la partecipazione di investitori professionali. Tuttavia, se si vuole promuovere una maggiore diffusione delle pratiche di investimento, si ritiene auspicabile allargare la platea dei potenziali soggetti interessati ad investire.

⁽⁸⁾ In Italia, ad esempio, le banche di credito cooperativo (BCC) hanno dato vita — tramite la propria Federazione Nazionale — al Consorzio BCC Energia al quale partecipano oltre 110 BCC e che acquista sul mercato libero — tramite gara pubblica — energia unicamente prodotta da fonti rinnovabili a costi più bassi del 5-10 %. L'energia viene ora proposta anche ai soci e ai clienti (famiglie, imprese, enti locali) delle comunità delle quali le BCC sono espressione.

3.13. Ferma restando la necessità di assicurare adeguate tutele agli investitori, si potrebbe aprire la partecipazione a questi fondi ad investitori motivati, ancorché non istituzionali. Già si stanno diffondendo pratiche di «raccolta di capitali» alternative, come è il caso del *crowdfunding*, che spesso si muovono in modo del tutto informale e con regole incerte. Una moderata apertura anche ad investitori non istituzionali dei fondi EuVECA ed EuSEF potrebbe quindi risultare interessante, magari prevedendo la possibilità di organizzare gruppi comuni di investitori non istituzionali.

3.14. Apprezzabile è anche l'attenzione dedicata alle imprese di medie dimensioni (fino a 499 dipendenti), che non devono essere dimenticate affinché la loro crescita — spesso dovuta allo sviluppo di imprese che originariamente erano PMI — sia consolidata e, ove possibile, ulteriormente rafforzata.

3.15. Il principio di sussidiarietà viene bene declinato dalla proposta e quindi si accoglie con favore un intervento a livello UE (anziché condotto dai singoli Stati) in materia di EuVECA e EuSEF, così da garantire un quadro armonizzato a livello europeo senza sacrificare eccessivamente la libertà degli Stati membri nell'approccio generale al tema del *venture capital*. In tale contesto, il CESE accoglie con favore il ricorso alla via normativa. Un quadro maggiormente armonizzato potrebbe contribuire ad evitare i fenomeni di concentrazione del *venture capital* in pochi Stati, allargandone la diffusione geografica ed aumentandone l'impatto. Oggi gli investimenti realizzati da forme di *venture capital* riguardano soltanto lo 0,1 % del PIL europeo, per altro prevalentemente realizzati in pochi Stati membri.

3.16. Permettere l'accesso ai fondi EuVECA ed EuSEF ai gestori di fondi di investimento alternativi ex direttiva 2011/61/UE appare una soluzione adeguata per implementare l'utilizzo e l'impatto dei medesimi fondi attraverso un rinvio incrociato a regole già vigenti a livello europeo.

3.17. Coerentemente, allargare sotto il profilo qualitativo e quantitativo la possibilità per le imprese di accedere ai fondi risulta del tutto in linea con l'impostazione generale di rafforzamento dei due fondi perseguita dalla Commissione.

3.18. Appare ragionevole anche la scelta di mantenere un livello minimo di capitale investito per accedere ai fondi. Tuttavia, andrebbero favoriti meccanismi per ampliare la partecipazione: una proposta percorribile potrebbe essere quella di consentire la costituzione di «fondi di fondi», che del resto è un'ipotesi che compare nell'analisi realizzata dalla Commissione europea e che accompagna la proposta di revisione di questi regolamenti.

3.19. Molto apprezzabile la proposta di riduzione del costo amministrativo per registrarsi ai fondi, soprattutto nella misura in cui tenta di eliminare gli ostacoli burocratici che possono impedire il pieno sviluppo delle misure promosse dalla Commissione, evitando che i costi di entrata costituiscano un deterrente per gli investitori potenzialmente interessati. Questi ultimi dovrebbero potersi concentrare sul potenziale di sviluppo delle imprese che accedono al *venture capital*, anziché sui costi di accesso ad un sistema eccessivamente complicato.

3.20. La disciplina tecnica sui fondi propri che devono detenere gli investitori che richiedono l'accesso ai fondi appare giustamente delegata ad un'autorità tecnica di settore come l'ESMA. Questa risulta nella migliore posizione per garantire una regolazione di alto livello in una materia altamente tecnica. Si auspica che tale regolazione secondaria e attuativa possa essere implementata in dialogo con gli *stakeholders* e con il coinvolgimento delle parti sociali, riservando a questi ultimi la possibilità di presentare osservazioni e commenti ad una versione preliminare dei testi, anche per favorire una semplificazione di alcuni livelli di regolamentazione che a volte assumono un peso eccessivo.

3.21. Il ruolo di orientamento e qualificazione degli investimenti che i fondi EuVECA ed EuSEF potrebbero assumere è particolarmente rilevante nei settori dell'innovazione, dell'innovazione sociale e della sostenibilità ambientale, in linea con le priorità correnti stabilite dalla Commissione europea. A questo proposito potrebbe essere molto utile l'introduzione di «fondi di garanzia», sostenuti con risorse pubbliche, meglio se gestite a livello europeo, che abbiano una funzione di sostegno e promozione per investimenti in settori ad alta valenza sociale, occupazionale ed ambientale. Il CESE rileva infine la necessità che la Commissione europea si faccia carico di promuovere una politica complessiva per lo sviluppo, capace di dispiegare una strategia globale e complessiva, poiché la sola somma di singole misure non è più sufficiente ad accrescere la competitività delle economie europee in un contesto mondiale sempre più complesso.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 99/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al programma statistico europeo 2013-2017, prorogandolo al periodo 2018-2020»

[COM(2016) 557 final — 2016/0265 (COD)]

(2017/C 075/10)

Relatore: **Petru Sorin DANDEA**

Consultazione	Parlamento europeo, 15 settembre 2016 Consiglio dell'Unione europea, 26 ottobre 2016
Base giuridica	Articoli 304 e 338 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	29 novembre 2016
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione	221/1/4 (favorevoli/contrari/astenuti)

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) approva e sostiene la proposta della Commissione europea di prorogare per il periodo 2018-2020 il programma statistico europeo attualmente in vigore.

1.2. Il CESE ritiene che l'opzione strategica preferita dalla Commissione non solo offra la risposta più adeguata alle richieste degli utilizzatori di dati statistici, ma possa ugualmente contribuire all'elaborazione di prodotti statistici utili per i responsabili politici, i quali potrebbero così disporre di una base statistica più solida per la definizione delle politiche nel quadro del semestre europeo.

1.3. A giudizio del Comitato, il miglioramento dei prodotti esistenti e l'elaborazione di nuovi prodotti, necessari per misurare i progressi compiuti dall'UE rispetto ai 17 obiettivi e ai 169 traguardi della strategia di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, devono figurare tra le priorità del sistema statistico europeo (SSE).

1.4. Ricollegandosi a una proposta già formulata in precedenza⁽¹⁾, il CESE raccomanda alla Commissione di sfruttare l'opportunità offerta dalla proposta di regolamento in esame per introdurre misure relative all'elaborazione di ricerche statistiche a livello dell'UE e degli Stati membri che consentano di stimare il valore economico delle attività di volontariato. Il CESE ritiene che l'approccio metodologico debba essere basato sul *Manuale sulla misurazione del lavoro volontario* elaborato dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

1.5. Il CESE ritiene che, tra i nuovi prodotti statistici che la Commissione propone di utilizzare per misurare la globalizzazione, debbano rientrare anche indagini statistiche che consentano di misurare gli effetti positivi o negativi della globalizzazione sul mercato unico — come l'impatto delle delocalizzazioni sul mercato del lavoro nell'UE o la pressione che la concorrenza sleale esercita per effetto di una manodopera a basso costo e del mancato rispetto delle norme dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) in materia di rapporti di lavoro — e soprattutto gli effetti sui settori industriale e terziario dell'UE.

1.6. Il CESE approva la proposta della Commissione concernente l'avvio di un'attività esplorativa per una futura indagine sociale in ambito UE, che dovrebbe raccogliere anche una serie di dati sull'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale nel nuovo contesto demografico.

⁽¹⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Strumenti statistici per misurare il volontariato* (GU C 170, del 5.6.2014, pag. 11).

1.7. In considerazione dell'aumento dei flussi migratori, il CESE raccomanda di individuare quanto prima ed eliminare le lacune riscontrate nelle indagini statistiche sulla migrazione e l'asilo. È necessaria la piena attuazione del programma sull'integrazione delle statistiche sulle migrazioni, in cooperazione con gli istituti nazionali di statistica.

1.8. Il CESE esorta gli Stati membri ad aumentare gli investimenti destinati a sviluppare l'SSE in modo che tale sistema possa far fronte alla crescente richiesta di dati, e sia anche in grado di elaborarli e diffonderli in tempi rapidi.

1.9. Il CESE rinnova la richiesta, formulata in precedenti pareri⁽²⁾, di assegnare tanto ad Eurostat quanto agli istituti nazionali di statistica le migliori risorse umane, materiali e informatiche: questa è infatti una condizione indispensabile per svolgere i compiti sempre più importanti che sono alla base del processo di elaborazione di dati statistici di qualità con scadenze sempre più ravvicinate.

1.10. Il CESE raccomanda che l'impegno della Commissione e dell'SSE a migliorare la qualità dei dati statistici e ad elaborare nuovi prodotti statistici non si traduca in un aumento eccessivo della pressione amministrativa sui fornitori di dati, le famiglie o le imprese.

1.11. Considerando che sia le parti sociali che le organizzazioni della società civile possono contribuire in misura importante a migliorare i prodotti statistici affinché questi soddisfino in modo più adeguato le richieste di dati, il CESE sostiene la proposta della Commissione sul dialogo che dovrebbe periodicamente svolgersi tra gli utilizzatori di dati statistici e l'SSE.

2. La proposta di regolamento della Commissione europea

2.1. La proposta di regolamento della Commissione europea in esame⁽³⁾ modifica il regolamento (UE) n. 99/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al programma statistico europeo 2013-2017, prorogandolo al periodo 2018-2020.

2.2. A norma del regolamento (CE) n. 223/2009, il programma statistico europeo definisce il quadro per l'elaborazione, la produzione e la diffusione di statistiche europee per un periodo corrispondente a quello del quadro finanziario pluriennale. Il regolamento (UE) n. 99/2013 copre solamente il periodo dal 2013 al 2017, mentre l'attuale quadro finanziario pluriennale è in vigore fino al 2020. Pertanto, occorre prorogare il programma statistico europeo fino al 2020.

2.3. La proposta di regolamento in esame è volta a prorogare il programma statistico europeo per il periodo 2018-2020 e a fornire il sostegno finanziario necessario all'SSE per poter:

- fornire informazioni statistiche di qualità e colmare le lacune statistiche più urgenti, concentrandosi su una serie di aree prioritarie che riflettano le 10 priorità politiche della Commissione,
- creare la capacità permanente necessaria per soddisfare più rapidamente le nuove esigenze e per adeguare l'infrastruttura statistica al fine di sfruttare le potenzialità delle nuove fonti di dati, e
- rafforzare il partenariato sia all'interno che all'esterno dell'SSE al fine di accrescerne ulteriormente la produttività e di consolidarne il ruolo guida a livello mondiale nel settore delle statistiche ufficiali.

2.4. A seguito della valutazione di impatto e della consultazione⁽⁴⁾ delle parti interessate, la Commissione ha scelto una delle cinque opzioni strategiche inizialmente formulate. L'opzione 2c prescelta avrebbe l'impatto più favorevole sull'immediatezza dei dati, con nuove azioni incentrate su una maggiore tempestività non solo delle statistiche su disuguaglianza, povertà e deprivazione materiale, ma anche dei dati energetici e ambientali.

2.5. La dotazione finanziaria assegnata alla proroga del programma statistico europeo per il periodo 2018-2020 ammonta a 218,1 milioni di EUR.

⁽²⁾ Cfr. il parere del CESE in merito alla *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al programma statistico comunitario 2008-2012* (GU C 175 del 27.7.2007, pag. 8).

⁽³⁾ COM(2016) 557 final.

⁽⁴⁾ Consultazione realizzata attraverso la piattaforma online «La vostra voce in Europa» tra il 23 luglio e il 15 ottobre 2015 e pubblicizzata mediante i canali di comunicazione di Eurostat e gli istituti nazionali di statistica (INS).

3. Osservazioni generali e specifiche

3.1. Dal momento che il periodo coperto dal programma statistico europeo deve corrispondere a quello del quadro finanziario pluriennale, il CESE approva e sostiene l'iniziativa della Commissione europea di prorogare per il periodo 2018-2020 il programma statistico europeo attualmente in vigore.

3.2. L'opzione strategica scelta dalla Commissione presuppone una migliore correlazione tra gli indicatori statistici e le dieci priorità politiche della Commissione stessa, attraverso non solo il miglioramento degli attuali strumenti statistici ma anche l'elaborazione di nuovi prodotti. Il CESE ritiene che tale opzione strategica non solo offra la risposta più adeguata alle richieste degli utilizzatori di dati statistici, ma possa ugualmente contribuire all'elaborazione di prodotti statistici utili per i responsabili politici, i quali potrebbero così disporre di una base statistica più solida per la definizione delle politiche nel quadro del semestre europeo.

3.3. Il CESE accoglie con favore la proposta che tra i nuovi prodotti statistici figurino indagini volte a misurare i progressi compiuti alla luce degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU. Il miglioramento dei prodotti esistenti e l'elaborazione di nuovi prodotti, necessari per misurare i progressi compiuti dall'UE rispetto ai 17 obiettivi e ai 169 traguardi della strategia di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, devono figurare tra le priorità del sistema statistico europeo.

3.4. Per lungo tempo, l'indicatore statistico universalmente utilizzato per misurare il livello di sviluppo è stato il PIL (prodotto interno lordo). In una comunicazione del 2009 ⁽⁵⁾ la Commissione ha riconosciuto i limiti di questo indicatore nel valutare correttamente il livello di sviluppo in campo sociale o ambientale. Il CESE si richiama alle proposte che ha avanzato in pareri ⁽⁶⁾ elaborati in quell'anno e in seguito, poiché le ritiene del tutto pertinenti in relazione alla proposta di regolamento in esame della Commissione.

3.5. Ricollegandosi a una proposta già formulata in precedenza ⁽⁷⁾, il CESE raccomanda alla Commissione di sfruttare l'opportunità offerta dalla proposta di regolamento in esame per introdurre misure relative all'elaborazione di ricerche statistiche a livello dell'UE e degli Stati membri che consentano di stimare il valore economico delle attività di volontariato. L'approccio metodologico dovrebbe essere basato sul *Manuale sulla misurazione del lavoro volontario* dell'OIL, che comprende una definizione descrittiva in cui sono evidenziate tre caratteristiche fondamentali. Vengono definite come attività di volontariato le azioni che rispondono ai seguenti criteri: comportano un'occupazione produttiva, non sono retribuite, sono prive del carattere di obbligatorietà e non sono compiute a beneficio di membri della propria famiglia.

3.6. È necessario integrare meglio gli indicatori sociali e ambientali nella contabilità nazionale. Il CESE esorta la Commissione a proseguire gli sforzi in questo settore nell'ambito del programma statistico europeo per il periodo 2018-2020.

3.7. Quanto ai nuovi prodotti statistici intesi a misurare la globalizzazione, il CESE ritiene che questi debbano includere anche indagini statistiche che consentano di misurare gli effetti positivi o negativi della globalizzazione sul mercato unico — come l'impatto delle delocalizzazioni sul mercato del lavoro nell'UE o la pressione che la concorrenza sleale esercita per effetto di una manodopera a basso costo e del mancato rispetto delle norme dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) in materia di rapporti di lavoro — e soprattutto gli effetti sui settori industriale e terziario dell'UE.

3.8. Secondo il CESE, la fiducia degli utilizzatori di dati statistici aumenterà nella misura in cui i governi degli Stati membri attueranno la raccomandazione ⁽⁸⁾ formulata dal Comitato consultivo europeo per la governance statistica (ESGAB) in merito all'assunzione di «impegni per assicurare la fiducia nelle statistiche».

3.9. Il CESE approva la proposta della Commissione concernente l'avvio di un'attività esplorativa per una futura indagine sociale in ambito UE. Tenuto conto dell'invecchiamento della popolazione europea, tale indagine dovrebbe raccogliere anche una serie di dati sull'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale nel nuovo contesto demografico. Andrebbero inoltre individuate quanto prima ed eliminate le lacune riscontrate nelle indagini statistiche sulla migrazione e l'asilo.

⁽⁵⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — *Non solo PIL — Misurare il progresso in un mondo in cambiamento*, COM(2009) 433 final.

⁽⁶⁾ Cfr. i pareri del CESE sul tema *Non solo PIL — Il coinvolgimento della società civile nella selezione di indicatori complementari* (GU C 181 del 21.6.2012, pag. 14), e in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Non solo PIL: misurare il progresso in un mondo in cambiamento* (GU C 18 del 19.1.2011, pag. 64).

⁽⁷⁾ Cfr. nota a piè di pagina 1.

⁽⁸⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/34693/7723121/ESGAB+Annual+Report+2016>

3.10. Il CESE rinnova la richiesta, formulata in precedenti pareri ⁽⁹⁾, di assegnare tanto ad Eurostat quanto agli istituti nazionali di statistica le migliori risorse umane, materiali e informatiche: questa è infatti una condizione indispensabile per svolgere i compiti sempre più importanti che sono alla base del processo di elaborazione di dati statistici di qualità con scadenze sempre più ravvicinate. Il CESE esorta gli Stati membri ad aumentare gli investimenti destinati a sviluppare ulteriormente l'SSE in modo che tale sistema possa far fronte alla crescente richiesta di dati, e sia anche in grado di elaborarli e diffonderli in tempi rapidi.

3.11. Il CESE raccomanda che l'impegno della Commissione e dell'SSE a migliorare la qualità dei dati statistici e ad elaborare nuovi prodotti statistici non si traduca in un considerevole aumento della pressione amministrativa sui fornitori di dati, le famiglie o le imprese.

3.12. Il CESE sostiene la proposta della Commissione sul dialogo che dovrebbe periodicamente svolgersi tra gli utilizzatori di dati statistici e l'SSE. Le organizzazioni della società civile possono contribuire in misura importante a migliorare i prodotti statistici affinché questi soddisfino in modo più adeguato le richieste di dati. Nella sua relazione annuale per il 2016 l'ESGAB ha formulato una proposta in tal senso.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Cfr. nota a piè di pagina 2.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) 2015/1017 per quanto riguarda la proroga del Fondo europeo per gli investimenti strategici e il potenziamento tecnico di tale Fondo e del polo europeo di consulenza sugli investimenti»

[COM(2016) 597 final — 2016/0276 (COD)]

(2017/C 075/11)

Relatore: **Alberto MAZZOLA**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea 26.9.2016, e Parlamento europeo 3.10.2016
Base giuridica	Articoli 172, 173, 175 e 182 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	29.11.2016
Adozione in sessione plenaria	15.12.2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	172/0/3

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo esprime il proprio forte sostegno per l'iniziativa della Commissione di estendere, sia in termini temporali che di dotazione finanziaria, il Fondo europeo per gli investimenti strategici — FEIS, di cui condivide finalità e rilevanza per assicurare stabilità e certezza agli investitori e ai promotori di progetti. Il CESE è favorevole ad estendere termini e dotazioni del FEIS per prospettive anche di più ampio respiro che assicurino sistematicità e continuità di intervento.

1.2. Il CESE esprime apprezzamento per la buona riuscita del primo anno di attività del FEIS nel mobilitare da subito un valore degli investimenti in linea con quanto ipotizzato e giudica in particolare un successo la finestra di finanziamento a favore delle PMI. L'Osservatorio del mercato unico del CESE dovrebbe assicurare il monitoraggio costante dell'intervento FEIS per le PMI attraverso indicatori di impatto.

1.3. Il CESE ritiene che il FEIS 2.0 dovrebbe tendere a coinvolgere sempre più i capitali privati, superando il 62 % raggiunto il primo anno. A tale riguardo il CESE propone di esaminare attentamente la possibilità di estendere la sua attività ad altri settori finanziari, oltre quello bancario: il mercato obbligazionario, i fondi assicurativi e i fondi pensionistici. I fondi di assicurazione e pensionistici europei ed internazionali potrebbero apportare un contributo cruciale agli investimenti.

1.4. Il CESE sottolinea l'importanza che venga mantenuto un orientamento *market driven*, che venga preso in seria considerazione l'impatto sociale e occupazionale del FEIS e che sia rafforzata l'addizionalità del FEIS rispetto agli altri strumenti UE e alla normale attività della BEI. Il Comitato si rammarica che il FEIS non garantisca che i fondi vengano investiti nei paesi che ne hanno più bisogno. Il CESE chiede che il FEIS assicuri una copertura geografica equilibrata della UE tenendo conto dell'attività economica complessiva di ciascun paese, della creazione di posti di lavoro e del carattere *demand and market driven* dell'iniziativa, senza imporre quote preallocate e preservando adeguati livelli di flessibilità tra settori d'intervento.

1.5. Secondo il CESE, il FEIS 2.0 dovrebbe focalizzare i propri interventi sui settori del futuro quali Industria 4.0, le reti infrastrutturali intelligenti energetiche, digitali e di trasporto, la salvaguardia dell'ambiente, i progetti transfrontalieri, compresi i progetti europei su larga scala in settori caratterizzati dai più elevati moltiplicatori economici del PIL, sulla base del volume di investimenti potenziali, senza trascurare l'agricoltura, per ottimizzare l'impatto di crescita e occupazione, con la possibilità di apertura di altri fondi UE, comprese le tecnologie a duplice uso relative alle industrie della sicurezza e della difesa, e modificare di conseguenza l'elenco dei settori esclusi dalla BEI.

1.6. Il CESE raccomanda di promuovere il polo europeo di consulenza sugli investimenti (PECI) in modo che intensifichi la propria attività nei singoli paesi e assuma un ruolo proattivo in particolare nelle regioni meno favorite, di rafforzare il ruolo delle banche di promozione nazionali come pure di creare piattaforme territoriali di assistenza. Si dovrebbe anche considerare la possibilità di utilizzare i fondi strutturali e di investimento per cofinanziare i progetti FEIS senza intoppi e complicazioni burocratiche e di garantire un miglior dialogo con gli enti locali e regionali.

1.7. Il CESE chiede un rafforzamento della dimensione sociale degli interventi FEIS ad esempio in termini di istruzione, formazione e formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente, sviluppo delle industrie creative e culturali, soluzioni sanitarie e medicine innovative, nonché servizi sociali, alloggi sociali e assistenza all'infanzia, infrastrutture di sviluppo turistico e salvaguardia ambientale. Il piano di investimenti per l'Europa dovrebbe sostenere chiaramente gli impegni assunti nel quadro della COP 21.

1.8. Il CESE raccomanda di rafforzare la visibilità dei finanziamenti FEIS con una forte azione sul territorio attraverso una campagna d'informazione in tutta l'Unione, il lancio di un logo FEIS sulle iniziative finanziate, specie per le PMI, ed il rafforzamento del dialogo con le autorità locali e regionali.

1.9. Il Comitato chiede, in relazione all'importanza della riuscita del FEIS per la società civile e la rappresentanza europea, di essere consultato con regolarità per fornire rapporti informativi sulle operazioni di finanziamento e investimento e sul funzionamento del fondo di garanzia. Una particolare attenzione verrà prestata alla creazione di posti di lavoro e all'impatto ambientale, così come alla valutazione degli esperti indipendenti dell'applicazione del regolamento sul FEIS e delle modifiche apportate, avvalendosi di chiari indicatori socioeconomici e ambientali e illustrando l'addizionalità di tale iniziativa.

1.10. Alla luce dei molteplici effetti positivi prodotti dagli investimenti sociali, in particolare sul mercato del lavoro e sulle finanze pubbliche, il CESE ritiene che si dovrebbero esaminare ulteriormente delle modalità per collegare il «piano Juncker 2» con gli obiettivi del pacchetto di investimenti sociali.

2. Il quadro di sviluppo del FEIS: la situazione attuale

2.1. Il 28 giugno 2016 il Consiglio europeo ha concluso che il «Piano di investimenti per l'Europa, in particolare il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) ha già prodotto risultati concreti e rappresenta una misura essenziale per contribuire a mobilitare gli investimenti privati facendo nel contempo un uso intelligente delle scarse risorse di bilancio».

2.2. Da quando, a novembre 2014, è stato presentato il piano di investimenti per l'Europa, stanno tornando alcuni elementi di fiducia nell'economia e nella crescita, tuttavia i disoccupati sono ancora 22 milioni e il livello degli investimenti resta ancora del 15 % inferiore a quello registrato prima della crisi del 2008, e servirebbero ulteriori 300 miliardi di EUR annui di investimenti per recuperare il livello pre-crisi. Per il quarto anno consecutivo l'UE registra una ripresa moderata, con una crescita del PIL del 2 % nel 2015: benché i progetti di investimento su più vasta scala non possano produrre effetti macroeconomici immediati, l'impegno a tutto campo avviato con il piano di investimenti sta già dando risultati concreti.

2.3. Il primo anno di attuazione del FEIS ha dimostrato la solidità del piano iniziale: attuato e cofinanziato dal gruppo BEI, il FEIS procede verso il conseguimento dell'obiettivo di mobilitare almeno 315 miliardi di EUR di investimenti aggiuntivi nell'economia reale entro metà 2018. Nel primo anno sono state approvate operazioni per un ammontare superiore a 115 miliardi di EUR, di cui il 62 % finanziate da investitori privati — al 15 novembre 2016 la cifra ha raggiunto i 154 miliardi di EUR, pari al 49 % del totale previsto⁽¹⁾.

2.4. L'assorbimento da parte del mercato è stato particolarmente rapido nell'ambito dello sportello relativo alle PMI, nel quale i risultati del FEIS superano di gran lunga le aspettative: a luglio 2016 tale sportello è stato quindi incrementato di 500 milioni di EUR nel rispetto dei vigenti parametri previsti dal regolamento (UE) 2015/1017. Al termine del primo anno di attività erano state approvate operazioni a favore delle PMI per oltre 47 miliardi di EUR, pari al 64 % di quanto atteso per l'intero triennio.

⁽¹⁾ Dati forniti dal gruppo BEI, 12 ottobre 2016.

2.5. Iniziativa comune di Commissione (CE) e Banca europea per gli investimenti (BEI), ma con una governance propria, il FEIS sta anche aiutando a finanziare progetti nel campo dell'innovazione e delle infrastrutture in vari settori (dati al 15 novembre 2016): ricerca e sviluppo (20 %), energia (22 %), digitale (12 %), trasporti (7 %), ambiente ed uso efficiente delle risorse (4 %), infrastrutture sociali (4 %).

2.6. Il Comitato ha accolto con favore il lancio del Piano di investimenti per l'Europa ed ha apprezzato «il cambiamento di enfasi dall'austerità al risanamento di bilancio», sottolineando che «il Piano di investimenti è un passo nella direzione giusta, ma deve rispondere a un certo numero di importanti interrogativi riguardanti le sue dimensioni in rapporto alle enormi esigenze di investimento dell'Europa, l'elevato livello dell'effetto leva atteso, il potenziale flusso di progetti d'investimento adeguati, il coinvolgimento delle PMI — con particolare attenzione alle microimprese e alle piccole imprese — e la sua cornice temporale»⁽²⁾. Ciò nondimeno, il CESE si rammarica che il FEIS non abbia assicurato che i fondi fossero investiti nei paesi che ne avevano più bisogno: gli Stati membri sottoposti alla procedura per i disavanzi eccessivi nel quadro del braccio correttivo del patto di stabilità e crescita non possono approfittare delle possibilità di flessibilità (Ecofin 2012 ed Ecofin 2014).

2.7. Il CESE ha beneficiato dell'esperienza e dei pareri, ampiamente positivi sul FEIS, di rappresentanti delle parti sociali e della società civile organizzata nel corso dell'audizione del 10 novembre 2016.

3. Le proposte della Commissione

3.1. La CE propone di estendere la durata del FEIS di ulteriori due anni sino al 2020, aumentare la garanzia della UE da 16 miliardi di EUR a 26 e il contributo della BEI da 5 miliardi di EUR a 7,5 con l'obiettivo di mobilitare investimenti per circa 500 miliardi di EUR nel periodo. A tal fine la Commissione propone di aumentare il fondo di garanzia di 1,1 miliardi di EUR per raggiungere 9,1 miliardi. Tale aumento sarà prevalentemente finanziato con fondi CEF e dall'utile derivante dalle operazioni della BEI nell'ambito del FEIS.

3.2. Obiettivi strategici pluriennali del FEIS 2.0 a sostegno ad investimenti di stimolo della crescita in linea con le priorità di bilancio UE, vengono individuati nei seguenti settori prioritari:

- infrastrutture strategiche con investimenti nel digitale ed energia in linea con le politiche UE;
- infrastrutture di trasporto in agglomerati industriali, ambiente, istruzione, R&I;
- investimenti di stimolo dell'occupazione, in particolare mediante finanziamenti alle PMI e misure a favore dell'occupazione giovanile;
- capitale umano, cultura e salute.

3.3. Secondo la Commissione europea, l'iniziativa dovrebbe permettere alla BEI e al FEIS di eseguire operazioni di finanziamento e di investimento nei settori previsti con un volume di finanziamento maggiore e, per la BEI, progetti più rischiosi ma sostenibili sotto il profilo economico, grazie alla prestazione della garanzia UE alla BEI, con un effetto moltiplicatore in grado di generare, per ogni euro di garanzia, un investimento di circa 15 EUR nei progetti, per un importo di almeno 500 miliardi di EUR da qui alla scadenza dell'attuale quadro finanziario pluriennale.

3.4. Le modifiche principali proposte dalla Commissione rispetto al regolamento 2015/1017 riguardano:

- rafforzamento dell'addizionalità dei progetti inclusi i progetti infrastrutturali transfrontalieri e servizi collegati, specificamente indicati come progetti rispondenti a tale requisito;
- aumento della diffusione del FEIS nelle regioni meno sviluppate e/o in transizione con possibilità di combinare più facilmente al sostegno del FEIS i fondi SIE, Orizzonte 2020 e il Meccanismo per collegare l'Europa-CEF;
- sostegno alle regioni meno sviluppate e alle regioni in transizione attraverso un riferimento esplicito a qualsiasi settore che non sarebbe altrimenti contemplato dagli obiettivi generali;
- maggiore concentrazione del FEIS su progetti finalizzati al conseguimento di obiettivi COP 21 e di priorità in materia di cambiamenti climatici;

⁽²⁾ Parere del CESE *Un Piano di investimenti per l'Europa* (GU C 268 del 14.8.2015, pag. 27).

- possibilità di includere nel FEIS anche i progetti di investimento collegati alla difesa tenuto conto del considerevole effetto moltiplicatore economico;
- promozione di obiettivi di diversificazione settoriale e geografica del FEIS, salvaguardando l'orientamento *market driven*;
- maggiore trasparenza della gestione del FEIS.

4. Osservazioni generali

4.1. Il CESE esprime apprezzamento e un forte sostegno per l'iniziativa della Commissione di estendere, sia in termini temporali che di dotazione finanziaria, il FEIS di cui condivide finalità e rilevanza per promuovere lo sviluppo degli investimenti nell'Unione europea e conferma l'orientamento già espresso⁽³⁾ sulla necessità di un Piano europeo per la crescita e l'occupazione, nel cui contesto sia inquadrato un FEIS anche più ambizioso, insieme con gli altri programmi comunitari a favore della crescita, in specie Orizzonte 2020, CEF e fondi strutturali. Il CESE appoggia l'apertura di altri fondi dell'UE per sostenere finanziariamente la garanzia degli investimenti nei loro settori specifici.

4.2. Tali programmi di sovvenzioni nonché gli investimenti pubblici vanno mantenuti e non devono essere compromessi nella loro specificità vista la loro importanza e le loro potenzialità in termini di crescita e occupazione.

4.3. Il CESE esprime apprezzamento per la buona riuscita del primo anno di attività del FEIS nel mobilitare da subito un valore degli investimenti in linea con quanto ipotizzato — pur essendo ancora in attesa di un'analisi quali-quantitativa più precisa dei risultati — e giudica un successo la finestra di finanziamento a favore delle PMI, che dà attuazione a quanto già espresso dal CESE sui compiti del FEIS in tema di capitali di rischio e la necessità di finanziare l'incremento dell'occupazione e la crescita delle imprese, in particolare delle PMI⁽⁴⁾.

4.4. Secondo il Comitato, il successo del FEIS per le PMI è anche il risultato dei problemi persistenti nel meccanismo di trasferimento finanziario dalle banche alle imprese testimoniato dai depositi giacenti presso la BCE: al riguardo, l'Osservatorio del mercato unico del CESE dovrebbe assicurare il monitoraggio costante dell'intervento FEIS per le PMI attraverso indicatori di impatto.

4.5. Il CESE ritiene che il FEIS 2.0 dovrebbe tendere a coinvolgere sempre più i capitali privati, superando il 62 % raggiunto il primo anno. A tale riguardo il CESE propone di esaminare attentamente la possibilità di estendere la sua attività ad altri settori finanziari, oltre quello bancario: il mercato obbligazionario, i fondi assicurativi e i fondi d'investimento⁽⁵⁾, e condivide la necessità di un Fondo complementare finalizzato a mobilitare prevalentemente gli investimenti privati. A livello europeo gli investitori istituzionali gestiscono *asset* per un valore di circa 13 500 miliardi di EUR⁽⁶⁾, di cui meno dell'1 % investito in infrastrutture.

4.6. Il CESE chiede alle istituzioni europee di prendere in considerazione la possibilità di accordare agli Stati membri che versano in situazioni difficili una maggiore flessibilità nell'aumentare gli investimenti pubblici, affinché con le risorse del FEIS essi possano finanziare le infrastrutture e la ricerca, un'istruzione di qualità e servizi di assistenza all'infanzia, sanitari e sociali.

4.6.1. La modifica delle regole del mercato unico dei capitali, come Solvency II, che rendono difficili gli investimenti in infrastrutture da parte di fondi assicurativi e pensionistici europei, si rende necessaria per poter aumentare tali fondi, ad esempio in Canada la loro quota di investimento in infrastrutture, tra cui anche europee, raggiunge il 15 % degli *asset* in gestione. Una piattaforma finanziata da CEF, BEI e fondi assicurativi potrebbe attenuare tale difficoltà e garantire un uso adeguato di tali fondi.

4.7. Per il successo dell'iniziativa FEIS 2.0, il Comitato ritiene importante che sia mantenuto un orientamento *market driven* nonché sia rafforzata l'addizionalità del FEIS rispetto agli altri strumenti UE e alla normale attività della BEI: ogni singolo progetto, oltre a mantenere la coerenza con le politiche UE, dovrà essere giudicato sulla base dei propri meriti e dei risultati economici attesi.

⁽³⁾ Cfr. nota 1.

⁽⁴⁾ Parere del CESE *Crescita e debito pubblico nell'UE: due proposte innovative* (GU C 143 del 22.5.2012, pag. 10).

⁽⁵⁾ Cfr. nota 1.

⁽⁶⁾ Piano d'azione dell'UE per sfruttare al meglio i nuovi meccanismi di finanziamento.

4.8. Il CESE condivide la necessità di un rafforzamento dell'addizionalità dei progetti sostenuti dal FEIS aumentando la bancabilità/finanziabilità di progetti più rischiosi, chiarendo che fra i criteri di ammissibilità si deve annoverare la necessità che i progetti sostenuti facciano fronte ai fallimenti del mercato e alle situazioni di investimento subottimali e che i progetti infrastrutturali transfrontalieri, compresi i servizi collegati, siano stati indicati specificamente come progetti intrinsecamente rispondenti al requisito della addizionalità, facendo sì che il piano di investimenti rilanci effettivamente l'economia europea e promuova la creazione di posti di lavoro e la coesione economica e sociale.

4.9. Il CESE chiede con forza che il FEIS intervenga con maggiore intensità nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente, come anche nello sviluppo delle industrie creative e culturali, della salute e delle infrastrutture sociali e turistiche.

4.10. Il Comitato ritiene che il FEIS debba tendere a una copertura geografica equilibrata della UE che tenga conto dell'attività economica complessiva di ciascun paese e del carattere *demand and market driven* del FEIS, senza l'imposizione di quote preallocate e conservando adeguati livelli di flessibilità di assegnazione finanziari tra settori. Il CESE condivide l'opportunità di un potenziamento del polo europeo di consulenza sugli investimenti (PECI) che intensifichi la propria attività nei singoli paesi, così come la possibilità di utilizzare i fondi strutturali e di investimento per cofinanziare i progetti FEIS senza intoppi e complicazioni burocratiche.

4.10.1. Il ruolo del polo europeo di consulenza sugli investimenti (PECI) nonché delle banche nazionali di promozione dovrebbe essere accresciuto non solo per fornire servizi di assistenza tecnica più mirati al livello locale in tutta l'UE, ma anche per garantire un miglior dialogo tra autorità locali e regionali ed il FEIS 2.0.

4.10.2. Per il successo del FEIS è essenziale anche il ruolo delle banche di promozione nazionali. Attraverso il FEIS, l'UE e i governi nazionali hanno aiutato e dovrebbero continuare a sostenere in misura crescente i progetti in siti industriali sia vergini sia dismessi che altrimenti non sarebbero finanziariamente sostenibili. Ciò vale in particolare per i progetti con rischio non quantificabile di utilizzo/domanda. Una parte di tale rischio potrebbe essere attenuata attraverso un parziale ricorso alle garanzie fornite da banche di promozione nazionali, il che potrebbe, in molti casi, rendere commercializzabile presso gli investitori istituzionali un'operazione che altrimenti non sarebbe commercializzabile.

4.11. Il CESE condivide che «i contributi al FEIS provenienti dagli Stati membri non siano inclusi nei calcoli relativi al disavanzo di bilancio» e auspica che tale principio sia esteso ai programmi di investimento, ad esempio nella forma di una vera e propria «regola d'oro» (*golden rule*) per gli investimenti pubblici strategici.

4.12. Secondo il Comitato, per attivare gli investimenti europei ma anche per attirare gli investimenti stranieri ⁽⁷⁾, da prevedere nel regolamento a condizioni di reciprocità, e raggiungere effettivamente l'obiettivo di un effetto leva di 1 a 15 tra garanzia e investimento, occorre rilanciare l'economia e la crescita in Europa ma anche accelerare la piena applicazione del terzo pilastro del piano d'investimenti con l'attuazione delle riforme strutturali e la rimozione degli ostacoli agli investimenti, a integrazione del contributo del FEIS.

4.13. Il CESE raccomanda di rafforzare la visibilità dei finanziamenti FEIS con una forte azione sul territorio con una campagna d'informazione e indicando e ponendo, in particolare per le PMI, il logo del FEIS su ogni contratto di finanziamento sostenuto anche dal FEIS. A parere del Comitato è importante, per tutta la società civile che rappresenta e per le realtà locali e regionali, il monitoraggio sulle operazioni di finanziamento e di investimento e sull'andamento e funzionamento del fondo di garanzia così come la valutazione degli esperti indipendenti dell'applicazione del regolamento sul FEIS e le modifiche apportate. Si chiede quindi che tali relazioni siano presentate non solo al Parlamento e al Consiglio ma anche al CESE ed al CdR.

⁽⁷⁾ Cfr. ad esempio il programma cinese *One Belt One Road*.

5. Osservazioni specifiche

5.1. A livello di settori prioritari, il FEIS 2.0 dovrebbe finanziare in modo equilibrato e flessibile, sulla base del volume di investimenti potenziali, i diversi settori dell'economia in particolare in campo energetico e digitale, economia circolare e di obiettivi di COP 21, trasporti sostenibili e reti transfrontaliere ma anche in settori quali agricoltura, bioeconomia, produzione e servizi nelle regioni meno sviluppate e nelle regioni in transizione per ottimizzarne l'impatto occupazionale, comprese le tecnologie a duplice uso relative alle industrie della sicurezza e della difesa, a sostegno dell'avvio di una base unitaria industriale e tecnologica di difesa europea (EDITB) forte e meglio definita, con «più coordinamento e pianificazione comune nella prospettiva di una futura Unione europea di difesa»⁽⁸⁾.

5.1.1. In particolare il CESE raccomanda il sostegno alla digitalizzazione dell'industria manifatturiera (Industria 4.0) e uno sviluppo sicuro e armonizzato di Reti Cloud e Data Centers.

5.2. Per quanto concerne la governance del FEIS, secondo il CESE, sarebbe opportuna una rotazione dei rappresentanti della CE, ad esclusione della DG ECFIN, e della BEI nel comitato direttivo, per includere anche rappresentanti delle DG settoriali — come quelle del settore dei trasporti, digitale e ambiente — per contribuire a un finanziamento bilanciato di tutti i settori. Anche il comitato per gli investimenti che decide quali progetti saranno sostenuti dalla garanzia UE deve essere totalmente indipendente con decisioni trasparenti senza ingerenze da parte di BEI e CE o di altri contributori pubblici o privati ma dovrebbe anche essere ampliato con esperti settoriali che assicurino conoscenze specifiche sulla situazione dei mercati geografici d'intervento.

5.3. Il FEIS ha una dimensione finanziaria ben superiore a quella delle altre iniziative comunitarie e in quanto tale consente operazioni di investimento su progetti europei di grande scala dal valore superiore anche ai 10 miliardi di EUR, sostenute prevalentemente da capitali privati⁽⁹⁾, per la realizzazione dei quali occorre, a parere del Comitato, il rafforzamento del ruolo proattivo della CE a sostegno dell'attivazione congiunta di diversi programmi europei e nella definizione di un quadro regolatorio appropriato in particolare nel settore delle reti di trasporto, energia e TIC caratterizzate dai più elevati moltiplicatori economici del PIL.

5.4. Il FEIS dovrebbe, a parere del CESE, porre maggiore attenzione all'economia collaborativa digitale in Europa promuovendo anche Piattaforme europee di investimento a sostegno della crescita delle start up di questo settore che creano posti di lavoro di qualità. Occorre garantire i diritti dei lavoratori, come pure la protezione dei consumatori.

Bruxelles, 15 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽⁸⁾ Cfr. parere CESE sul tema *La nuova strategia dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza* (GU C 264 del 20.7.2016, pag. 1).

⁽⁹⁾ Ad es.: Il Sistema europeo di controllo del traffico aereo — ERTMS, il Sistema di controllo del traffico ferroviario, la Guida Automatica e connessa delle Autovetture, Offshore Wind North Sea Meshed Grid, Giganet industriale, High Performance Computing, Broadband Rollout a scala europea.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 — Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati»

[COM(2016) 603 final]

Regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020

[COM(2016) 604 final — 2016/0283 (APP)]

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che modifica il regolamento (CE) n. 2012/2002, i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1308/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014, (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, e la decisione n. 541/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio

[COM(2016) 605 final — 2016/0282 (COD)]

(2017/C 075/12)

Relatore: **Stefano PALMIERI**

Consultazione	Commissione europea, 20 aprile 2016 Consiglio, 9 dicembre 2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Organo competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Decisione dell'Ufficio di presidenza	20 settembre 2016
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuiti)	169/5/9

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE comprende gli sforzi fatti dalla Commissione nel proporre la revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020, e apprezza le disposizioni in materia di flessibilità introdotte per far fronte alle crisi impreviste degli ultimi anni. Ritiene tuttavia che il quadro proposto sia insufficiente ad affrontare le sfide e le priorità dell'Unione europea (UE), soprattutto rispetto al progetto politico europeo attualmente messo seriamente in discussione.

1.1.1. Oggi la soluzione a sfide e crisi di carattere globale deve necessariamente trovare una risposta di carattere europeo. Per tale ragione il CESE ritiene che il QFP attuale e quello post 2020 debbano concentrare adeguatamente le proprie risorse, indirizzandole verso quei programmi in grado di:

- rilanciare lo sviluppo economico, sociale e ambientale (compreso l'accordo sul cambiamento climatico di Parigi), l'occupazione, l'innovazione e la competitività;
- rispondere alla crisi migratoria e dei rifugiati, alle questioni di sicurezza interna, alle emergenze esterne e alla crisi del comparto agricolo.

1.2. Per il CESE la revisione intermedia del QFP 2014-2020 e la discussione sul QFP post 2020 dovranno essere guidate dal pieno rispetto dell'articolo 3 del trattato di Lisbona, assicurando che ai cittadini dell'UE siano garantite condizioni di vita dignitose nel rispetto del loro benessere, e dell'articolo 311 del TFUE, in base al quale «l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche».

1.3. Il CESE denuncia in particolare una crisi di solidarietà all'interno dell'UE che deve essere affrontata e risolta. Non è ammissibile che alcuni Stati membri (SM) accettino il giusto principio della solidarietà quando si tratta di distribuire le risorse del QFP 2014-2020 e, nel contempo lo rinneghino quando si tratta di far fronte all'emergenza di profughi e migranti.

1.4. La capacità dell'UE di rispondere alle sfide attuali e future dipenderà proprio dalla natura qualitativa e dalla dimensione quantitativa delle sue strategie di intervento. Il dibattito sul QFP deve concentrarsi sulla sua funzionalità — in termini sia di risorse stanziare che di struttura del bilancio — nel dotare l'UE dei mezzi necessari per conseguire le sue priorità strategiche senza appesantire il carico fiscale di cittadini e imprese, ossia sulla capacità di fornire un «valore aggiunto» a livello europeo a parità di oneri per i cittadini. Un valore aggiunto europeo sul quale vi sia un ampio consenso politico a supporto dell'azione dell'UE in grado di garantire benefici reali per i suoi cittadini.

Tra gli elementi a maggiore valore aggiunto europeo, il CESE individua: contribuire al finanziamento dei grandi investimenti e dell'innovazione (Fondo europeo per gli investimenti strategici); fare emergere i potenziali benefici di migranti e rifugiati per l'economia, il mercato del lavoro e il dinamismo della società; monitorare e accompagnare l'attuazione del ciclo 2014-2020 dei fondi strutturali e di investimento europei (ESIF); rafforzare il pilastro sociale. Uno strumento specifico potrebbe essere utile e necessario per combattere la disoccupazione giovanile, la precarietà lavorativa e il fenomeno dei giovani che non studiano né lavorano (NEET).

1.4.1. Per la parte quantitativa della revisione del QFP, il CESE concorda con l'aumento di risorse per alcuni capitoli di spesa ritenuti ad alta efficacia, ossia Orizzonte 2020, *Connecting European Facility* (CEF), Erasmus+, COSME e Wifi4EU, nonché l'estensione del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) e la YEI.

1.4.2. Il CESE concorda altresì sui nuovi stanziamenti per fronteggiare la crisi migratoria (guardia costiera e di frontiera europea, Europol, agenzia per l'asilo, sistema comune di asilo di Dublino, sostegno di emergenza all'interno dell'UE e sistema di ingressi/uscite) e le condizioni di instabilità politica ed economica nell'UE e nei paesi del vicinato (quadro di partenariato, Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile, assistenza macrofinanziaria, mandato di finanziamento esterno per la Banca europea degli investimenti (BEI), adeguamento tecnico delle dotazioni relative alla politica di coesione).

1.5. Per la parte qualitativa della revisione del QFP, il CESE condivide l'obiettivo di realizzare regole finanziarie generali e settoriali più semplici e più flessibili, e apprezza quindi in particolare la semplificazione degli adempimenti amministrativi richiesti ai beneficiari delle risorse comunitarie, nonché dei controlli, dell'audit e della reportistica.

1.5.1. Tuttavia, l'introduzione dei principi riguardanti il miglioramento della spesa «better spending» e del bilancio basato sui risultati «performance based budgeting» non deve servire da pretesto per tagliare la spesa in settori o programmi la cui valutazione è meno evidente di altri, sia perché i benefici appaiono nel lungo periodo sia perché sono più difficilmente quantificabili. Ciò potrebbe risultare particolarmente dannoso per programmi quali Orizzonte 2020, CEF e COSME.

1.5.2. Il CESE sostiene da un lato incentivi in grado di promuovere una spesa responsabile e, dall'altro lato, un adeguato e tempestivo sistema di monitoraggio degli obiettivi per i differenti settori di intervento del bilancio dell'UE.

1.6. In merito al dibattito sulla proposta per il QFP post 2020, il CESE chiede che fin da ora vengano valutati con attenzione i risultati del bilancio vigente, anche alla luce della revisione intermedia, discutendo le priorità da affrontare e i cambiamenti necessari da apportare.

1.7. Il CESE ritiene utile allineare la durata dei prossimi QFP al ciclo politico della Commissione e del Parlamento. È condivisibile la proposta di fissare una durata di 5 + 5 anni con revisione intermedia obbligatoria per alcune voci che richiedono una programmazione di lungo periodo (in particolare, le politiche di coesione e di sviluppo rurale), e per tutte le altre voci una durata a medio termine di 5 anni allineata alle elezioni europee.

1.8. Il CESE sostiene lo sforzo della Commissione volto ad introdurre nuove tipologie di risorse proprie e il lavoro che sta svolgendo lo *High level group on own resources* (HLGOR). È comunque opportuno che le proposte che saranno elaborate dalla Commissione sul sistema delle risorse proprie siano discusse e decise nel corso del 2017 coinvolgendo adeguatamente il CESE per la preparazione del QFP post 2020.

1.8.1. In tale contesto il CESE richiama la necessità che l'UE si doti di un sistema di risorse proprie autonomo, trasparente ed equo, riducendo il sistema dei contributi nazionali degli SM ma senza aumentare la pressione fiscale, in particolare sui cittadini più svantaggiati. Il CESE sottolinea, inoltre, l'importanza della lotta all'evasione fiscale anche grazie a una maggiore trasparenza⁽¹⁾, e a tutte le forme di concorrenza fiscale sleale tra gli SM.

1.8.2. Il CESE chiede che la Commissione elabori tempestivamente una stima della perdita di bilancio derivante dall'uscita del Regno Unito dall'UE.

1.9. Il CESE condivide il messaggio che all'Unione serva più Europa (e migliore) e non meno Europa⁽²⁾. La crisi dell'UE deriva dalla mancanza di una visione strategica del futuro dell'Europa. Tale crisi rischia di acuirsi se il QFP post 2020 non interverrà sulle sue cause, legate al deficit di democrazia, al deficit dello stato di diritto e all'impatto sui ceti sociali e i settori produttivi «perdenti» nella globalizzazione. L'Unione deve ritornare ad avere una visione alta del suo futuro per competere con i principali attori mondiali, e per farlo è necessario un QFP ambizioso e all'altezza delle sfide che ci aspettano.

1.10. Affinché gli obiettivi del QFP si realizzino effettivamente, il nuovo bilancio dell'UE dovrà essere esemplare, efficiente, efficace e trasparente, in modo da acquisire credibilità nei confronti dei cittadini europei e rendere facilmente individuabili ai loro occhi i vantaggi dell'Europa e i costi della non Europa.

2. Osservazioni generali

2.1. Il pacchetto proposto dalla Commissione europea in occasione della revisione intermedia del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 riguarda modifiche normative e riallocazione di risorse per 12,8 miliardi entro la fine del periodo, compreso il progetto di bilancio 2017, finalizzate alla crescita e all'occupazione, alla migrazione e alla sicurezza. In particolare, la revisione prevede:

- nella parte quantitativa, maggiori risorse per i programmi ritenuti prioritari e più efficaci, come il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS);
- nella parte qualitativa, semplificazione delle norme generali e settoriali e una maggiore flessibilità per l'attuazione dei fondi comunitari, con focalizzazione sui risultati (Budget Focused on Results — BFOR).

2.2. Il CESE ha già affermato in precedenza⁽³⁾, e ribadisce in questo parere, che comprende l'equilibrio raggiunto nel 2013 dalla Commissione europea sul QFP, mediando tra due esigenze contrapposte in un contesto sociale, economico e politico complesso. La prima esigenza è stata la volontà da parte di alcuni Stati membri (SM) di limitare l'impegno di risorse pubbliche a seguito della crisi economica e finanziaria. La seconda è stata la necessità di affrontare in maniera adeguata ed efficace le ambiziose sfide che l'Unione europea (UE) ha di fronte a sé, derivanti sia dal trattato di Lisbona sia dalla strategia Europa 2020.

2.3. La revisione intermedia del QFP giunge ora in una situazione per alcuni versi mutata rispetto al 2013. L'UE continua ad essere in difficoltà, per le conseguenze, ancora forti in alcuni SM, della crisi finanziaria ed economica, soprattutto sui redditi medi e bassi, insieme alla mancanza di una risposta condivisa alla crisi stessa a livello comunitario. Ma, a ciò si sono sommate nuove inquietudini, di carattere sociale, politico e istituzionale, compresi gli attacchi terroristici recentemente sferrati in Europa.

2.3.1. In primo luogo, cresce l'afflusso verso l'Europa dei migranti e dei rifugiati in fuga da guerre e povertà in Africa e Medio Oriente, che suscita preoccupazione nell'opinione pubblica europea, soprattutto nei paesi mediterranei e balcanici che ne subiscono l'impatto iniziale, e nei paesi di destinazione che sono chiamati a favorirne l'integrazione.

⁽¹⁾ Parere del CESE sul tema *Trasparenza fiscale pubblica (comunicazione paese per paese)* (GU C 487 del 28.12.2016, pag. 62).

⁽²⁾ «...Spostando l'indicatore della sussidiarietà verso i livelli «più Europa» e «un'Europa migliore», parere del CESE sul tema *Analisi aggiornata del costo della non Europa* (GU C 351 del 15.11.2012, pag. 36).

⁽³⁾ Parere del CESE sulla *Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020* (GU C 229 del 31.7.2012, pag. 32).

2.3.2. In secondo luogo, vi è un diffuso scetticismo sulla capacità della politica, e quindi anche degli SM e dell'UE, di mantenere il benessere economico e la coesione sociale ⁽⁴⁾, con la conseguente richiesta di dare più spazio ai governi nazionali, proprio in una fase storica in cui l'UE dovrebbe al contrario emergere come attore globale.

2.3.3. In terzo luogo, il referendum sull'uscita del Regno Unito dall'UE, la cosiddetta Brexit, rende evidente come l'UE non sia una scelta scontata e irreversibile, oltre a porre problemi istituzionali e finanziari inediti sul QFP, a fronte di uno SM in procinto di lasciare l'Unione.

2.4. In questo contesto in rapido mutamento, la valutazione sull'efficacia del QFP dipende dal pieno rispetto dei principi di base dell'ordinamento comunitario, in particolare l'articolo 3 del trattato di Lisbona, che pone l'obiettivo di assicurare ai cittadini dell'UE condizioni di vita dignitose nel rispetto del loro benessere ⁽⁵⁾, e l'articolo 311 del TFUE, in base al quale «l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche».

2.5. La capacità dell'UE di rispondere alle sfide attuali e future dipenderà proprio dalla natura qualitativa e dalla dimensione quantitativa delle sue strategie di intervento. Si tratta di capire in quali settori è meglio spendere per raggiungere la crescita, l'occupazione e la risposta alle nuove sfide; in quali forme la spesa è maggiormente efficace; in che modo realizzare una valutazione seria e non meramente formale degli investimenti; infine, come comunicare l'azione delle istituzioni europee in un contesto di diffusa sfiducia da parte dei cittadini ⁽⁶⁾.

2.6. Per tali ragioni oggi si può dire che, pur comprendendo gli sforzi fatti dalla Commissione nel proporre la revisione intermedia del QFP 2014-2020, il quadro proposto è del tutto insufficiente ad affrontare le sfide e le priorità dell'UE.

3. Osservazioni particolari

3.1. Per la parte qualitativa della revisione del QFP, il CESE condivide l'obiettivo di realizzare regole finanziarie generali e settoriali più semplici e più flessibili, e apprezza quindi in particolare la semplificazione degli adempimenti amministrativi richiesti ai beneficiari delle risorse comunitarie, nonché dei controlli, dell'audit e della reportistica.

3.2. Tuttavia, il CESE ritiene che l'introduzione dei principi riguardanti il miglioramento della spesa «better spending» e del bilancio basato sui risultati «performance based budgeting» non debba servire da pretesto per tagliare la spesa in settori o programmi la cui valutazione è meno evidente di altri, sia perché i benefici appaiono nel lungo periodo sia perché sono più difficilmente quantificabili. Ciò potrebbe risultare particolarmente dannoso per programmi quali Orizzonte 2020, Connecting European Facility (CEF) e COSME.

3.2.1. Il CESE sostiene, da un lato, incentivi in grado di promuovere una spesa responsabile ed efficace, e dall'altro lato, un adeguato e tempestivo sistema di monitoraggio degli obiettivi per i differenti settori di intervento del bilancio dell'UE.

3.3. Tuttavia questo, da solo, non sembra sufficiente per rispondere concretamente alle crescenti preoccupazioni economiche, sociali e politiche, rilanciando la crescita, l'occupazione e il pilastro sociale. Ciò è tanto più vero in assenza di risorse supplementari nei settori dove il bilancio comunitario ha un valore aggiunto rispetto alle politiche che possono mettere in campo i singoli SM.

3.4. Come affermato nei precedenti pareri del CESE, le sfide che l'UE si trova a fronteggiare rendono non solo desiderabile ma anche necessario un incremento nella dimensione del bilancio comunitario ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Solo un terzo dei cittadini europei ha fiducia nell'UE e nelle sue istituzioni. Commissione europea, *Public Opinion in the European Union — Standard Eurobarometer 85*, maggio 2016, <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>

⁽⁵⁾ «L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli...».

⁽⁶⁾ *Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020: un bilancio dell'UE incentrato sui risultati*, [SWD(2016) 299 final].

⁽⁷⁾ Parere del CESE sul tema *Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020* (GU C 229 del 31.7.2012, pag. 32).

3.5. La risposta a tali sfide passa in primo luogo per un forte sostegno e incentivo agli investimenti, sia pubblici che privati. Nel 2014 il livello degli investimenti era del 15 % al di sotto di quello rilevato nel 2007, subito prima della grande crisi finanziaria ed economica, corrispondente a una riduzione di 430 miliardi rispetto al picco massimo, e di circa 300 miliardi rispetto alla media degli ultimi anni; peraltro cinque paesi da soli (Spagna, Italia, Grecia, Regno Unito e Francia) contano per il 75 % di questo calo⁽⁸⁾.

3.6. Per sopperire indirettamente alla scarsità di investimenti, la Commissione ha proposto e attivato il FEIS, che tramite la BEI dovrebbe catalizzare risorse private complementari a quelle comunitarie. La sua valutazione dipende dalla capacità di sostenere progetti addizionali rispetto a quelli che sarebbero finanziati normalmente. Le prime analisi mostrano però che gran parte dei progetti del FEIS ha un alto livello di similitudine con altri progetti finanziati normalmente dalla BEI, soprattutto nelle regioni più sviluppate⁽⁹⁾. Il CESE richiede una maggiore focalizzazione su progetti realmente innovativi, rischiosi e non finanziabili altrimenti ed in grado di garantire una reale crescita economica ed occupazionale nell'UE.

3.7. La crisi dei migranti e dei rifugiati non riguarda semplicemente gli obblighi di accoglienza. Le risorse stanziare dall'UE possono servire anche per trasformare i temuti rischi sulla sicurezza interna in opportunità, facendo emergere i potenziali benefici per l'economia, il mercato del lavoro e il dinamismo della società. Il CESE — in sintonia col Parlamento europeo⁽¹⁰⁾ — ritiene che le risorse stanziare nell'ambito delle rubriche 3 («Sicurezza e cittadinanza») e 4 («Europa globale»), in particolare per la crisi dei rifugiati e l'aiuto esterno, possano risultare insufficienti nei prossimi mesi ed anni, e chiede pertanto che vengano rivisti al rialzo i limiti di spesa previsti.

3.7.1. Inoltre, al riguardo, il CESE denuncia una crisi di solidarietà all'interno dell'UE che deve essere affrontata e risolta. Non è ammissibile che alcuni SM accettino il giusto principio della solidarietà quando si tratta di distribuire le risorse del QFP 2014-2020 e, nel contempo lo rinneghino quando si tratta di far fronte all'emergenza di profughi e migranti.

3.8. I fondi strutturali e di investimento europei (ESIF) sono al centro della strategia Europa 2020 e dei suoi obiettivi, con un bilancio di 454 miliardi di euro per il ciclo di programmazione 2014-2020. Rappresentando lo strumento principale di investimento nell'UE, possono contribuire alla crescita economica e alla creazione di nuovi posti di lavoro di qualità, mediante una maggiore coesione sociale e territoriale. L'attuazione del ciclo appena avviato deve essere monitorata e accompagnata con attenzione da parte delle istituzioni europee, per garantire ossia il raggiungimento dei risultati attesi convenuti tra la Commissione, gli SM e le regioni. Ciò passa necessariamente per un attento coinvolgimento delle organizzazioni della società civile e delle parti sociali rappresentate nell'ambito del CESE.

3.9. La disoccupazione giovanile (circa il 20 % della forza lavoro, sebbene con forti differenze tra SM⁽¹¹⁾), la precarietà lavorativa e il fenomeno dei giovani che non studiano né lavorano (NEET, il 19 % della popolazione tra 20 e 34 anni⁽¹²⁾), permangono a livelli inaccettabili, a detrimento del loro livello di istruzione e in generale del capitale umano dell'Europa. Per farvi fronte, nell'ambito del Fondo sociale europeo (FSE), l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI) va rafforzata e finanziata con maggiori risorse, con l'aumento dei limiti di spesa previsti per la rubrica 1B («Coesione sociale e territoriale»).

3.10. Infine, va avviata a soluzione la questione dei pagamenti arretrati. Il gap che si è creato negli ultimi anni tra gli impegni di spesa e i pagamenti effettuati agli SM è arrivato a fine 2014 a quasi 25 miliardi di euro, e dovrebbe essere in corso di riassorbimento entro la fine del 2016. Gli effetti negativi degli arretrati di spesa colpiscono tutti i beneficiari del bilancio dell'UE, comprese le imprese, gli istituti di ricerca e gli enti locali. A fronte di un bilancio già di per sé molto limitato rispetto al PIL europeo, appare quantomeno necessario assicurare un tempestivo pagamento degli impegni presi, adottando tutte le misure atte a evitare che questa situazione si trascini o si ricrei anche nel prossimo QFP.

⁽⁸⁾ Commissione europea — Banca europea per gli investimenti. *Why does the EU need an investment plan?* («Perché l'UE ha bisogno di un piano di investimenti?»), 2015.

⁽⁹⁾ Claeys, G.; Leandro, A. *Assessing the Juncker Plan after one year* («Valutare il piano Juncker dopo un anno»), Bruegel.org, maggio 2016.

⁽¹⁰⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2016 sulla preparazione della revisione post-elettorale del QFP 2014-2020: il contributo del Parlamento in vista della proposta della Commissione [P8_TA-PROV(2016)0309].

⁽¹¹⁾ Eurostat, Statistiche sulla disoccupazione (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics).

⁽¹²⁾ Eurostat, Statistiche sui giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o di formazione (i cosiddetti «NEET») (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training).

3.11. Il CESE concorda quindi con l'aumento di risorse per alcuni capitoli di spesa ritenuti ad alta efficacia, ossia Orizzonte 2020, CEF-Trasporti, Erasmus+, COSME e Wifi4EU, nonché l'estensione del FEIS e la YEI.

3.11.1. Il CESE concorda altresì sui nuovi stanziamenti per fronteggiare la crisi migratoria (guardia costiera e di frontiera europea, Europol, agenzia per l'asilo, sistema comune di asilo di Dublino, sostegno di emergenza all'interno dell'UE e sistema di ingressi/uscite) e le condizioni di instabilità politica ed economica nell'UE e nei paesi del vicinato (quadro di partenariato, Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile, assistenza macrofinanziaria, mandato di finanziamento esterno per la BEI, adeguamento tecnico delle dotazioni relative alla politica di coesione).

4. Il Quadro finanziario pluriennale post 2020

4.1. La Commissione europea entro il 1° gennaio 2018 presenterà la proposta per il QFP post 2020. Il CESE chiede che fin da ora vengano valutati con attenzione i risultati del bilancio vigente, anche alla luce della revisione intermedia, discutendo le priorità da affrontare e i cambiamenti necessari da apportare. L'obiettivo è che il QFP sia all'altezza delle sfide e delle priorità di lungo termine dell'UE.

4.2. La crisi dell'UE deriva dalla mancanza di una visione strategica del futuro dell'Europa a livello comunitario. Tale crisi rischia di acuirsi se il QFP post 2020 non interverrà sulle sue cause, legate al deficit di democrazia, al deficit dello Stato di diritto e all'impatto sui ceti sociali e i settori produttivi «perdenti» nella globalizzazione. Se le regole fiscali dell'UE hanno ridotto la capacità degli Stati membri di muoversi in autonomia — determinando incertezza sia nel mercato del lavoro che nel sistema delle prestazioni sociali — allo stato attuale non hanno creato per i cittadini reti di protezione sociale a livello comunitario né tantomeno un sistema economico europeo realmente innovativo e competitivo in grado di competere con le sfide globali ⁽¹³⁾.

4.3. È quindi cruciale una maggiore attenzione nel nuovo QFP, anche come nuove risorse, verso le grandi priorità strategiche per l'Europa, decisive per l'esistenza stessa dell'UE:

- lo stimolo della crescita e dell'occupazione, soprattutto giovanile, in particolare per le nuove professionalità collegate allo sviluppo di informatica e telecomunicazioni (a cominciare dall'«Internet delle cose» o Industria 4.0);
- la creazione di fondi adeguati di riqualificazione per gestire le profonde trasformazioni in corso nel sistema produttivo e nel mercato del lavoro, indotte dalle nuove tecnologie, che favoriranno la nascita di nuove professionalità eliminandone altre al contempo;
- il superamento del deficit di investimenti lasciato dalla crisi economica e finanziaria e il contrasto agli effetti ancora persistenti della crisi stessa, soprattutto per i redditi medi e bassi, acuiti dal ricorso alle politiche di austerità nei paesi dell'Eurozona;
- la sostenibilità ambientale, anche a seguito degli accordi di Parigi sul cambiamento climatico, con un maggiore coinvolgimento delle risorse della politica agricola comune (PAC) e la necessità del ricollocamento di lavoratori e professioni danneggiati dalla progressiva de-carbonizzazione dell'economia;
- l'accompagnamento all'uscita del Regno Unito dall'UE, in modo da non danneggiare l'economia degli altri SM e le opportunità occupazionali dei cittadini europei;
- l'aiuto esterno per i paesi del vicinato e quelli in via di sviluppo che guardano all'Europa come a un modello di riferimento e un attore globale.

⁽¹³⁾ P. De Grauwe, *What Future for the EU After Brexit?* («Quale futuro per l'UE dopo la Brexit?»), CEPS, ottobre 2016.

4.4. In merito alla riforma della durata del QFP, il CESE — in sintonia col Parlamento europeo⁽¹⁴⁾ — ritiene utile allinearla al ciclo politico della Commissione e del Parlamento, in modo che la campagna elettorale per il voto europeo abbia al centro la discussione sulle priorità del bilancio comunitario. È condivisibile la proposta di fissare una durata di 5 + 5 anni con revisione intermedia obbligatoria per alcune voci che richiedono una programmazione di lungo periodo (in particolare, le politiche di coesione e di sviluppo rurale), e per tutte le altre voci una durata a medio termine di 5 anni allineata alle elezioni europee.

4.5. È opportuno che la Commissione elabori quanto prima — anche in previsione della proposta del QFP post 2020 — una stima accurata degli effetti della Brexit in termini di impatto su entrate e uscite dall'UE⁽¹⁵⁾.

4.6. Inoltre, nell'ambito dell'Eurozona, un bilancio appropriato deve essere in grado di rispondere ai problemi specifici degli SM che adottano l'euro. Richiamando quanto già proposto dal CESE, *«occorre intraprendere una marcia di avvicinamento verso un adeguato bilancio proprio dell'Eurozona, con regole decise congiuntamente, l'unico modo per avanzare verso una politica fiscale comune e l'assorbimento di eventuali "shock" che si dovessero verificare in futuro»*⁽¹⁶⁾.

4.7. Dal lato delle entrate, il nuovo QFP dovrà tenere conto delle proposte in corso di elaborazione da parte del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie (HLGOR) presieduto da Mario Monti, di cui entro la fine del 2016 è atteso il rapporto finale, insieme all'elaborazione da parte della Commissione di una proposta legislativa al riguardo.

4.7.1. Il CESE ritiene che è particolarmente importante un nuovo bilancio con prevalenza di risorse proprie ben mirate e sostenibili rispetto ai contributi nazionali, che al contrario rafforzano il principio errato del «giusto ritorno». A tale fine il CESE ribadisce quanto approvato in pareri precedenti⁽¹⁷⁾, sostenendo la proposta della Commissione europea relativa alle risorse proprie, le cui entrate arriverebbero direttamente al bilancio dell'UE senza passare per gli SM. Con il nuovo sistema bisogna evitare di aumentare la pressione fiscale e in particolare di gravare più di ora sui cittadini più svantaggiati e sulle piccole e medie imprese.

4.7.2. Va definita una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB), in modo da aumentare la trasparenza fiscale, contribuire alla lotta all'evasione fiscale e rafforzare la creazione di posti di lavoro, gli investimenti e gli scambi commerciali nell'UE.

4.8. Il CESE condivide il messaggio che all'Unione serva più Europa (e migliore) e non meno Europa. Affinché gli obiettivi del QFP si realizzino effettivamente, il nuovo bilancio dell'UE dovrà essere esemplare, efficiente, efficace e trasparente, in modo da acquisire credibilità nei confronti dei cittadini europei e rendere facilmente individuabili ai loro occhi i vantaggi dell'Europa e i costi della non Europa.

Bruxelles, 14 dicembre 2016.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁴⁾ Cfr. la nota 10.

⁽¹⁵⁾ L'Institute for Fiscal Studies (Istituto di studi sulla fiscalità) ha stimato che il contributo netto medio annuale del Regno Unito al bilancio dell'UE sia sull'ordine degli 8 miliardi di euro. Cfr. Institute for Fiscal Studies, *The Budget of the EU: a guide* («Il bilancio dell'UE: una guida»), IFS Briefing Note BN 181, 2016, Browne, J., Johnson, P., Phillips, D.

⁽¹⁶⁾ Parere del CESE per la prossima legislatura europea *Completare l'Unione economica e monetaria — Le proposte del Comitato economico e sociale europeo per la prossima legislatura europea* (GU C 451 del 16.12.2014, pag. 10).

⁽¹⁷⁾ Parere del CESE sulla *Revisione del bilancio dell'Unione europea*, (GU C 248 del 25.08.2011, pag. 75).

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio relativamente ai disallineamenti da ibridi con i paesi terzi»

[COM(2016) 687 final — 2016/0339 (CNS)]

(2017/C 075/13)

Relatore generale: **Mihai IVAȘCU**

Consultazione	Consiglio, 21 novembre 2016
Base giuridica	Articolo 115 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)
Organo competente	Sezione specializzata unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	176/1/4

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) apprezza gli sforzi che la Commissione sta compiendo nella lotta alla pianificazione fiscale aggressiva tramite l'adozione della direttiva anti-elusione⁽¹⁾, che è in sintonia non solo con il progetto BEPS dell'OCSE⁽²⁾, ma anche che con le richieste formulate dalle parti interessate a livello dell'UE, come la società civile, gli Stati membri e il Parlamento europeo.

1.2. Sebbene sia difficile condurre un'analisi economica precisa dell'impatto generato dai disallineamenti da ibridi, come affermato anche dall'OCSE, il CESE ritiene che l'adozione della proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva (UE) 2016/1164 del Consiglio relativamente ai disallineamenti da ibridi con i paesi terzi⁽³⁾ dovrebbe portare a un aumento significativo del gettito dell'imposta sul reddito delle società (IRS) in tutti gli Stati membri.

1.3. Secondo il CESE, la direttiva in esame potrà esprimere le sue piene potenzialità soltanto se nei paesi terzi verranno applicate norme analoghe. Per un'attuazione efficace è di fondamentale importanza che la politica fiscale a livello mondiale si espliciti in un contesto di parità di condizioni e di equità. In caso contrario, il mercato unico rischia di perdere parte della sua attrattiva a vantaggio di mercati meno regolamentati, mentre gli effetti positivi della direttiva sarebbero ridotti al minimo.

1.4. Il CESE conviene sul fatto che i disallineamenti debbano essere affrontati solo quando una delle imprese associate abbia il controllo effettivo dell'altra impresa associata attraverso la partecipazione in termini di diritti di voto, la proprietà del capitale o il diritto a ricevere profitti pari almeno al 50 %.

1.5. Il Comitato ritiene che occorra prestare un'attenzione speciale ai disallineamenti importati, che compromettono l'efficacia delle norme intese a eliminare i disallineamenti da ibridi, e reputa che sia necessario un ulteriore chiarimento allo scopo di assicurare un'applicazione coerente in tutti gli Stati membri.

1.6. Per quanto riguarda l'utilizzazione, nelle singole giurisdizioni, di differenti periodi per la dichiarazione d'imposta, il CESE conviene sul fatto che le differenze temporali non dovrebbero essere causa di disallineamenti nei risultati fiscali. Il contribuente deve tuttavia comunicare il pagamento in ambedue le giurisdizioni interessate entro un periodo di tempo ragionevole.

1.7. Pur appoggiando l'approccio seguito attualmente per i disallineamenti da ibridi, il CESE ritiene che gli Stati membri debbano anche esaminare le cause all'origine delle regolazioni ibride da disallineamento fiscale, colmare le eventuali lacune e impedire la pianificazione fiscale aggressiva, invece che limitarsi a cercare di ottenere un gettito fiscale.

⁽¹⁾ COM(2016) 26 final.

⁽²⁾ Con il termine BEPS (Base erosion and profit shifting ossia, erosione della base imponibile e trasferimento degli utili) si fa riferimento alle strategie di elusione fiscale che sfruttano le lacune e i disallineamenti nelle norme fiscali per trasferire artificiosamente gli utili verso luoghi con un livello di tassazione basso o inesistente (<http://www.oecd.org/ctp/beps/>).

⁽³⁾ COM(2016) 687 final.

1.8. Il CESE raccomanda a tutti gli Stati membri di considerare la possibilità di introdurre e applicare sanzioni ai contribuenti che beneficiano di regolazioni ibride da disallineamento fiscale, allo scopo di impedire e/o combattere tali pratiche.

1.9. Il CESE propone che la Commissione si impegni a stendere una relazione di ampio respiro che descriva lo stato di attuazione della direttiva in tutti gli Stati membri, nonché il quadro generale a livello mondiale in materia di regolazioni ibride da disallineamento fiscale.

1.10. Il CESE ritiene che gli Stati membri debbano condividere le pertinenti informazioni riservate e le migliori pratiche allo scopo di accelerare il processo e assicurare un'attuazione uniforme.

2. Contesto del parere, compresa la proposta legislativa in esame

2.1. Nel gennaio 2016 la Commissione europea ha presentato il pacchetto anti-elusione fiscale, nel quadro dell'agenda per una tassazione delle imprese più equa e più efficace⁽⁴⁾. Il pacchetto contiene misure concrete volte a prevenire la pianificazione fiscale aggressiva, a favorire la trasparenza fiscale e a creare condizioni di parità per tutte le imprese dell'UE.

2.2. Il pacchetto si articola in una comunicazione quadro⁽⁵⁾ che delinea il contesto politico, economico e internazionale della lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva, nonché i principali elementi di cui si compone il pacchetto stesso, ossia, una direttiva contro le pratiche di elusione fiscale⁽⁶⁾, una direttiva che modifica la direttiva sulla cooperazione amministrativa⁽⁷⁾ (DAC), una raccomandazione della Commissione relativa ai trattati fiscali⁽⁸⁾ e una comunicazione sulla strategia esterna dell'UE⁽⁹⁾ in materia di cooperazione con i paesi terzi nel settore della governance fiscale.

2.3. Il 12 luglio 2016 il Consiglio Ecofin ha rilasciato una dichiarazione sui disallineamenti da ibridi in cui invitava la Commissione europea a presentare una proposta per l'introduzione di norme che fossero in linea con quelle raccomandate nell'azione 2 (riguardante i disallineamenti da ibridi con paesi terzi) della relazione dell'OCSE sulla questione BEPS e che fossero altrettanto efficaci. La maggior parte degli Stati membri si è impegnata ad attuare tali raccomandazioni.

2.4. La direttiva in esame apporta delle modifiche alla direttiva anti-elusione fiscale e fa parte di un pacchetto che comprende la proposta per una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB) e la proposta per una base imponibile comune per l'imposta sulle società (CCTB), le cui norme in materia di disallineamento da ibridi sono correlate con quelle stabilite nella direttiva in esame.

2.5. Tenuto conto del sostegno degli Stati membri e delle dichiarazioni del Consiglio Ecofin su questo tema, la Commissione ha preparato una proposta per modificare la direttiva (UE) 2016/1164 per quanto concerne i disallineamenti da ibridi con i paesi terzi, come i disallineamenti da stabili organizzazioni ibride, i trasferimenti di natura ibrida, i disallineamenti importati e i disallineamenti da doppia residenza.

2.6. Poiché gli orientamenti non sono vincolanti per gli Stati membri, è necessario adottare norme cogenti che assicurino che gli Stati si occupino effettivamente di questi disallineamenti. Interventi separati degli Stati membri non farebbero che accrescere la frammentazione nel mercato interno, permetterebbero il persistere dei disallineamenti e si tradurrebbero in un mancato prelievo fiscale di ammontare significativo.

2.7. Con la proposta in esame la Commissione si prefigge di affrontare le situazioni di disallineamento riconducibili a differenze nella caratterizzazione giuridica di un ente o di uno strumento finanziario. La proposta affronta inoltre situazioni di disallineamento derivanti da norme differenti sull'equiparazione di una presenza commerciale a una stabile organizzazione. Secondo le disposizioni contenute nella proposta, gli Stati membri sono tenuti a negare la deduzione di un pagamento effettuato da un contribuente oppure a imporre al contribuente di includere il pagamento effettuato o il profitto conseguito nella sua base imponibile, a seconda dei casi.

2.8. Infine, la direttiva in esame non implica una piena armonizzazione ma, oltre a rettificare i casi di doppia imposizione, si limita ad affrontare la pianificazione fiscale aggressiva che sfrutta le regolazioni ibride da disallineamento fiscale, regolando le situazioni in cui in uno Stato si applicano deduzioni di reddito senza che tale reddito sia incluso nella base imponibile dell'altro Stato oppure di non imposizione fiscale di un reddito in uno Stato, senza inclusione di tale reddito nell'altro Stato.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en.

⁽⁵⁾ COM(2016) 23 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁸⁾ C(2016) 271 final.

⁽⁹⁾ COM(2016) 24 final.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE riconosce che gli attuali regimi sulla tassazione delle società sono stati concepiti in funzione di realtà economiche di un'epoca ormai tramontata, quando le imprese erano materialmente e giuridicamente collegate ai mercati locali. Poiché questa non è più la situazione prevalente, il quadro fiscale deve essere adattato al contesto internazionale e alle sfide attuali.

3.2. Il CESE apprezza gli sforzi che la Commissione sta compiendo in questo campo tramite l'adozione della direttiva anti-elusione fiscale, che è in sintonia non solo con il progetto BEPS dell'OCSE, ma anche con le richieste formulate dalle parti interessate a livello dell'UE, come la società civile, gli Stati membri e il Parlamento europeo.

3.3. Il CESE appoggia sia le conclusioni dell'OCSE e del G20 sul BEPS che le disposizioni introdotte con la direttiva in esame.

3.4. Il CESE riconosce che la proposta si occupa delle regolazioni ibride da disallineamento fiscale indicate nell'azione 2 della relazione dell'OCSE sul BEPS⁽¹⁰⁾ e che non affronta le situazioni in cui l'imposta dovuta è minima o inesistente per effetto di un'aliquota bassa o di uno specifico regime fiscale della giurisdizione considerata.

3.5. Le regolazioni ibride da disallineamento fiscale sono considerate una tecnica diffusa di pianificazione fiscale aggressiva utilizzata dalle imprese multinazionali che hanno costituito sedi legali o uffici commerciali in più paesi, siano essi Stati membri o paesi terzi. Poiché attualmente la direttiva 2016/1164 del Consiglio riguarda soltanto i disallineamenti da ibridi che si verificano tra gli Stati membri, il CESE è d'accordo sul fatto che essa vada modificata stabilendo norme specifiche per i casi in cui sono coinvolti paesi terzi, al solo fine di proteggere il mercato unico. Il CESE fa tuttavia notare che le norme applicabili nell'UE dipendono dall'applicazione, da parte del paese terzo considerato, di norme analoghe sui disallineamenti da ibridi alla situazione specifica.

3.6. Il CESE ha già segnalato che la pianificazione fiscale aggressiva genera un'erosione della base imponibile degli Stati membri per un ammontare compreso tra i 50 a i 70 miliardi di euro l'anno⁽¹¹⁾, di cui una percentuale significativa è riconducibile ai disallineamenti da ibridi, che hanno conseguenze negative considerevoli sul gettito fiscale, oltre che sulla concorrenza, l'equità e la trasparenza. Sebbene sia difficile condurre un'analisi economica precisa dell'impatto generato dai disallineamenti da ibridi, come affermato anche dall'OCSE, il CESE ritiene che l'adozione della direttiva in esame porterà a un aumento significativo dell'imposta sul reddito delle società (IRS) in tutti gli Stati membri.

3.7. Non è stata effettuata alcuna valutazione d'impatto della proposta in esame per quanto attiene alla direttiva che si intende modificare, tenuto conto del forte legame con la relazione globale dell'OCSE sul BEPS, del documento di lavoro dei servizi della Commissione⁽¹²⁾ che fornisce un'autorevole analisi, delle consultazioni già realizzate, nonché della richiesta che il Consiglio ha formulato in una sua dichiarazione affinché la direttiva in esame fosse presentata entro l'ottobre 2016. Gli Stati membri sono tenuti ad adottare le leggi, le regolamentazioni e le disposizioni amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva in esame, e a comunicare le misure adottate alla Commissione europea entro il 31 dicembre 2018. Il CESE conviene che, in questa fase, non è necessaria una valutazione d'impatto.

3.8. La Commissione è invitata a valutare l'attuazione della direttiva in esame quattro anni dopo la sua entrata in vigore, e a riferirne al Consiglio. Il CESE propone tuttavia che la Commissione ne valuti lo stato di attuazione con cadenza annuale, e che presenti al Consiglio una valutazione dell'attuazione un anno dopo il termine proposto. Questa valutazione dell'attuazione dovrebbe comprendere uno studio sullo stato di attuazione della normativa negli Stati membri, oltre a uno studio globale sui paesi terzi che hanno attuato o stanno per attuare le raccomandazioni dell'OCSE in materia di BEPS, nonché sulla posizione del mercato unico dell'UE nello scenario mondiale. Il CESE raccomanda inoltre alla Commissione di segnalare nella relazione qualsiasi perturbazione degli ordinamenti legislativi nazionali, vale a dire di altri esiti sul piano fiscale, commerciale o normativo, qualora tali situazioni si verifichino.

3.9. Terminata la valutazione dell'attuazione, il CESE raccomanda alla Commissione di elaborare una valutazione generale d'impatto in merito agli effetti della direttiva sul mercato unico. Lo studio dovrebbe essere effettuato non appena siano disponibili i dati necessari provenienti dagli Stati membri.

⁽¹⁰⁾ <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>.

⁽¹¹⁾ GU C 264 del 20.7.2016, pag. 93.

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/swd_2016_345_en.pdf (in inglese).

4. Osservazioni specifiche

4.1. La direttiva in esame introduce una definizione globale delle imprese associate in cui sono comprese le organizzazioni che fanno parte dello stesso gruppo consolidato a fini contabili e le imprese che hanno un ruolo significativo nella gestione del contribuente oppure in cui il contribuente esercita un'influenza notevole. Il CESE conviene sul fatto che i disallineamenti debbano essere affrontati solo quando una delle imprese associate abbia il controllo effettivo sull'altra impresa associata.

4.2. Il CESE appoggia le disposizioni supplementari introdotte dalla direttiva. Per un'attuazione efficace, tuttavia, è di fondamentale importanza che la politica fiscale a livello mondiale si espliciti in un contesto di parità di condizioni e di equità. In caso contrario, il mercato unico rischia di perdere parte della sua attrattiva a vantaggio di mercati meno regolamentati.

4.3. Il CESE ritiene che, quando un disallineamento da ibridi sia possibile, gli investimenti transfrontalieri siano indubbiamente favoriti rispetto a quelli nazionali, con la conseguenza di un'evidente distorsione della concorrenza nel mercato unico.

4.4. Il Consiglio ha proposto il 31 dicembre 2018 quale termine ultimo affinché gli Stati membri recepiscano la direttiva nei loro ordinamenti legislativi. Il CESE ritiene che il termine sia ragionevole, ma raccomanda che i progressi nell'attuazione siano attentamente monitorati, in modo che tutti gli Stati membri raggiungano gli obiettivi della direttiva entro il termine proposto. Se gli interventi non sono attuati in modo coerente, la competitività delle imprese a livello dell'UE può risultare seriamente danneggiata.

4.5. Dato che il piano d'azione BEPS è un accordo deciso in maniera consensuale che non prevede disposizioni vincolanti e visto che non tutti gli Stati membri dell'UE aderiscono all'OCSE, il CESE apprezza il sostegno degli Stati membri non aderenti all'OCSE nel coordinamento e nell'attuazione del progetto BEPS. Il CESE raccomanda tuttavia di dedicare un'attenzione speciale al processo di attuazione in questi paesi, per quanto concerne sia la direttiva in esame che la stessa direttiva anti-elusione.

4.6. La direttiva non propone sanzioni per i contribuenti, dato che l'applicazione o meno di una sanzione è di competenza degli Stati membri. Il CESE raccomanda agli Stati membri di esaminare la questione minuziosamente e di applicare misure coercitive, qualora ritengano che questo permetterà di impedire e/o contrastare i disallineamenti da ibridi.

4.7. Poiché la direttiva anti-elusione non tratta altri tipi di disallineamenti — come i disallineamenti da stabili organizzazioni ibride, i trasferimenti di natura ibrida, i disallineamenti importati e i disallineamenti da doppia residenza —, il CESE ritiene che l'estensione del campo di applicazione dell'articolo 9 sia sufficientemente dettagliata.

4.8. Per quanto riguarda l'utilizzazione di differenti periodi per la dichiarazione d'imposta nelle singole giurisdizioni, il CESE conviene sul fatto che le differenze temporali non dovrebbero essere causa di disallineamenti nei risultati fiscali. Il contribuente, tuttavia, per evitare una deduzione senza inclusione, deve comunicare il pagamento nelle due giurisdizioni interessate entro un periodo di tempo ragionevole.

4.9. Il CESE raccomanda a tutti gli Stati membri di esaminare più da vicino le cause profonde dei disallineamenti da ibridi, di colmare le eventuali lacune e di impedire il verificarsi della pianificazione fiscale aggressiva, invece di limitarsi a cercare di ottenere un gettito fiscale.

4.10. Il Comitato ritiene che occorra prestare un'attenzione speciale ai disallineamenti importati, che compromettono l'efficacia delle norme intese a eliminare i disallineamenti da ibridi. Il CESE appoggia gli sforzi della Commissione volti a contrastare le doppie deduzioni o la deduzione senza inclusione, che sono dovute ai disallineamenti importati (come indicato all'articolo 9, paragrafi 4 e 5), ma ritiene che siano necessari ulteriori chiarimenti.

4.11. Infine, il CESE raccomanda a tutti gli Stati membri di condividere le pertinenti informazioni riservate e le migliori pratiche durante il periodo di attuazione, allo scopo di accelerare il processo e assicurarne la coerenza.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
George DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati»

[COM(2016) 378 final — 2016/0176 (COD)]

(2017/C 075/14)

Relatore: **Peter CLEVER**

Consultazione	Parlamento europeo, 4 luglio 2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 20 luglio 2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Adozione in sezione	22 novembre 2016
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione	195/0/7
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Considerata l'evoluzione demografica in atto, l'UE, se vuol garantirsi crescita e prosperità, deve fare affidamento anche sull'immigrazione di manodopera altamente qualificata. E a tal fine l'attivazione del potenziale dei mercati del lavoro nazionali — per quanto di indubbia importanza nella politica nazionale — non è sufficiente: piuttosto, è necessaria una strategia europea comune per attrarre tale manodopera, dato che nella competizione mondiale per la forza lavoro l'Europa nel suo insieme può posizionarsi meglio dei suoi singoli Stati membri.

1.2. Tale strategia comune per attrarre manodopera da paesi terzi dovrebbe avere carattere globale e riguardare tutti gli ambiti pertinenti, dai primi contatti con la forza lavoro interessata ad emigrare fino al trattamento relativo ai diritti pensionistici. E in essa dovrebbero essere presi in considerazione anche gli immigrati che compiono prima una parte dei loro studi universitari nel paese di destinazione. Si deve altresì tener conto degli effetti della migrazione di manodopera nei paesi di origine degli immigrati, paesi che devono essere sostenuti nell'ulteriore sviluppo dei loro sistemi di istruzione.

1.3. È inoltre importante raggiungere il più ampio consenso possibile in modo che anche gli Stati membri si impegnino a favore di tale strategia e attuino in maniera coerente le misure adottate a livello UE. A tal riguardo occorre prestare attenzione a coinvolgere pienamente le parti sociali nazionali ed europee. Quando si impiegano cittadini di paesi terzi vanno garantite le pari opportunità e la non discriminazione.

1.4. Un campo d'azione di importanza fondamentale per una politica coerente in materia di immigrazione di manodopera è la politica di ammissione. Qui norme comuni possono sì agevolare l'accesso dei cittadini di paesi terzi ai mercati del lavoro europei, ma rappresentano al tempo stesso anche un'ingerenza nella sovranità nazionale, ragion per cui, a tal proposito, si tratta fondamentalmente di soppesare i vantaggi e gli svantaggi di una maggiore armonizzazione. E un'armonizzazione completa della politica di ammissione non sembra, allo stato attuale, né utile né necessaria.

1.5. La proposta di revisione della Carta blu presentata dalla Commissione attualmente si spinge troppo in là, in quanto priva gli Stati membri della possibilità di mantenere delle vie d'accesso proprie, adeguate alle loro esigenze specifiche, per le persone altamente qualificate. Tuttavia, è giusto adoperarsi affinché, in futuro, gli Stati membri dell'UE facciano un maggiore ricorso alla Carta blu per ammettere i lavoratori altamente qualificati provenienti dai paesi terzi. Analogamente alla *Green Card* per gli Stati Uniti, la Carta blu potrebbe così rappresentare un vero e proprio marchio per promuovere l'UE in quanto regione di destinazione di un'immigrazione altamente qualificata.

1.6. Nel suo insieme, la proposta della Commissione per la revisione della Carta blu va valutata positivamente, in quanto rende questo strumento di accesso all'UE più attraente e in particolare rende notevolmente più facile per chi ne è titolare muoversi all'interno dell'UE. In tale contesto, va accolto decisamente con favore il fatto che vengano offerte migliori possibilità di soggiornare per motivi professionali in altri Stati membri dell'UE.

1.7. Anche le misure volte a facilitare il rilascio della Carta blu rappresentano un passo nella giusta direzione. Tuttavia, l'abbassamento delle soglie retributive solleva alcune riserve, e viene respinta l'applicazione di un valore inferiore al reddito medio per i lavoratori altamente qualificati.

1.8. Considerazioni analoghe valgono per la possibilità, facoltativa, di sostituire il titolo di istruzione superiore con un'esperienza professionale equivalente. Nella fattispecie, si dovrebbe considerare l'opportunità di ridurre da cinque a tre anni la durata dell'esperienza professionale equivalente richiesta e sarebbe utile che si fornissero almeno delle indicazioni sui criteri in base ai quali tale esperienza deve essere valutata.

2. Contesto — Importanza dell'immigrazione di manodopera altamente qualificata per l'Unione europea e necessità di una strategia europea per attirare tale manodopera

2.1. La politica migratoria si prefigge diversi obiettivi. Uno è quello di stabilizzare la base di manodopera nei paesi fortemente colpiti dall'evoluzione demografica. Un altro è l'assunzione della responsabilità sociale nel mondo, ad esempio dando accoglienza ai profughi. **Considerata la pluridimensionalità dell'argomento, il presente parere si concentra sull'immigrazione di lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi.**

2.2. Senza l'immigrazione dai paesi terzi, nell'UE l'evoluzione demografica si tradurrà, nei prossimi due decenni, in un forte calo della popolazione in età lavorativa, mentre crescerà notevolmente il numero delle persone anziane. **Un'evoluzione di questo tipo comporta una pressione notevole** sui bilanci pubblici, visto che al ridursi del numero dei contribuenti (netti) si accompagna l'aumento di quello dei beneficiari (netti) delle prestazioni sociali; essa, inoltre, può determinare strozzature sul mercato del lavoro.

2.3. Per tenere sotto controllo le conseguenze negative dei cambiamenti demografici, si deve in primo luogo accrescere il potenziale di manodopera esistente negli Stati membri dell'UE. A tal fine si dovranno compiere notevoli sforzi per dotare, in particolare, le persone appartenenti a categorie socialmente svantaggiate delle qualifiche necessarie per il mercato del lavoro, mentre anche la mobilità interna all'Unione europea potrà contribuire, a medio termine, a stabilizzare la base di manodopera nei paesi particolarmente colpiti da questa evoluzione demografica. Tale mobilità all'interno dell'Europa non viene ancora utilizzata nella misura in cui sarebbe possibile giuridicamente e di fatto. Tuttavia, neanche queste due linee parallele d'intervento saranno sufficienti, ragion per cui ad esse **deve aggiungersi una strategia mirata e a lungo termine che favorisca l'immigrazione legale di manodopera qualificata dai paesi terzi.**

2.4. Attualmente, **nell'UE la situazione del mercato del lavoro si presenta molto diversa da uno Stato membro all'altro.** Infatti, mentre in alcuni paesi vi è penuria di manodopera qualificata, in altri si registra un elevato livello di disoccupazione. Di conseguenza, la domanda di manodopera immigrata e le opportunità di integrazione per gli immigrati provenienti da paesi terzi sono anch'esse fondamentalmente diverse da un paese all'altro. **Anche le strategie in materia di immigrazione, quindi, devono essere configurate in maniera diversa in funzione dei singoli Stati membri.**

2.5. Al tempo stesso, però, è necessaria una maggiore cooperazione nell'incitare le persone altamente qualificate a venire a lavorare in Europa. A differenza di quelle poco qualificate, infatti, tali persone hanno anche la possibilità di emigrare in altri paesi, e in particolare in quelli anglosassoni, i quali a loro volta le incoraggiano a trasferirvisi, per cui l'Europa viene a trovarsi in competizione con questi paesi. **Così, soltanto il 31 % dei lavoratori altamente qualificati che migrano in un paese dell'OCSE da paesi terzi opta per uno Stato membro dell'UE.** Un ostacolo fondamentale all'immigrazione di lavoratori altamente qualificati nell'UE è la loro scarsa conoscenza delle lingue dei singoli Stati membri. Un altro è che soprattutto i piccoli Stati membri sono spesso quasi sconosciuti al di fuori dell'Europa e sono quindi erroneamente percepiti come meno interessanti.

2.6. In un contesto siffatto, l'UE svolge un ruolo importante nel raggruppare, e quindi rendere più efficaci, le attività degli Stati membri volte ad attrarre manodopera altamente qualificata proveniente da paesi terzi. Inoltre, il fatto che gli Stati membri si presentino collettivamente come un tutt'uno — ossia, appunto, come Unione europea — offre notevoli vantaggi in un contesto di concorrenza internazionale per la manodopera qualificata proveniente da paesi terzi. **Per rendere l'UE una destinazione più attrattiva per i migranti altamente qualificati provenienti da paesi terzi, è necessaria una strategia europea mirata che punti ad attirare tale manodopera**, dato che soltanto così l'UE potrà mantenere e migliorare la sua posizione nella competizione mondiale per la manodopera altamente qualificata.

2.7. Il successo di una strategia europea per attrarre manodopera qualificata, tuttavia, dipenderà in gran parte dalla misura in cui essa terrà conto delle specificità nazionali e **gli Stati membri dell'UE si riconosceranno in essa facendola propria**. In linea di principio, quindi, bisognerà adoperarsi per ottenere il più ampio consenso possibile nei confronti delle misure di tale strategia, anche per quanto concerne il necessario quadro giuridico in materia di migrazione di manodopera qualificata.

3. Componenti di una strategia europea per attrarre manodopera qualificata

3.1. Nel quadro di una strategia comune per favorire l'immigrazione legale di manodopera altamente qualificata, le misure **destinate ai lavoratori qualificati provenienti da paesi terzi ed al loro collocamento** dovrebbero essere elaborate a livello europeo. Al riguardo, una misura molto promettente sembra essere la creazione di **una banca dati europea dei talenti**, dove, come già avviene in EURES, i lavoratori qualificati provenienti da paesi terzi interessati a lavorare nell'UE possano iscriversi, indicando le rispettive qualifiche, e contattare direttamente i datori di lavoro. Ulteriori componenti di una strategia europea per attirare manodopera dovrebbero essere la **messa a disposizione di informazioni** sull'Unione europea, sulle norme in materia di immigrazione vigenti nei diversi Stati membri e sulla situazione del mercato del lavoro in questi ultimi, cui dovrebbero aggiungersi un **quadro adeguato per la mobilità** all'interno dell'UE della manodopera proveniente da paesi terzi, una **procedura coordinata di riconoscimento delle qualifiche** acquisite in paesi terzi e l'affermazione di una **cultura europea dell'accoglienza** che consenta di superare l'ostilità della popolazione locale nei confronti degli immigrati. Tale quadro dovrebbe essere elaborato con il coinvolgimento delle parti sociali nazionali ed europee.

3.2. Per far ciò, una strategia volta a promuovere l'immigrazione legale di persone altamente qualificate provenienti da paesi terzi non dovrebbe rivolgersi soltanto a coloro che, quando arrivano nell'UE, hanno già completato la loro formazione, ma anche a coloro che per prima cosa compiono qui i loro studi o una parte di essi. In quest'ottica, **vanno salutate con grande favore** le misure, dettate dalla **nuova direttiva dell'UE sui soggiorni per motivi di studio e di ricerca [direttiva (UE) 2016/801]**, volte a rendere più agevole per gli studenti lavorare per mantenersi agli studi e a rendere possibile, dopo il completamento degli studi, rimanere nel paese almeno nove mesi per cercare un impiego. Tali misure devono essere integrate da un'offerta mirata di informazioni e consulenza alle università, che consenta loro di informare gli studenti provenienti dai paesi terzi riguardo alle loro prospettive di inserimento nel mercato del lavoro dell'UE.

3.3. I cittadini di paesi terzi legalmente ammessi nell'UE **non devono essere oggetto di discriminazione**: devono essere, in particolare, remunerati come i cittadini autoctoni secondo i livelli retributivi locali e devono godere delle medesime condizioni di lavoro.

3.4. Nel **rivolgersi alla manodopera già qualificata proveniente da paesi terzi occorre procedere con molta cautela**, in quanto anche in molti di tali paesi esiste una penuria di questa manodopera. Si deve evitare che da quei paesi si verifichi una «fuga di cervelli», mentre invece un'immigrazione temporanea di lavoratori qualificati nell'ambito di una «circolazione dei cervelli» contribuisce allo sviluppo economico di tali paesi. In questo caso, occorre garantire che il rientro temporaneo nel paese di origine non determini automaticamente l'estinzione del permesso di lavoro ottenuto in uno Stato membro dell'UE. In ogni caso, una strategia mirata per attirare manodopera qualificata dai paesi meno sviluppati dovrebbe essere accompagnata da misure di politica dello sviluppo che aiutino i paesi di origine, in particolare, a sviluppare ulteriormente i loro sistemi di istruzione. Tale politica deve essere orientata all'interesse dei paesi di origine e non può essere volta ad aumentare le possibilità di ulteriore assunzione di professionisti qualificati provenienti da questi paesi.

3.5. Per contenere l'immigrazione irregolare, l'UE prevede di stipulare nuovi **partenariati specifici in materia di migrazione con importanti paesi di origine e di transito**. Tali partenariati dovrebbero inoltre essere utilizzati per promuovere la migrazione legale; una possibilità — questa — che, nell'ambito dei partenariati in materia di migrazione, finora non è quasi mai stata sfruttata. A tal fine si possono concordare misure mirate per far sì che i cittadini dei paesi partner acquisiscano o accrescano le loro qualifiche professionali in quei paesi e possano venire più facilmente a lavorare in Europa (eventualmente fissando delle quote). In questo modo è anche possibile contrastare la migrazione irregolare, offrendo a molti di coloro che sono interessati a lavorare nell'UE un'alternativa legale, il che presuppone di norma ulteriori investimenti nella formazione, con un possibile impatto positivo sul livello di istruzione nel paese di origine dei migranti.

4. Necessità e limiti di una politica di ammissione uniforme

4.1. Una componente importante della politica volta ad attrarre manodopera qualificata è costituita dalla politica di ammissione. Quest'ultima non soltanto regola l'accesso dei cittadini di paesi terzi al mercato del lavoro dello Stato membro interessato, ma stabilisce anche la misura in cui essi possono circolare all'interno dell'UE e se nel far ciò essi possono essere accompagnati, o farsi raggiungere, dai loro familiari. Anche questi aspetti rivestono grande importanza ai fini dell'attrattiva dell'UE agli occhi dei lavoratori qualificati provenienti da paesi terzi.

4.2. **L'adozione di una regolamentazione uniforme, applicabile in tutta l'UE, in materia di concessione dei permessi di soggiorno** rappresenta sempre una **grave violazione della sovranità nazionale**. Una violazione che è tanto più grave quanto maggiore è l'armonizzazione dei regimi nazionali in materia di diritto di soggiorno e quanto minore è il margine di discrezionalità che in tal modo viene lasciato agli Stati membri. In linea di massima, quindi, la decisione sui criteri di ammissione uniformi deve essere preceduta da una ponderazione approfondita dei benefici che apporterebbe una normativa valida in tutta l'UE a fronte della diversità dei bisogni e degli interessi dei singoli Stati membri.

4.3. **Il fabbisogno di manodopera proveniente da paesi terzi presenta variazioni molto marcate tra uno Stato membro e l'altro dell'UE**. L'articolo 79 del TFUE, quindi, consente giustamente al livello di Unione di sviluppare una politica comune in materia di immigrazione senza però sopprimere il diritto di ogni Stato membro di stabilire una sua politica nazionale in materia di ammissione. Ciò in quanto i criteri nazionali per l'ammissione di manodopera immigrata da paesi terzi generalmente corrispondono meglio alle specificità dei mercati del lavoro nazionali. Anche le analisi del mercato del lavoro possono essere importanti per la gestione dell'immigrazione di manodopera, e dovrebbero continuare ad essere lasciate alla discrezione degli Stati membri.

4.4. **Quanto si è detto, tuttavia, non toglie che sia necessario e urgente adottare un quadro comune**, considerato che, per effetto del mercato interno europeo, le economie degli Stati membri dell'UE sono assai strettamente interconnesse. Molte imprese, infatti, hanno siti di produzione in più paesi dell'Unione europea e commercializzano i loro beni e servizi in tutta l'UE, per cui devono spesso distaccare per brevi periodi in Stati membri diversi anche collaboratori dotati di particolari qualifiche provenienti da paesi terzi. Se tali distacchi non rientrano nel campo di applicazione della direttiva sui trasferimenti intrasocietari (la cosiddetta direttiva ICT) e il relativo titolo di soggiorno non conferisce il diritto di lavorare in un altro paese dell'UE, tale esigenza rende difficile impiegare cittadini di paesi terzi. Problemi analoghi sorgono anche per gli immigrati che avviano un'attività in proprio in un paese dell'UE e con la loro impresa vogliono o devono operare in più Stati membri. **Questo bisogno di mobilità per i cittadini altamente qualificati di paesi terzi deve assolutamente essere preso in considerazione.**

5. Le esperienze acquisite con la Carta blu UE e la necessità di una riforma

5.1. Insieme con altri strumenti, la Carta blu UE è una componente importante di una strategia comune per attirare manodopera altamente qualificata. **Essa offre enormi potenzialità ai fini dell'attrazione di lavoratori qualificati provenienti da paesi terzi**, perché — analogamente alla *Green Card* per gli Stati Uniti — può rappresentare uno strumento di marketing per promuovere l'UE in quanto regione di immigrazione. Inoltre, dal momento che in tutti gli Stati membri la Carta blu risponde, quanto meno nella struttura, ai medesimi criteri, essa consente alle persone altamente qualificate interessate ad espatriare di valutare più facilmente le proprie opportunità di accesso ai mercati del lavoro europei, cosicché essa può anche servire a promuovere l'immigrazione nell'UE.

5.2. Tuttavia, **la Carta blu non riscuote lo stesso successo in tutti gli Stati membri**. Mentre, ad esempio, in un paese come la Germania essa costituisce un elemento importante della strategia volta ad attrarre manodopera qualificata, in altri paesi dell'UE essa è poco o per nulla utilizzata, e in sostanza si continua ad applicare il sistema del permesso di soggiorno nazionale. Nel 2015, circa 14 600 delle 16 800 Carte blu rilasciate per la prima volta sono state emesse in Germania, ossia quasi il 90 % del totale; in nessun altro paese dell'UE sono state rilasciate in un numero superiore a 1 000. In diversi Stati membri ne sono addirittura state concesse meno di 20, e tra questi vi sono anche paesi nei quali la situazione del mercato del lavoro è relativamente buona, come i Paesi Bassi e la Svezia.

5.3. Molti Stati membri, dunque, non adoperano la Carta blu UE come uno strumento strategico per attrarre manodopera altamente qualificata proveniente da paesi terzi, con la conseguenza che la Carta blu, nel complesso, non viene vista dai lavoratori interessati a espatriare da paesi terzi come un «marchio» della politica migratoria comune dell'UE, per cui essa non può sviluppare tutto il suo potenziale. È in tale contesto che la Commissione europea ha elaborato una proposta di riforma della Carta blu UE.

5.4. **Nel complesso, la proposta di nuova regolamentazione della Carta blu presentata dalla Commissione merita di essere valutata positivamente**, in quanto si pone l'obiettivo di affrontare le importanti questioni dell'interazione della Carta con altri permessi di soggiorno nazionali, della mobilità della manodopera qualificata proveniente da paesi terzi all'interno dell'UE e della semplificazione dei criteri per il rilascio della Carta, offrendo delle soluzioni al riguardo. **Tuttavia, la proposta in questione necessita di importanti correzioni.**

5.5. La proposta della Commissione prevede che alle persone altamente qualificate provenienti da paesi terzi che migrano nell'UE per lavorare non possa più essere rilasciato alcun titolo di soggiorno diverso dalla Carta blu. Una deroga è prevista soltanto per determinate categorie professionali, quali i lavoratori autonomi e gli scienziati. Questa rigidità, tuttavia, rende più difficile per gli Stati membri adeguare la loro politica migratoria al loro fabbisogno di manodopera qualificata e rispondere in maniera mirata a situazioni specifiche di penuria occupazionale. **Il rigoroso divieto di consentire altre vie di accesso ai lavoratori dipendenti altamente qualificati è quindi inadatto allo scopo perseguito: gli Stati membri dovrebbero invece avere la possibilità di mantenere anche in futuro i propri sistemi nazionali.**

5.6. **Ciò non toglie, tuttavia, che la Carta blu UE debba comunque essere ancorata più saldamente alle politiche di ammissione dei singoli Stati membri.** A tal fine, nei considerando della direttiva si dovrebbe inserire un passaggio che inviti gli Stati membri, qualora il richiedente soddisfi i criteri previsti per la concessione della Carta blu, a rilasciare di preferenza quest'ultima anziché un permesso di soggiorno nazionale. Così facendo si eviterebbe di restringere i margini di manovra degli Stati membri in misura eccessiva, come avverrebbe invece se si vietasse il rilascio di altri permessi di soggiorno. Inoltre, va osservato che il successo della Carta blu UE non può essere garantito soltanto inserendo le opportune disposizioni nella pertinente direttiva europea, ma è necessario anche un chiaro impegno degli Stati membri dell'UE a favore di tale titolo di soggiorno europeo: la Carta blu potrà avere successo solo se gli Stati membri ne vedranno il valore aggiunto.

5.7. Un abbassamento della soglia retributiva è utile, ma la proposta della Commissione si spinge troppo lontano

5.7.1. La soglia retributiva finora vigente, pari ad almeno 1,5 volte — o, per le professioni in cui vi è penuria di manodopera, 1,2 volte — la retribuzione media annuale lorda, può, in alcuni Stati membri, costituire un ostacolo in particolare per coloro che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro. Rivedere tale soglia al ribasso può quindi essere un passo opportuno, ma la misura è contestata dai sindacati. Secondo il CESE, è necessario garantire che la retribuzione delle persone altamente qualificate che si affacciano per la prima volta sul mercato del lavoro non possa essere inferiore a quella media. La soglia di 0,8 volte, di cui alla proposta della Commissione, è da considerare troppo bassa.

5.7.2. Questa valutazione si fonda sulla constatazione che, ai fini del calcolo della retribuzione media annuale lorda, vengono presi in considerazione tutti gli occupati e sulla considerazione che di regola, anche all'inizio della loro carriera, i lavoratori altamente qualificati dovrebbero poter ottenere un salario superiore alla media se svolgono una professione corrispondente alle loro qualifiche. **Se in uno Stato membro esistono carenze di manodopera qualificata, fissare soglie retributive così basse per il rilascio della Carta blu UE è senz'altro utile; ma, laddove il tasso di disoccupazione è alto anche tra i lavoratori qualificati, generalmente è opportuno fissare limiti più elevati.** Inoltre, si dovrebbe evitare di dare l'impressione che la Carta blu UE possa essere utilizzata per attirare nell'UE manodopera «a buon mercato», ossia a basso costo. Ciò, infatti, potrebbe anche nuocere alla necessaria accettazione della nuova regolamentazione.

5.7.3. Inoltre, è opportuno rilevare che anche la direttiva proposta è, come quella vigente, vaga e poco chiara **quanto ai modi in cui il reddito medio da prendere in considerazione deve essere calcolato**, il che può avere un forte impatto sulle soglie retributive che saranno infine adottate.

5.8. Le proposte della Commissione volte a facilitare ulteriormente il rilascio della Carta blu vanno accolte con favore.

5.8.1. La proposta della Commissione di **ridurre da 12 a 6 mesi la durata minima del contratto di lavoro** da presentare per ottenere la Carta blu costituisce infatti un passo nella direzione giusta, dato che permette ai datori di lavoro che non sono certi delle effettive capacità di un cittadino altamente qualificato di un paese terzo di stipulare più facilmente un contratto di lavoro, e quindi incoraggia l'immigrazione di tale manodopera.

5.8.2. Il mantenimento della **possibilità di presentare, in alternativa ad un titolo d'istruzione superiore, documenti che attestino un'esperienza professionale equivalente** va anch'esso valutato positivamente, ma dovrebbe continuare ad essere facoltativo. Occorrerebbe inoltre **considerare l'opportunità di ridurre da cinque a tre anni la durata dell'esperienza professionale equivalente richiesta.** E al riguardo sarebbe opportuno anche fornire **quantomeno delle indicazioni** sui criteri ai quali attenersi per valutare tale esperienza, onde evitare divergenze di interpretazione troppo ampie da uno Stato membro all'altro.

5.8.3. **L'estensione della Carta blu ai cittadini di paesi terzi che beneficiano di uno status di protezione** e rispondono ai requisiti di un'immigrazione qualificata è **una misura utile**, in quanto i profughi che possiedono buone qualifiche devono poter accedere più facilmente al mercato del lavoro.

5.9. Le **nuove norme sulla mobilità dei titolari della Carta blu all'interno dell'UE** rappresentano un passo avanti importante.

5.9.1. I lavoratori altamente qualificati dovrebbero, se necessario, anche poter essere distaccati per un breve periodo in altri Stati membri dell'UE. Le regole chiare proposte dalla Commissione in materia di **mobilità professionale tra Stati membri dell'UE** costituiscono quindi un passo importante nella direzione giusta, anche se la durata massima proposta per il distacco — 90 giorni su un periodo di 180 — dovrebbe essere ridiscussa con gli operatori del settore.

5.9.2. La possibilità di **richiedere una Carta blu in un altro Stato membro dell'UE dopo un anno senza essere assoggettati a un nuovo approfondito esame delle proprie qualifiche** è un passo avanti verso una maggiore promozione della mobilità all'interno dell'UE.

6. La politica di integrazione come componente importante della strategia europea volta ad attirare manodopera qualificata

6.1. In un contesto di cambiamento demografico, per garantire all'UE una base di manodopera qualificata non basta incitare un numero sufficiente di lavoratori qualificati provenienti da paesi terzi a emigrare in Europa. Piuttosto, si devono offrire loro anche **buone prospettive di integrazione** affinché essi possano sfruttare appieno il loro potenziale sul mercato del lavoro europeo e decidere anche di rimanere in Europa a lungo termine. Pertanto il piano d'azione per l'integrazione presentato dalla Commissione va accolto con favore anche ai fini dell'immigrazione di manodopera.

6.2. Qualsiasi forma di immigrazione auspicabile è anche espressione del rifiuto del razzismo e della xenofobia, il che è in linea con i valori dell'UE e rappresenta un principio guida per la politica e la società.

6.3. Che il piano d'integrazione copra già il **periodo precedente l'arrivo in Europa** è un fatto molto positivo, in quanto alcuni presupposti importanti per il successo dell'integrazione si realizzano prima ancora dell'arrivo nel paese di destinazione; e ciò vale in particolare per l'apprendimento della lingua di tale paese. Migliorando le prospettive di carriera nell'UE, infatti, i corsi di lingua, come anche quelli di formazione orientati a una possibile migrazione verso l'UE, rendono quest'ultima più attrattiva anche come destinazione per i cittadini di paesi terzi che fruiscono di tale offerta formativa, e in tal modo possono anche contribuire direttamente ad attrarre persone qualificate provenienti da paesi terzi.

6.4. Benché il piano d'integrazione comprenda alcune azioni specificamente rivolte alle persone altamente qualificate, come una più stretta cooperazione in materia di riconoscimento dei titoli d'istruzione acquisiti all'estero, esso si rivolge essenzialmente ad altre categorie di immigrati, bisognose di un maggiore sostegno. Ciò è senz'altro giusto; tuttavia, una strategia comune intesa ad attirare manodopera qualificata da paesi terzi dovrebbe abbracciare, oltre al piano d'integrazione già esistente, anche **misure specificamente dirette all'integrazione delle persone altamente qualificate**. A questo riguardo si rimanda alle raccomandazioni formulate dal Forum europeo sulla migrazione nell'aprile 2016.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi»

[COM(2016) 128 final — 2016/0070 (COD)]

(2017/C 075/15)

Relatrici: **Vladimíra DRBALOVÁ** ed **Ellen NYGREN**

Consultazione	Parlamento europeo, 11 aprile 2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Adozione in sezione	22 novembre 2016
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	180/84/30

1. Conclusioni e proposte

1.1. Il CESE accoglie con favore l'impegno della Commissione europea a promuovere un mercato unico più approfondito e più equo come una delle principali priorità del suo mandato, nonché le iniziative della Commissione stessa volte a dare un ulteriore impulso alla prestazione transfrontaliera di servizi attraverso il suo piano di investimenti per l'Europa.

1.2. Il CESE si compiace della decisione della Commissione di introdurre la direttiva di applicazione 2014/67/UE ⁽¹⁾ al fine di migliorare l'interpretazione e l'applicazione comune della direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori ⁽²⁾.

1.3. La direttiva di applicazione e l'attuale proposta di revisione mirata della direttiva sul distacco dei lavoratori riguardano aspetti diversi della pratica del distacco dei lavoratori. I due documenti non sono soltanto complementari, ma è possibile che i risultati attesi dall'attuazione della direttiva di applicazione forniscano un quadro più chiaro della situazione reale.

1.4. Il CESE appoggia in linea di principio la proposta di rifusione della direttiva sul distacco dei lavoratori presentata dalla Commissione. Il principio della parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo costituisce la pietra angolare del pilastro europeo dei diritti sociali.

1.5. Il CESE ritiene che i contratti collettivi siano il parametro di riferimento per livelli di retribuzione.

1.6. Il CESE sottolinea che il ruolo dell'esclusiva delle parti sociali non è stato rispettato, e si chiede il motivo per cui non sia stata lanciata una consultazione adeguata di esse a norma dell'articolo 154, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

1.7. Il CESE accoglie con favore il fatto che la Commissione abbia specificamente stabilito la durata massima del distacco. Il limite di 24 mesi è un passo nella giusta direzione, ma un limite di 6 mesi sarebbe più prossimo alle reali condizioni di mercato.

⁽¹⁾ Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI») (GU L 159 del 28.5.2014, pag. 11).

⁽²⁾ Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 18 del 21.1.1997).

1.8. Il CESE chiede di includere nella direttiva sul distacco dei lavoratori una disposizione atta a chiarire che la direttiva stabilisce una norma minima, ma non una massima. A tal fine, sarà necessario estendere la base giuridica.

2. Il quadro politico europeo

2.1. La libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi sono principi fondamentali dell'Unione europea.

2.2. Occorre operare una distinzione tra la libera circolazione dei lavoratori e la libera prestazione dei servizi di cui all'articolo 56 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il principio della *libera circolazione dei lavoratori* conferisce infatti ai cittadini il diritto di trasferirsi liberamente — e risiedere — in un altro Stato membro per lavorare, e li protegge da ogni discriminazione, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro, rispetto ai cittadini di quello Stato membro.

2.3. Il principio della *libera prestazione dei servizi*, invece, conferisce alle imprese il diritto di prestare servizi in un altro Stato membro. A questo scopo, esse possono distaccare temporaneamente i propri dipendenti in tale Stato membro affinché vi svolgano l'attività necessaria per la prestazione del servizio.

2.4. Il 16 dicembre 1996 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la **direttiva 96/71/CE** relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi ⁽³⁾.

2.5. La direttiva mira a conciliare l'esercizio di questa libertà fondamentale di prestazione di servizi transfrontalieri sancita dall'articolo 56 del TFUE e la tutela dei diritti dei lavoratori temporaneamente distaccati all'estero a tale scopo.

2.6. Nel ottobre 2010, nella sua comunicazione dal titolo Verso un atto per il mercato unico — Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva — 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato ⁽⁴⁾, la Commissione ha presentato due proposte intese a ripristinare la fiducia e il sostegno dei cittadini: una sull'equilibrio tra diritti sociali fondamentali e libertà economiche e l'altra sul distacco dei lavoratori.

2.7. Nel marzo 2010 le parti sociali europee hanno presentato un rapporto ⁽⁵⁾ sulle conseguenze delle sentenze della Corte di giustizia dell'UE (in prosieguo «la Corte di giustizia»), dal quale emergevano forti divergenze. Infatti, mentre BusinessEurope si opponeva alla revisione della direttiva (pur concordando sulla necessità di chiarire taluni aspetti relativi alla sua applicazione), la CES chiedeva che la direttiva fosse modificata profondamente.

2.8. Nel dicembre 2012 la Commissione ha pubblicato una proposta concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE. La **direttiva di applicazione** ⁽⁶⁾ stabilisce un quadro comune di disposizioni, misure e meccanismi di controllo intesi a migliorare e a uniformare l'applicazione nella pratica della direttiva 96/71/CE, comprendente anche misure dirette a prevenire e sanzionare ogni elusione o violazione delle norme vigenti. Nel contempo, la proposta consente di tutelare i diritti dei lavoratori distaccati e di eliminare gli ostacoli ingiustificati alla libertà di prestazione di servizi.

2.9. Il termine per il recepimento della direttiva di applicazione è stato fissato al 18 giugno 2016, ed entro il 18 giugno 2019 la Commissione dovrà presentare al Parlamento europeo, al Consiglio e al CESE una relazione sulla sua applicazione e attuazione e, se necessario, proporre emendamenti e modifiche. Nel suo riesame, la Commissione valuterà, previa consultazione con gli Stati membri e le parti sociali europee, l'adeguatezza e l'opportunità di tutte le misure introdotte e applicate, compresa l'adeguatezza dei dati disponibili relativi al distacco.

⁽³⁾ Cfr. nota a piè di pagina 2.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final/2.

⁽⁵⁾ Il testo è stato presentato nel corso della conferenza sul distacco dei lavoratori e i diritti dei lavoratori, organizzata dalla presidenza spagnola dell'UE e svoltasi a Oviedo nel marzo 2010. In tale occasione, dai dibattiti è emersa ancora una volta una divergenza di opinioni tra le parti.

⁽⁶⁾ Cfr. nota a piè di pagina 1.

3. Proposta di revisione mirata della direttiva relativa al distacco dei lavoratori

3.1. Secondo gli ultimi dati disponibili, nel 2014 nell'UE i distacchi erano oltre 1,9 milioni (pari allo 0,7 % ⁽⁷⁾ della forza lavoro totale dell'UE), con un aumento del 10,3 % rispetto al 2013 e del 44,4 % rispetto al 2010. Queste statistiche si basano sul numero di moduli A1 rilasciati dalle autorità nazionali competenti in materia di sicurezza sociale; il numero di lavoratori distaccati solo *de facto*, ossia non registrati, non è noto.

3.2. La direttiva del 1996 sul distacco dei lavoratori fornisce un quadro normativo europeo per stabilire un equilibrio corretto ed equo tra diversi obiettivi: promuovere e facilitare la prestazione transfrontaliera di servizi, fornire tutela ai lavoratori distaccati e garantire la parità di condizioni tra concorrenti locali e stranieri.

3.3. Adesso la Commissione ha presentato una proposta di revisione mirata della direttiva al fine di contrastare le pratiche sleali ⁽⁸⁾ e promuovere il principio che lo stesso lavoro nello stesso posto dovrebbe essere retribuito allo stesso modo.

3.4. La proposta è stata pubblicata prima della scadenza del termine per il recepimento della direttiva di applicazione del 2014 e prima che potesse essere effettuata una valutazione della sua attuazione. Molte delle difficoltà inerenti al distacco dei lavoratori derivano dall'applicazione inadeguata delle norme e dalla mancanza di controlli negli Stati membri. Al tempo stesso, l'obiettivo principale della proposta di revisione è di chiarire il principio della parità di retribuzione, e può essere conseguito solo mediante una revisione della stessa direttiva 96/71/CE.

3.5. In questo senso, il CESE ha già riconosciuto che l'efficace attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori «*non dovrebbe tuttavia escludere una revisione parziale della direttiva sul distacco dei lavoratori, intesa ad applicare in modo uniforme il principio del luogo di lavoro e a rendere possibile stabilire per legge che lo stesso lavoro prestato nello stesso luogo deve sempre beneficiare delle medesime condizioni e del medesimo compenso*» ⁽⁹⁾.

3.6. La proposta è stata pubblicata senza alcuna consultazione preventiva delle parti sociali europee, le quali hanno inviato una lettera congiunta alla Commissione chiedendo di essere consultate in modo adeguato a norma dell'articolo 154, paragrafo 2, del TFUE.

3.7. La pubblicazione della proposta della Commissione ha suscitato reazioni diverse, che hanno creato divisioni tra gli Stati membri, le parti sociali e le stesse imprese. La direttiva proposta non dovrebbe compromettere la competitività o creare nuovi ostacoli per i prestatori di servizi transfrontalieri. La revisione dovrebbe nel contempo garantire condizioni eque di concorrenza nel mercato unico e prevenire la discriminazione fra lavoratori sulla base della nazionalità.

3.8. In linea con il protocollo n. 2 dei Trattati ⁽¹⁰⁾, quattordici camere di parlamenti nazionali hanno inviato pareri motivati alla Commissione affermando che la proposta concernente la revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori non è conforme al principio di sussidiarietà e facendo così scattare la procedura del «cartellino giallo». A seguito dell'esame della sussidiarietà da essa compiuto, il 20 luglio la Commissione ha concluso ⁽¹¹⁾ che la proposta di revisione mirata della direttiva 96/71/CE è conforme al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del TUE, e che non è necessario ritirarla o modificarla. La Commissione ha pertanto mantenuto invariata la propria proposta.

3.9. Parte della comunità imprenditoriale ritiene che la proposta violi il principio di proporzionalità. Alcune imprese ritengono che le modifiche proposte finiranno per generare incertezza giuridica e nuovi oneri amministrativi. Pensano che la revisione potrebbe interessare in particolar modo le imprese degli Stati membri con livelli retributivi più bassi che intendono fornire servizi transfrontalieri nel mercato unico, e che ciò sia contrario alle intenzioni e alle iniziative volte a rafforzare il processo di convergenza all'interno dell'UE.

⁽⁷⁾ Cfr. Commissione europea, Distacco dei lavoratori — Relazione sui moduli A1 in formato portatile rilasciati nel 2014 pubblicata nel dicembre 2015. Occorre tenere conto del fatto che la situazione differisce da un paese all'altro e che la quota dello 0,7 % è solo una media. Le percentuali effettive, infatti, variano dallo 0,5 al 3,6 %, e sono diverse anche le conseguenze per gli Stati membri.

⁽⁸⁾ Cfr. anche il parere del CESE sul tema *Mobilità del lavoro più equa nell'UE*, adottato il 27 aprile 2016, GU C 264 del 20.7.2016, pag. 11.

⁽⁹⁾ Parere del CESE sul tema *La dimensione sociale del mercato interno*, adottato il 14 luglio 2010, punto 1.7, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 90.

⁽¹⁰⁾ Protocollo (n. 2) dei Trattati, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

⁽¹¹⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali sulla proposta di direttiva recante modifica della direttiva relativa al distacco dei lavoratori, per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del protocollo n. 2, COM(2016) 505 final del 20 luglio 2016.

3.10. Altri, compresi i sindacati, ritengono che la revisione proposta — e in particolare il concetto di «parità di retribuzione a parità di lavoro nello stesso luogo» — consentirebbe di garantire condizioni di parità per le imprese e maggiori diritti per i lavoratori dell'UE. La revisione consentirà inoltre di rafforzare il processo di convergenza verso l'alto all'interno dell'UE mediante, tra l'altro, l'eliminazione delle differenze salariali tra i lavoratori dei vecchi e dei nuovi Stati membri.

3.11. La proposta della Commissione è accompagnata da una valutazione d'impatto ⁽¹²⁾ in cui essa afferma che le misure proposte per l'applicazione della direttiva riveduta avranno impatti differenti a seconda dello Stato membro, del settore e dell'impresa interessati, e rileva che la scarsità di dati disponibili in relazione al distacco dei lavoratori continua a costituire un problema.

3.12. Nel 2010 Eurofound ha pubblicato una relazione dal titolo *Lavoratori distaccati nell'Unione europea* ⁽¹³⁾, che analizza il fenomeno negli Stati membri dell'UE e in Norvegia, passa in rassegna le fonti di informazioni disponibili riguardanti il numero dei distacchi e presenta dati quantitativi per i paesi in cui sono disponibili. La ricerca di Eurofound mostra che vi è carenza di dati riguardo al numero e alle caratteristiche dei lavoratori distaccati nell'UE.

3.13. Alla relazione di Eurofound sono seguite due recenti ricerche sul tema di una mobilità più equa sul mercato del lavoro: *Topical update on Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers* e *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union* ⁽¹⁴⁾.

4. Principali modifiche nella proposta di revisione della direttiva 96/71/CE

4.1. Retribuzione

4.1.1. La Commissione propone di sostituire il concetto di «tariffe minime salariali» con quello di «retribuzione». Secondo la proposta della Commissione, quest'ultimo concetto copre tutti gli elementi della retribuzione che sono obbligatori nello Stato membro ospitante.

4.1.2. La Commissione ha presentato la proposta in risposta ai numerosi inviti a intervenire che le sono stati rivolti affinché affrontasse le cause dei differenziali retributivi. Secondo la Commissione, vi è un chiaro divario tra le condizioni applicate ai lavoratori locali e quelle riguardanti i lavoratori distaccati. Secondo la valutazione d'impatto che accompagna la proposta, il differenziale salariale tra i lavoratori distaccati e quelli locali è stimato in una percentuale compresa tra il 10 % e il 50 % a seconda del paese e del settore. I regimi stipendiali differenziati distorcono le condizioni di parità tra le imprese. Il concetto di «tariffe minime salariali» non coincide con le norme vincolanti che si applicano ai lavoratori locali.

4.1.3. Secondo la Commissione, pertanto, il concetto di «retribuzione» può risultare più utile al conseguimento di condizioni di parità nel mercato unico dei servizi. Il concetto di «retribuzione» comprende tutti gli elementi che vengono pagati ai lavoratori locali se sono stabiliti dalla legge o da contratti collettivi che sono in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate e/o, in assenza di un tale sistema, da contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale. La «retribuzione» potrebbe comprendere alcuni elementi che non sono inclusi nella nozione di «tariffa minima salariale», come le indennità di anzianità, le maggiorazioni e i supplementi per lavori disagiati, faticosi o pericolosi, i premi di qualità, le tredicesime, le spese di viaggio, i buoni pasto, sebbene la maggior parte dei paesi ospitanti abbia già incluso alcuni di tali elementi nella «tariffa minima salariale».

⁽¹²⁾ Valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 96/71/CE, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, SWD (2016) 52 final dell'8 marzo 2016.

⁽¹³⁾ Roberto Pedersini e Massimo Pallini, *Lavoratori distaccati nell'Unione europea*, Eurofound, 2010.

⁽¹⁴⁾ I risultati preliminari dei due progetti sono stati presentati nel corso del convegno dal titolo *Verso una mobilità del lavoro più equa nell'UE*, organizzato dall'Osservatorio del mercato del lavoro del CESE e svoltosi il 28 settembre 2016. Cfr. Eurofound (2016) *EurWORK Topical update on «Member States' progress in transposing Enforcement Directive on posting of workers»* and Eurofound (2016) *«Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union»*.

4.1.4. Secondo la Commissione, l'introduzione del concetto di «retribuzione» dovrebbe contribuire a fare maggiore chiarezza in merito agli elementi costitutivi della retribuzione e a ridurre le differenze esistenti tra i settori nell'applicazione obbligatoria di contratti collettivi. Il concetto di retribuzione dovrebbe altresì eliminare ogni incertezza circa il livello di retribuzione che deve essere garantito ai lavoratori distaccati. La proposta di revisione mira a codificare la giurisprudenza della Corte di giustizia europea nella causa C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto*, così da accrescere considerevolmente la certezza giuridica sia per i lavoratori che per le imprese⁽¹⁵⁾.

4.1.5. La Commissione afferma che la proposta non pregiudicherà le competenze e le tradizioni degli Stati membri in materia di fissazione dei salari, e che essa rispetta la piena autonomia del ruolo delle parti sociali. In questo contesto, è preoccupante che la Commissione proponga di sopprimere il riferimento esistente nell'attuale direttiva secondo cui la «tariffa minima salariale è definita dalla legislazione e/o dalla prassi nazionale dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è distaccato». Questa disposizione è importante per la conformità ai diversi sistemi nazionali di relazioni industriali.

4.1.6. Ai fini di tale direttiva, la nozione di retribuzione deve essere definita dalla legislazione, dai contratti collettivi e/o dalla prassi nazionale dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è distaccato.

4.1.7. La direttiva non vieta l'applicazione delle condizioni di lavoro e di occupazione del paese ospitante o del paese d'origine del lavoratore distaccato che siano più favorevoli ai lavoratori, in particolare attraverso l'esercizio del diritto fondamentale dei lavoratori e dei datori di lavoro di negoziare e di concludere contratti collettivi ai livelli appropriati e di ricorrere ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero, al fine di tutelare e migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori, incluso il diritto alla parità di trattamento.

4.1.8. Per garantire una corretta attuazione della direttiva di applicazione, gli Stati membri sono tenuti a pubblicare su un unico sito Internet informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione applicabili ai lavoratori distaccati nel loro territorio. Questo processo non dovrebbe essere influenzato negativamente da alcuna nuova proposta.

4.1.9. I membri del CESE hanno discusso la questione della «retribuzione» in modo molto approfondito, tenendo conto di tutte le implicazioni di questo nuovo concetto.

4.1.10. Alcuni membri ritengono che tale nozione, introdotta ex novo, costituisca l'unico modo per garantire la parità di condizioni di lavoro ai lavoratori distaccati e ai lavoratori locali, eliminare i differenziali salariali e garantire condizioni di parità tra le imprese. Al fine di garantire la piena efficacia del principio della parità di retribuzione, devono essere rispettati i contratti collettivi che sono effettivamente applicati sul posto di lavoro, indipendentemente dal fatto che essi siano applicabili universalmente o in generale.

4.1.11. Secondo altri membri, invece, l'introduzione di questo nuovo concetto potrebbe tradursi in una riduzione della certezza e della chiarezza del diritto e in un aumento degli oneri amministrativi e finanziari. Qualsiasi discussione sul distacco dovrebbe tenere conto delle diverse situazioni in cui si trovano le imprese straniere e quelle nazionali. Un prestatore di servizi straniero che intenda distaccare lavoratori sopporta i costi aggiuntivi derivanti esclusivamente dal fatto di prestare servizi in un altro Stato membro: li costi di esercizio supplementari⁽¹⁶⁾ e i costi indiretti del lavoro transfrontaliero⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Nella causa C-396/13 *Sähköalojen ammattiliitto*, del 12 febbraio 2015, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che le «tariffe minime salariali» non possono dipendere dalla libera scelta del datore di lavoro che distacca alcuni dipendenti al solo fine di proporre un costo del lavoro inferiore rispetto a quello dei lavoratori locali. La Corte ha altresì stabilito che anche le indennità giornaliere versate ai lavoratori distaccati, che costituiscono un compenso per il fatto di trovarsi lontano da casa, devono essere uguali a quelle corrisposte ai lavoratori locali in circostanze analoghe. La Corte respinge pertanto l'affermazione secondo cui un datore di lavoro può applicare la classe retributiva più bassa, indipendentemente dalle qualifiche o dall'anzianità dei lavoratori interessati.

⁽¹⁶⁾ Spese indirette: i costi per familiarizzarsi con gli adempimenti amministrativi e le disposizioni normative di altri Stati membri, come ad esempio le procedure di notifica, la traduzione dei documenti, la cooperazione con le autorità di controllo.

⁽¹⁷⁾ I costi indiretti del lavoro transfrontaliero possono aumentare anche del 32 %, secondo i risultati preliminari di uno studio sul tema *Il costo del lavoro nei servizi transfrontalieri* realizzato da Marek Benio del dipartimento di Economia e amministrazione pubblica dell'Università commerciale di Cracovia (Polonia). Detti risultati sono stati presentati nel corso del convegno dal titolo *Verso una mobilità del lavoro più equa nell'UE*, organizzato dall'Osservatorio del mercato del lavoro del CESE e svoltosi il 28 settembre 2016.

4.2. *Distacco superiore ai ventiquattro mesi*

4.2.1. La Commissione affronta la questione della durata dei distacchi introducendo una proposta secondo cui, qualora la durata prevista o effettiva del distacco superi i ventiquattro mesi, lo Stato membro nel cui territorio un lavoratore è distaccato è considerato quello in cui il suo lavoro è abitualmente svolto. Detta disposizione si applica a decorrere dal primo giorno in cui il distacco supera effettivamente una durata di 24 mesi. La Commissione introduce inoltre una durata complessiva dei periodi di distacco nei casi in cui i lavoratori sono sostituiti.

4.2.2. La direttiva originaria non stabilisce limiti fissi, e afferma che, ai fini della direttiva stessa, per «lavoratore distaccato» si intende il lavoratore che, *per un periodo limitato*, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente.

4.2.3. Il CESE accoglie con favore, in linea di principio, il limite stabilito per il periodo di distacco nel settore disciplinato dalla direttiva sul distacco dei lavoratori. In effetti, distacchi di lunga durata o successivi o addirittura catene di distacchi che si estendono su diversi anni sono pratica comune. Il CESE ritiene, tuttavia, che il periodo di 24 mesi non sia realistico nella pratica, e debba essere significativamente ridotto. A titolo di confronto, la durata media dei distacchi nel 2014 era inferiore a quattro mesi (103 giorni). Una regola sull'accumulo che si applichi soltanto ai lavoratori distaccati per almeno sei mesi sarebbe pertanto inefficace. La durata massima dei distacchi dovrebbe essere limitata a 6 mesi in totale.

4.2.4. Il CESE chiede pertanto di introdurre una norma secondo la quale i periodi di distacco sono aggregati dal primo giorno. Per garantire che questa regola non porti a uno scambio di lavoratori distaccati, è importante che si faccia riferimento al luogo di lavoro specifico. Il datore di lavoro dovrebbe essere tenuto a mantenere la trasparenza per quanto riguarda i luoghi di lavoro e, per esempio, a fornire ai lavoratori e alle autorità competenti informazioni sul numero di dipendenti e la durata dell'attività nel luogo di lavoro in questione.

4.2.5. Il CESE accoglie favorevolmente la norma secondo la quale, quando si supera la durata massima del distacco, si applica in linea di principio il diritto dello Stato membro ospitante. Il CESE ritiene problematico, tuttavia, il fatto che il considerando 8 faccia riferimento al regolamento Roma I («In particolare, il dipendente godrà della tutela e dei vantaggi a norma del regolamento Roma I»). A norma dell'articolo 8 di detto regolamento, un contratto individuale di lavoro è disciplinato dalla legge scelta dalle parti.

4.3. *Subappalto*

4.3.1. La proposta della Commissione lascia agli Stati membri la facoltà di applicare ai lavoratori in una catena di subappalto le stesse condizioni applicate dal contraente principale. Tali condizioni dovrebbero essere applicate allo stesso modo sia ai subappaltatori nazionali che a quelli transfrontalieri, nel rispetto del principio di non discriminazione.

4.3.2. Esistono notevoli differenze tra le disposizioni legislative, regolamentari, amministrative o di contratti collettivi applicabili negli Stati membri volte a evitare che il ricorso al subappalto consenta alle imprese di eludere le norme che garantiscono il rispetto di determinate condizioni di lavoro e occupazione relative alla retribuzione. Non esistono dati riguardo al numero degli Stati membri che applicano già un sistema di questo tipo, e la Commissione non ha presentato, nella sua valutazione d'impatto, alcuna analisi approfondita delle possibili conseguenze delle suddette regole.

4.3.3. Tuttavia, affinché questa parte della proposta possa essere efficace nella pratica, potrebbe essere utile fare un riferimento alla regola sulla responsabilità solidale lungo l'intera catena di qualsiasi subcontratto di cui all'articolo 12 della direttiva di applicazione⁽¹⁸⁾.

4.3.4. Inoltre, l'espressione «determinate condizioni di lavoro e di occupazione relative alla retribuzione» è troppo vaga e rischia di condurre a incertezza giuridica, interpretazioni divergenti e potenziali conflitti con altre parti della direttiva. Vi potrebbero essere anche difficoltà di raffronto e molti altri problemi puramente pratici, ad esempio per quanto concerne l'accesso alle informazioni (anche in relazione al dovere dei governi di pubblicare tali informazioni ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2014/67/UE e alla disponibilità di contratti collettivi).

4.3.5. Non è chiaro, inoltre, come la Commissione potrebbe definire e applicare i test di non discriminazione e proporzionalità riguardo a tali disposizioni.

⁽¹⁸⁾ Articolo 12 della direttiva 2014/67/UE sulle responsabilità di subcontratto (cfr. nota a piè di pagina 1).

4.3.6. Inoltre, sarà necessario introdurre disposizioni adeguate per verificare il reale status di lavoratore autonomo dei subappaltatori, conformemente alle norme degli Stati membri.

4.4. Lavoro tramite agenzia interinale

4.4.1. La Commissione introduce un nuovo obbligo per gli Stati membri con l'aggiunta di un nuovo paragrafo che stabilisce le condizioni applicabili ai lavoratori di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della direttiva, vale a dire ai lavoratori ceduti temporaneamente da un'agenzia interinale stabilita in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento dell'impresa utilizzatrice. Le imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), dovranno garantire ai lavoratori distaccati le condizioni che si applicano, a norma dell'articolo 5 della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale⁽¹⁹⁾, ai lavoratori interinali ceduti temporaneamente da agenzie interinali stabilite nello Stato membro in cui il lavoro è svolto.

4.4.2. Il CESE ritiene che questa nuova disposizione non sia necessaria, poiché la direttiva originaria relativa al distacco dei lavoratori già prevedeva tale possibilità all'articolo 3, paragrafo 9. Gli Stati membri possono disporre che l'impresa di cui all'articolo 1, paragrafo 1, debba garantire ai lavoratori a norma dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c) il beneficio delle condizioni applicabili ai lavoratori temporanei nello Stato membro in cui il lavoro è eseguito. L'opzione di applicare la direttiva 2008/104/CE è stata già esercitata dalla maggioranza dei paesi ospitanti.

4.4.3. Il CESE ritiene che la Commissione debba mantenere le misure esistenti. Occorre tenere conto del fatto che le disposizioni della direttiva 2008/104/CE si applicano alla situazione nei diversi Stati membri, mentre la direttiva 96/71/CE è applicabile alle attività transfrontaliere. Ciò è stato riconosciuto dalla stessa Commissione nella relazione sull'applicazione della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale⁽²⁰⁾.

4.4.4. Il CESE fa notare che l'articolo 5 della direttiva 2008/104/CE è molto più ampio rispetto all'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 96/71/CE, e che ciò potrebbe, paradossalmente, portare a condizioni diverse per il distacco dei lavoratori di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettere a) e b), e all'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della legislazione attuale.

5. Azioni supplementari

5.1. La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a recepire la direttiva di esecuzione 2014/67/UE⁽²¹⁾ qualora non l'abbiano ancora fatto e assicurarsi che tutti gli Stati membri la attuino correttamente. Dopo due anni la Commissione dovrebbe valutare l'impatto di tale direttiva e determinare se le misure adottate abbiano consentito un'attuazione e un'applicazione adeguate ed efficaci, dal momento che si tratta di elementi essenziali per proteggere i diritti dei lavoratori distaccati e per garantire parità di condizioni per i prestatori di servizi.

5.2. La Commissione dovrebbe presentare un'analisi approfondita della situazione nei vari Stati membri dell'UE, nonché dati quantitativi reali sui lavoratori distaccati e sulle modalità di attuazione — e controllo dell'applicazione — della direttiva vigente.

5.3. La disponibilità di dati affidabili sui lavoratori distaccati è un requisito indispensabile per un dibattito efficace sulle loro caratteristiche specifiche e sulla necessità di tutelarli.

5.4. Se la Commissione vuole garantire una concorrenza leale, le sue prossime mosse devono concentrarsi sul contrasto delle pratiche fraudolente e sull'eliminazione del fenomeno del lavoro irregolare o sommerso, che ha luogo principalmente attraverso il ricorso abusivo a società di comodo.

5.5. La Commissione dovrebbe accelerare la convergenza economica e sociale verso l'alto nell'UE, garantendo nel contempo una mobilità equa dei lavoratori nell'ambito della prestazione transfrontaliera di servizi.

5.6. La Commissione dovrebbe consultare le parti sociali, riconoscere la loro autonomia e rispettare i contratti collettivi applicabili in questo campo.

⁽¹⁹⁾ Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa al lavoro tramite agenzia interinale (GU L 327 del 5.12.2008, pag. 9).

⁽²⁰⁾ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale, COM(2014) 176 final.

⁽²¹⁾ Cfr. nota a piè di pagina 1.

5.7. Il CESE chiede che la revisione chiarisca che la direttiva sul distacco dei lavoratori non è un mero strumento del mercato unico, ma è anche uno strumento per la protezione dei lavoratori. Ciò comporta un ampliamento della base giuridica al fine di includere la politica sociale (articoli 153 e 155 del TFUE). La revisione della direttiva deve inoltre rettificare l'erronea interpretazione della direttiva come norma massima e non come norma minima, dovuta a una serie di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (cause Laval, Rüffert, Commissione contro Lussemburgo).

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

ALLEGATO

Il seguente controparere, che ha ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, è stato respinto nel corso delle deliberazioni:

Controparere

Sostituire l'intero parere con il seguente testo (motivazione alla fine del documento):

1. Conclusioni e proposte

1.1. Il CESE accoglie con favore l'impegno della Commissione europea a promuovere un mercato unico più approfondito e più equo come una delle principali priorità del suo mandato, nonché le iniziative della Commissione stessa volte a dare un ulteriore impulso alla prestazione transfrontaliera di servizi attraverso il suo piano di investimenti per l'Europa.

1.2. Il CESE si compiace della decisione della Commissione di introdurre la direttiva di applicazione 2014/67/UE ⁽¹⁾ al fine di migliorare l'interpretazione e l'applicazione comune della direttiva 96/71/CE ⁽²⁾ sul distacco dei lavoratori, la quale costituisce tuttavia uno strumento equilibrato in grado di garantire nel contempo sia il diritto di prestare servizi che i diritti dei lavoratori distaccati.

1.3. La direttiva di applicazione e l'attuale proposta di revisione mirata della direttiva sul distacco dei lavoratori riguardano aspetti diversi della prassi del distacco dei lavoratori: i due documenti, tuttavia, non sono soltanto complementari, ed è possibile che i risultati attesi dall'attuazione della direttiva di applicazione forniscano un quadro più chiaro della situazione reale.

1.4. Ad oggi non tutti gli Stati membri hanno ancora completato il recepimento della direttiva. Il CESE si attende che la relazione della Commissione, prevista per il 18 giugno 2019 al più tardi, fornisca un quadro generale affidabile dell'applicazione e dell'attuazione della direttiva. Alcuni membri del CESE raccomandano di attendere la relazione prima di presentare ulteriori proposte di emendamenti e modifiche.

1.5. Taluni membri del CESE reputano che l'introduzione della revisione mirata sia prematura e non sia conforme al principio del miglioramento normativo («Legiferare meglio»). Un approccio di questo tipo potrebbe portare a un rallentamento del recepimento della direttiva del 2014, confondendo le misure di esecuzione con le nuove proposte.

1.6. Il CESE ritiene che manchino ancora dati fattuali relativi ai distacchi in tutta Europa e che ciò possa dare adito a preoccupazioni per quanto riguarda il principio di proporzionalità, ossia sul fatto che la valutazione d'impatto che accompagna la prevista revisione fornisca un quadro chiaro della situazione reale.

1.7. L'introduzione di qualsiasi nuova modifica basata esclusivamente su una valutazione d'impatto molto debole, con dati insufficienti e senza tenere conto dei diversi livelli di performance economica esistenti nell'UE può solo portare a nuove divisioni tra gli Stati membri e compromettere gli sforzi della Commissione volti a incoraggiare la convergenza, l'integrazione e la fiducia in Europa.

1.8. Il CESE sottolinea che il ruolo dell'esclusiva delle parti sociali non è stato rispettato, e si chiede il motivo per cui non sia stata lanciata una consultazione adeguata di esse a norma dell'articolo 154, paragrafo 2, del TFUE.

1.9. Un aspetto fondamentale della revisione mirata proposta dalla Commissione europea è ancora il concetto di «retribuzione». A tale riguardo, i membri del CESE non sono i soli a voler ripensare in profondità sia l'opzione della «retribuzione minima», chiarita dalla giurisprudenza, che una nuova modalità di calcolo della retribuzione. Alcuni membri considerano questo nuovo approccio un mezzo per migliorare le condizioni dei lavoratori distaccati, garantendo loro le stesse condizioni applicate ai lavoratori locali. Nel contempo, altri membri ritengono che la proposta non sia adeguata alla realtà imprenditoriale, in quanto è fonte di incertezza e porta ad un aumento degli oneri amministrativi e finanziari a carico delle imprese.

⁽¹⁾ Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI») (GU L 159 del 28.5.2014, pagg. 11-31).

⁽²⁾ Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 18 del 21.1.1997).

1.10. Il CESE non è convinto della necessità di introdurre norme rigorose per quanto riguarda la durata dei periodi di distacco. L'esperienza, infatti, dimostra che in realtà distacchi estremamente lunghi non comportano grandi problemi per le imprese europee.

2. Il quadro politico europeo

2.1. La libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi sono principi fondamentali dell'Unione europea.

2.2. Occorre operare una distinzione tra la libera circolazione dei lavoratori e la libera prestazione dei servizi di cui all'articolo 56 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il principio della libera circolazione dei lavoratori conferisce infatti ai cittadini il diritto di trasferirsi liberamente — e risiedere — in un altro Stato membro per lavorare, e li protegge da ogni discriminazione, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro, rispetto ai cittadini di quello Stato membro.

2.3. Il principio della libera prestazione dei servizi, invece, conferisce alle imprese il diritto di prestare servizi in un altro Stato membro. A questo scopo, esse possono distaccare temporaneamente i propri dipendenti in tale Stato membro affinché vi svolgano l'attività necessaria per la prestazione del servizio.

2.4. Il 16 dicembre 1996 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la **direttiva 96/71/CE** relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi ⁽³⁾.

2.5. La direttiva mira a conciliare l'esercizio di questa libertà fondamentale di prestazione di servizi transfrontalieri sancita dall'articolo 56 del TFUE e la tutela dei diritti dei lavoratori temporaneamente distaccati all'estero a tale scopo.

2.6. Nell'ottobre 2010, nella sua comunicazione dal titolo Verso un atto per il mercato unico — Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva — 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato ⁽⁴⁾, la Commissione ha presentato due proposte intese a ripristinare la fiducia e il sostegno dei cittadini: una sull'equilibrio tra diritti sociali fondamentali e libertà economiche e l'altra sul distacco dei lavoratori.

2.7. Nel marzo 2010 le parti sociali europee hanno presentato un rapporto ⁽⁵⁾ sulle conseguenze delle sentenze della Corte di giustizia dell'UE (in prosieguo «la Corte di giustizia»), dal quale emergevano forti divergenze. Infatti, mentre BusinessEurope si opponeva alla revisione della direttiva (pur concordando sulla necessità di chiarire taluni aspetti relativi alla sua applicazione), la CES chiedeva che la direttiva fosse modificata profondamente.

2.8. Nel dicembre 2012 la Commissione ha pubblicato una proposta concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE. La **direttiva di applicazione** ⁽⁶⁾ stabilisce un quadro comune di disposizioni, misure e meccanismi di controllo intesi a migliorare e a uniformare l'applicazione nella pratica della direttiva 96/71/CE, comprendente anche misure dirette a prevenire e sanzionare ogni elusione o violazione delle norme vigenti. Nel contempo, la proposta consente di tutelare i diritti dei lavoratori distaccati e di eliminare gli ostacoli ingiustificati alla libertà di prestazione di servizi.

2.9. Il termine per il recepimento della direttiva di applicazione è stato fissato al 18 giugno 2016, ed entro il 18 giugno 2019 la Commissione dovrà presentare al Parlamento europeo, al Consiglio e al CESE una relazione sulla sua applicazione e attuazione e, se necessario, proporre emendamenti e modifiche. Nel suo riesame, la Commissione valuterà, previa consultazione con gli Stati membri e le parti sociali europee, l'adeguatezza e l'opportunità di tutte le misure introdotte e applicate, compresa l'adeguatezza dei dati disponibili relativi al distacco.

⁽³⁾ Cfr. nota a piè di pagina 2.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final/2.

⁽⁵⁾ Il testo è stato presentato nel corso della conferenza sul distacco dei lavoratori e i diritti dei lavoratori, organizzata dalla presidenza spagnola dell'UE e svoltasi a Oviedo nel marzo 2010. In tale occasione, dai dibattiti è emersa ancora una volta una divergenza di opinioni tra le parti.

⁽⁶⁾ Cfr. nota a piè di pagina 1.

3. Proposta di revisione mirata della direttiva relativa al distacco dei lavoratori

3.1. Secondo gli ultimi dati disponibili, nel 2014 nell'UE i distacchi erano oltre 1,9 milioni (pari allo 0,7 % ⁽⁷⁾) della forza lavoro totale dell'UE), con un aumento del 10,3 % rispetto al 2013 e del 44,4 % rispetto al 2010. Queste statistiche si basano sul numero di moduli A1 rilasciati dalle autorità nazionali competenti in materia di sicurezza sociale; il numero di lavoratori distaccati solo de facto, ossia non registrati, non è noto.

3.2. La direttiva del 1996 sul distacco dei lavoratori fornisce un quadro normativo europeo per stabilire un equilibrio corretto ed equo tra diversi obiettivi: promuovere e facilitare la prestazione transfrontaliera di servizi, fornire tutela ai lavoratori distaccati e garantire la parità di condizioni tra concorrenti locali e stranieri.

3.3. Adesso, tuttavia, la Commissione ha presentato una proposta di revisione mirata della direttiva al fine di contrastare le pratiche sleali ⁽⁸⁾ e promuovere il principio che lo stesso lavoro nello stesso posto dovrebbe essere retribuito allo stesso modo.

3.4. La proposta è stata pubblicata prima della scadenza del termine per il recepimento della direttiva di applicazione del 2014 e prima che potesse essere effettuata una valutazione della sua attuazione. Molte delle difficoltà inerenti al distacco dei lavoratori derivano dall'applicazione inadeguata delle norme e dalla mancanza di controlli negli Stati membri.

3.5. La proposta, inoltre, è stata pubblicata senza alcuna consultazione preventiva delle parti sociali europee, le quali hanno inviato una lettera congiunta alla Commissione chiedendo di essere consultate in modo adeguato a norma dell'articolo 154, paragrafo 2, del TFUE. «Scriviamo alla Commissione per invitarla a darsi il tempo necessario per consultare adeguatamente le parti sociali prima di presentare la sua proposta» ⁽⁹⁾.

3.6. La pubblicazione della proposta della Commissione ha suscitato reazioni diverse, che hanno creato divisioni tra gli Stati membri, le parti sociali e le stesse imprese. La direttiva proposta non dovrebbe compromettere la competitività o creare nuovi ostacoli per i prestatori di servizi transfrontalieri.

3.7. In linea con il protocollo n. 2 dei Trattati ⁽¹⁰⁾, quattordici camere di parlamenti nazionali hanno inviato pareri motivati alla Commissione affermando che la proposta concernente la revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori non è conforme al principio di sussidiarietà e facendo così scattare la procedura del «cartellino giallo». A seguito dell'esame della sussidiarietà da essa compiuto, il 20 luglio la Commissione ha concluso ⁽¹¹⁾ che la proposta di revisione mirata della direttiva 96/71/CE è conforme al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del TUE, e che non è necessario ritirarla o modificarla. La Commissione ha pertanto mantenuto invariata la propria proposta.

3.8. Parte della comunità imprenditoriale ritiene che la proposta violi il principio di proporzionalità. Alcune imprese ritengono che le modifiche proposte finiranno per generare incertezza giuridica e nuovi oneri amministrativi. La revisione potrebbe interessare in particolar modo le imprese degli Stati membri con livelli retributivi più bassi che intendono fornire servizi transfrontalieri nel mercato unico, il che è contrario alle intenzioni e alle iniziative volte a rafforzare il processo di convergenza all'interno dell'UE.

3.9. Altri, compresi i sindacati, ritengono che la revisione proposta — e in particolare il concetto di «parità di retribuzione a parità di lavoro nello stesso luogo» — consentirebbe di garantire condizioni di parità per le imprese e maggiori diritti per i lavoratori dell'UE.

⁽⁷⁾ Occorre tenere conto del fatto che la situazione differisce da un paese all'altro e che la quota dello 0,7 % è solo una media. Le percentuali effettive, infatti, variano dallo 0,5 al 3,6 %, e sono diverse anche le conseguenze per gli Stati membri.

⁽⁸⁾ Parere del CESE sul tema *Mobilità del lavoro più equa nell'UE*, adottato il 27 aprile 2016, GU C 264 del 20.7.2016, pagg. 11-18.

⁽⁹⁾ Lettera congiunta delle parti sociali europee (CES, BusinessEurope, Ueapme, CEEP) al presidente Juncker, 2 marzo 2016.

⁽¹⁰⁾ Protocollo (n. 2) dei Trattati, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

⁽¹¹⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e ai parlamenti nazionali sulla proposta di direttiva recante modifica della direttiva relativa al distacco dei lavoratori, per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del protocollo n. 2, COM(2016) 505 final del 20 luglio 2016.

3.10. La proposta della Commissione è accompagnata da una valutazione d'impatto⁽¹²⁾ in cui essa afferma che le misure proposte per l'applicazione della direttiva riveduta avranno impatti differenti a seconda dello Stato membro, del settore e dell'impresa interessati, e rileva che la scarsità di dati disponibili in relazione al distacco dei lavoratori continua a costituire un problema.

3.11. Cifre comparabili sono basate sui documenti portatili A1, che richiedono informazioni dettagliate alle imprese che distaccano lavoratori in un dato paese. A causa della mancanza di controlli ufficiali da parte delle autorità dei paesi di origine dei lavoratori, non vi è alcuna garanzia che le informazioni contenute nei documenti A1 siano corrette. Pertanto, i dati quantitativi presentati nella valutazione d'impatto rappresentano esclusivamente una stima dell'effettivo numero di distacchi attualmente in corso e non forniscono un quadro chiaro della situazione reale.

3.12. Nel 2010 Eurofound ha pubblicato una relazione dal titolo *Lavoratori distaccati nell'Unione europea*⁽¹³⁾, che analizza il fenomeno negli Stati membri dell'UE e in Norvegia, passa in rassegna le fonti di informazioni disponibili riguardanti il numero dei distacchi e presenta dati quantitativi per i paesi in cui sono disponibili. La ricerca di Eurofound mostra che vi è carenza di dati riguardo al numero e alle caratteristiche dei lavoratori distaccati nell'UE.

3.13. Alla relazione di Eurofound hanno fatto seguito due recenti lavori di ricerca riguardanti una più equa mobilità sul mercato del lavoro: *Brief analysis of the EU Member States transposition of the «Enforcement» Directive 2014/67 improving enforcement of Directive 96/71 on the Posting of workers* («Breve analisi del recepimento degli Stati membri dell'UE della direttiva di applicazione 2014/67 che migliora l'applicazione della direttiva 96/71 relativa al distacco dei lavoratori e *Fraudulent forms of contracting work and self-employment* («Forme fraudolente di lavoro appaltato e lavoro autonomo»)⁽¹⁴⁾.

4. Principali modifiche nella proposta di revisione della direttiva 96/71/UE

4.1. Ributuzione

4.1.1. La Commissione propone di sostituire il concetto di «tariffe minime salariali» con quello di «ributuzione». Secondo la proposta della Commissione, quest'ultimo concetto copre tutti gli elementi della ributuzione che sono obbligatori nello Stato membro ospitante.

4.1.2. La Commissione ha presentato la proposta in risposta ai numerosi inviti a intervenire che le sono stati rivolti affinché affrontasse le cause dei differenziali retributivi. Secondo la Commissione, vi è un chiaro divario tra le condizioni applicate ai lavoratori locali e quelle riguardanti i lavoratori distaccati. Secondo la valutazione d'impatto che accompagna la proposta, il differenziale salariale tra i lavoratori distaccati e quelli locali è stimato in una percentuale compresa tra il 10 % e il 50 % a seconda del paese e del settore. I regimi stipendiali differenziati distorcono le condizioni di parità tra le imprese. Il concetto di «tariffe minime salariali» non coincide con le norme vincolanti che si applicano ai lavoratori locali.

4.1.3. Secondo la Commissione, pertanto, il concetto di «ributuzione» può risultare più utile al conseguimento di condizioni di parità nel mercato unico dei servizi. Il concetto di «ributuzione» comprende tutti gli elementi che vengono pagati ai lavoratori locali se sono stabiliti dalla legge o da contratti collettivi che sono in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate o da contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono applicati in tutto il territorio nazionale. La «ributuzione» potrebbe comprendere alcuni elementi che non sono inclusi nella nozione di «tariffa minima salariale», come l'indennità di anzianità, le maggiorazioni e i supplementi per lavori disagiati, faticosi o pericolosi, i premi di qualità, le tredicesime, le spese di viaggio, i buoni pasto, sebbene la maggior parte dei paesi ospitanti abbia già incluso alcuni di tali elementi nella «tariffa minima salariale».

4.1.4. Secondo la Commissione, l'introduzione del concetto di «ributuzione» dovrebbe contribuire a fare maggiore chiarezza in merito agli elementi costitutivi della ributuzione e a ridurre le differenze esistenti tra i settori nell'applicazione obbligatoria di contratti collettivi.

⁽¹²⁾ Valutazione d'impatto che accompagna il documento Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 96/71/CE, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, SWD (2016) 52 final dell'8 marzo 2016.

⁽¹³⁾ Roberto Pedersini e Massimo Pallini, *Lavoratori distaccati nell'Unione europea*, Eurofound, 2010. <http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2010/working-conditions-industrial-relations/posted-workers-in-the-european-union>

⁽¹⁴⁾ I risultati preliminari dei due progetti sono stati presentati nel corso del convegno sul tema *Verso una mobilità del lavoro più equa nell'UE*, organizzato dall'Osservatorio del mercato del lavoro del CESE e svoltosi il 28 settembre 2016.

4.1.5. Tuttavia, lo stesso termine «retribuzione» può essere considerato impreciso, in quanto lascia spazio a varie interpretazioni ed è quindi destinato a creare incertezza giuridica. La nozione di «tariffe minime salariali», pur dando comunque adito a vari dubbi, è più precisa e più facile da definire.

4.1.6. La Commissione afferma che la proposta non pregiudicherà le competenze e le tradizioni degli Stati membri in materia di fissazione dei salari, e che essa rispetta la piena autonomia del ruolo delle parti sociali. In questo contesto, è preoccupante che la Commissione proponga di sopprimere il riferimento esistente nell'attuale direttiva secondo cui la «tariffa minima salariale è definita dalla legislazione e/o dalla prassi nazionale dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è distaccato». Questa disposizione è importante per la conformità ai diversi sistemi nazionali di relazioni industriali.

4.1.7. Ai fini di tale direttiva, la nozione di retribuzione deve essere definita dalla legislazione e/o dalla prassi nazionali dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è distaccato.

4.1.8. La direttiva non vieta l'applicazione delle condizioni di lavoro e di occupazione del paese ospitante o del paese d'origine del lavoratore distaccato che siano più favorevoli ai lavoratori, in particolare attraverso l'esercizio del diritto fondamentale dei lavoratori e dei datori di lavoro di negoziare e di concludere contratti collettivi ai livelli appropriati e di ricorrere ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero, al fine di tutelare e migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori, incluso il diritto alla parità di trattamento.

4.1.9. Per garantire una corretta attuazione della direttiva di applicazione, gli Stati membri sono tenuti a pubblicare su un unico sito Internet informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione applicabili ai lavoratori distaccati nel loro territorio. Gli Stati membri possono ritardare la creazione di tale sito web unico in quanto le condizioni applicabili sono suscettibili di essere modificate. Questo processo non dovrebbe essere influenzato negativamente da alcuna nuova proposta.

4.1.10. I membri del CESE hanno discusso la questione della «retribuzione» in modo molto approfondito, tenendo conto di tutte le implicazioni di questo nuovo concetto.

4.1.11. Alcuni membri ritengono che tale nozione, introdotta ex novo, costituisca l'unico modo per garantire la parità di condizioni di lavoro ai lavoratori distaccati e ai lavoratori locali, eliminare i differenziali salariali e garantire condizioni di parità tra le imprese.

4.1.12. Secondo altri membri, invece, l'introduzione di questo nuovo concetto potrebbe tradursi in una riduzione della certezza e della chiarezza del diritto e in un aumento degli oneri amministrativi e finanziari. Qualsiasi discussione sul distacco dovrebbe tenere conto delle diverse situazioni in cui si trovano le imprese straniere e quelle nazionali. Un prestatore di servizi straniero che intenda distaccare lavoratori sopporta i costi aggiuntivi derivanti esclusivamente dal fatto di prestare servizi in un altro Stato membro: li costi di esercizio supplementari⁽¹⁵⁾ e i costi indiretti del lavoro transfrontaliero⁽¹⁶⁾.

4.1.13. Per quanto riguarda l'estensione del campo di applicazione dei contratti collettivi di applicazione generale a tutti i settori, il CESE raccomanda di riconsiderare se sia necessario anche estendere automaticamente le fonti delle norme in materia di occupazione applicabili ai lavoratori distaccati a quei settori dove non si riscontrano particolari problemi relativi al distacco.

4.2. Distacco superiore ai ventiquattro mesi

4.2.1. La Commissione affronta la questione della durata dei distacchi introducendo una proposta secondo cui, qualora la durata prevista o effettiva del distacco superi i ventiquattro mesi, lo Stato membro nel cui territorio un lavoratore è distaccato è considerato quello in cui il suo lavoro è abitualmente svolto. Detta disposizione si applica a decorrere dal primo giorno in cui il distacco supera effettivamente una durata di 24 mesi. La Commissione introduce inoltre una durata complessiva dei periodi di distacco nei casi in cui i lavoratori sono sostituiti.

⁽¹⁵⁾ Spese indirette: i costi per familiarizzarsi con gli adempimenti amministrativi e le disposizioni normative di altri Stati membri, come ad esempio le procedure di notifica, la traduzione dei documenti, la cooperazione con le autorità di controllo.

⁽¹⁶⁾ I costi indiretti del lavoro transfrontaliero possono aumentare anche del 32 %, secondo i risultati preliminari di uno studio pilota sul tema *Il costo del lavoro nei servizi transfrontalieri* realizzato dal dipartimento di Economia e amministrazione pubblica dell'Università commerciale di Cracovia (Polonia). Detti risultati sono stati presentati nel corso del convegno sul tema *Verso una mobilità del lavoro più equa nell'UE*, organizzato dall'Osservatorio del mercato del lavoro del CESE e svoltosi il 28 settembre 2016.

4.2.2. La direttiva originaria non stabilisce limiti fissi, e afferma che, ai fini della direttiva stessa, per «lavoratore distaccato» si intende il lavoratore che, per un periodo limitato, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente.

4.2.3. Per evitare situazioni poco chiare in cui è difficile stabilire se esiste un distacco ai sensi della direttiva sul distacco dei lavoratori, l'articolo 3, paragrafi 1 e 2, della direttiva di applicazione contiene un elenco non esaustivo di criteri qualitativi che caratterizzano sia la natura temporanea inerente al concetto di distacco per la prestazione di servizi che l'esistenza di un effettivo legame tra il datore di lavoro e lo Stato membro a partire dal quale avviene il distacco.

4.2.4. Una delle principali argomentazioni addotte è che né il TFUE né il regolamento (CE) n. 593/2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (regolamento Roma I) ⁽¹⁷⁾ forniscono una base per l'adozione di un periodo di 24 mesi come periodo di riferimento per determinare il paese in cui il lavoro è abitualmente svolto. Inoltre, non è corretto ricorrere a una direttiva per modificare l'applicazione di un regolamento, né definire i termini utilizzati nel regolamento Roma I in modo diverso ai fini della direttiva sul distacco dei lavoratori. Secondo le spiegazioni fornite dal servizio giuridico della Commissione europea nel suo parere in merito, «[Il nuovo articolo 2 bis] non pregiudica il diritto delle imprese che distaccano lavoratori nel territorio di un altro Stato membro di invocare la libera prestazione dei servizi anche nei casi in cui la durata del distacco è superiore a 24 mesi. Lo scopo è unicamente quello di creare certezza giuridica nell'applicazione del regolamento Roma I ad una situazione specifica, senza modificare in alcun modo detto regolamento» ⁽¹⁸⁾.

4.2.5. Il CESE non è favorevole all'idea di introdurre un termine fisso, perché ciò sarebbe contrario alla natura stessa del distacco dei lavoratori e si porrebbe in contrasto con l'obiettivo della direttiva. La durata media del distacco nell'UE è di 103 giorni ⁽¹⁹⁾ (solo il 4-5 % di tutti i distacchi ha una durata superiore a 12 mesi) ⁽²⁰⁾. Non vi è alcuna prova che periodi di distacco superiori ai due anni siano una prassi diffusa e problematica e che abbiano dato luogo a violazioni delle norme in materia di distacco dei lavoratori.

4.2.6. Al contrario, l'introduzione della dicitura «durata prevista del distacco» e di regole per la sostituzione dei lavoratori potrebbe essere causa di incertezza e portare a un'applicazione non omogenea delle regole sul distacco dei lavoratori. In particolare nel settore delle costruzioni, sarà difficile prevedere la «durata della prestazione lavorativa» e sarà arduo per le strutture di controllo dimostrarla.

4.2.7. La definizione attuale è sufficiente, e qualsiasi fissazione di un termine per il distacco dei lavoratori sarebbe in contrasto con il principio secondo cui occorre verificare quali siano i casi di distacco effettivo e giustificato. Inoltre, la Corte di giustizia ha più volte ribadito che il concetto di «temporaneo» deve essere valutato caso per caso.

4.2.8. La Commissione sostiene che tale modifica renderà la direttiva sul distacco dei lavoratori conforme alle norme sulla sicurezza sociale stabilite dal regolamento n. 883/04 ⁽²¹⁾. Detto regolamento, tuttavia, conferisce agli Stati membri la possibilità di estendere, attraverso accordi bilaterali, il periodo iniziale di due anni durante il quale sono versati i contributi previdenziali nel paese d'origine. La proposta della Commissione per la revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori prevede che, quando la durata del distacco prevista o effettiva supera i 24 mesi, debbano essere applicate tutte le condizioni di lavoro del paese ospitante fin dal primo giorno di distacco. Una disposizione, questa, che non è né necessaria né coerente.

4.3. Subappalto

4.3.1. La proposta della Commissione lascia agli Stati membri la facoltà di applicare ai lavoratori in una catena di subappalto le stesse condizioni applicate dal contraente principale. Tali condizioni dovrebbero essere applicate allo stesso modo sia ai subappaltatori nazionali che a quelli transfrontalieri, nel rispetto del principio di non discriminazione.

⁽¹⁷⁾ Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I) (GU L 177 del 4.7.2008, pagg. 6-16).

⁽¹⁸⁾ Parere del servizio giuridico della Commissione europea, fascicolo interistituzionale 2016/0070 (COD) del 28 maggio 2016.

⁽¹⁹⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2016) 52 final, pag. 39, e J. Pacolet and F. De Wispelaere, *Posting of Workers. Report on A1 portable document issued in 2014* («Distacco dei lavoratori. Relazione sui documenti portatili A1 emessi nel 2014»), dicembre 2015.

⁽²⁰⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2016) 52 final, pag. 39, e L&R Sozialforschung, *Entwicklungen im Bereich des Lohndumpings* («Sviluppi nel campo del dumping salariale»), maggio 2014.

⁽²¹⁾ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1).

4.3.2. Esistono notevoli differenze tra le disposizioni legislative, regolamentari, amministrative o di contratti collettivi applicabili negli Stati membri volte a evitare che il ricorso al subappalto consenta alle imprese di eludere le norme che garantiscono il rispetto di determinate condizioni di lavoro e occupazione relative alla retribuzione. Non esistono dati riguardo al numero degli Stati membri che applicano già un sistema di questo tipo, e la Commissione non ha presentato, nella sua valutazione d'impatto, alcuna analisi approfondita delle possibili conseguenze delle suddette regole.

4.3.3. Tuttavia, affinché questa parte della proposta possa essere efficace nella pratica, potrebbe essere utile fare un riferimento alla regola sulla responsabilità solidale lungo l'intera catena di qualsiasi subcontratto di cui all'articolo 12 della direttiva di applicazione⁽²²⁾.

4.3.4. Inoltre, l'espressione «determinate condizioni di lavoro e di occupazione relative alla retribuzione» è troppo vaga e rischia di condurre a incertezza giuridica, interpretazioni divergenti e potenziali conflitti con altre parti della direttiva. Vi potrebbero essere anche difficoltà di raffronto e molti altri problemi puramente pratici, ad esempio per quanto concerne l'accesso alle informazioni (anche in relazione al dovere dei governi di pubblicare tali informazioni ai sensi dell'articolo 5 della direttiva (UE) n. 2014/67 e alla disponibilità di contratti collettivi).

4.3.5. Non è chiaro, inoltre, come la Commissione potrebbe definire e applicare i test di non discriminazione e proporzionalità riguardo a tali disposizioni.

4.3.6. Inoltre, sarà necessario introdurre disposizioni adeguate per verificare il reale status di lavoratore autonomo dei subappaltatori, conformemente alle norme degli Stati membri.

4.4. Lavoro tramite agenzia interinale

4.4.1. La Commissione introduce un nuovo obbligo per gli Stati membri con l'aggiunta di un nuovo paragrafo che stabilisce le condizioni applicabili ai lavoratori di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della direttiva, vale a dire ai lavoratori ceduti temporaneamente da un'agenzia interinale stabilita in uno Stato membro diverso da quello di stabilimento dell'impresa utilizzatrice. Le imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), dovranno garantire ai lavoratori distaccati le condizioni che si applicano, a norma dell'articolo 5 della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale⁽²³⁾, ai lavoratori interinali ceduti temporaneamente da agenzie interinali stabilite nello Stato membro in cui il lavoro è svolto.

4.4.2. Il CESE ritiene che questa nuova disposizione non sia necessaria, poiché la direttiva originaria relativa al distacco dei lavoratori già prevedeva tale possibilità all'articolo 3, paragrafo 9. Gli Stati membri possono disporre che l'impresa di cui all'articolo 1, paragrafo 1, debba garantire ai lavoratori a norma dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera c) il beneficio delle condizioni applicabili ai lavoratori temporanei nello Stato membro in cui il lavoro è eseguito. L'opzione di applicare la direttiva 2008/104/UE è stata già esercitata dalla maggioranza dei paesi ospitanti.

4.4.3. Il CESE ritiene che la Commissione debba mantenere le misure esistenti. Occorre tenere conto del fatto che le disposizioni della direttiva 2008/104/UE si applicano alla situazione nei diversi Stati membri, mentre la direttiva 96/71/CE è applicabile alle attività transfrontaliere. Ciò è stato riconosciuto dalla stessa Commissione nella relazione sull'applicazione della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale⁽²⁴⁾.

4.4.4. Il CESE fa notare che l'articolo 5 della direttiva 2008/104/CE è molto più ampio rispetto all'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva 96/71/CE, e che ciò potrebbe, paradossalmente, portare a condizioni diverse per il distacco dei lavoratori di cui all'articolo 1, paragrafo 3, lettere a) e b), e all'articolo 1, paragrafo 3, lettera c), della legislazione attuale.

5. Quale dovrebbe essere la priorità della Commissione europea

5.1. La Commissione dovrebbe incoraggiare gli Stati membri a recepire la direttiva di applicazione⁽²⁵⁾ qualora non l'abbiano ancora fatto e assicurarsi che tutti gli Stati membri la attuino correttamente. Dopo due anni la Commissione dovrebbe valutare l'impatto di tale direttiva e determinare se le misure adottate abbiano consentito un'attuazione e un'applicazione adeguate ed efficaci, dal momento che si tratta di elementi essenziali per proteggere i diritti dei lavoratori distaccati e per garantire parità di condizioni per i prestatori di servizi.

⁽²²⁾ Articolo 12 della direttiva 2014/67/UE sulle responsabilità di subcontratto (cfr. nota a piè di pagina 1).

⁽²³⁾ Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa al lavoro tramite agenzia interinale (GU L 327 del 5.12.2008, pag. 9).

⁽²⁴⁾ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale, COM(2014) 176 final.

⁽²⁵⁾ Cfr. nota a piè di pagina 1.

- 5.2. La Commissione dovrebbe presentare un'analisi approfondita della situazione nei vari Stati membri dell'UE, nonché dati quantitativi reali sui lavoratori distaccati e sulle modalità di attuazione — e controllo dell'applicazione — della direttiva vigente.
- 5.3. La disponibilità di dati affidabili sui lavoratori distaccati è un requisito indispensabile per un dibattito efficace sulle loro caratteristiche specifiche e sulla necessità di tutelarli.
- 5.4. Se la Commissione vuole garantire una concorrenza leale, le sue prossime mosse devono concentrarsi sul contrasto delle pratiche fraudolente e sull'eliminazione del fenomeno del lavoro illegale, che ha luogo principalmente attraverso il ricorso abusivo a società di comodo.
- 5.5. La Commissione dovrebbe accelerare la convergenza economica e sociale nell'UE, garantendo nel contempo una mobilità equa dei lavoratori nell'ambito della prestazione transfrontaliera di servizi.
- 5.6. L'introduzione di un nuovo concetto come quello di «retribuzione» potrebbe sollevare questioni sia tra gli Stati membri in sede di Consiglio che tra le imprese nel corso della consultazione pubblica. La Commissione dovrebbe effettuare un'approfondita analisi socioeconomica delle conseguenze per i consumatori, per le imprese e in generale per la competitività e l'occupazione nell'UE.
- 5.7. La Commissione dovrebbe consultare le parti sociali, riconoscere la loro autonomia e rispettare i contratti collettivi applicabili in questo campo.

Motivazione dell'emendamento

Il presente emendamento è teso a proporre un approccio equilibrato alla proposta della Commissione, sulla quale si sono espressi diversi punti di vista sia tra gli Stati membri che tra le parti sociali e le imprese. La finalità è di rispecchiare adeguatamente questa divergenza di opinioni in modo credibile ed equilibrato, evidenziando altresì i punti sui quali si è trovato un consenso. L'emendamento, che corrisponde al testo presentato dalle relatrici della sezione SOC in seguito alla terza riunione del gruppo di studio, è più adeguato nel presentare questo equilibrio tra le diverse posizioni rispetto al testo emendato adottato dalla sezione.

Esito della votazione

Favorevoli 94

Contrari 175

Astensioni 23

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)»

[COM(2016) 465 final]

e sulla

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo»

[COM(2016) 466 final]

e sulla

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE»

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Relatore: José Antonio MORENO DÍAZ

Correlatore: Cristian PÎRVULESCU

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 7 settembre 2016 Parlamento europeo, 12 settembre 2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Adozione in sezione	22 novembre 2016
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	211/2/5

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Conclusioni generali e raccomandazioni

1.1.1. Il CESE ritiene necessario intraprendere una riforma equa, efficace ed efficiente del sistema europeo comune di asilo (CEAS) e stabilire una vera e propria procedura comune che risulti affidabile, flessibile, efficiente e capace di migliorare i percorsi equi e legali di ingresso nell'Unione europea, nella prospettiva del rispetto dei diritti delle persone che subiscono una persecuzione.

1.1.2. Occorre poi ricordare che l'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE) sancisce che l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi dovrebbero essere quindi i valori comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

1.1.3. Inoltre, l'articolo 78 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che l'UE sviluppa una politica comune in materia di asilo: in quest'ottica occorrerebbe proporre un autentico sistema comune e obbligatorio per tutti gli Stati membri, che armonizzi tutte le legislazioni nazionali o, in mancanza, introdurre almeno un regime comune di riconoscimento reciproco delle decisioni in materia di asilo tra tutti gli Stati membri dell'UE. Ciò renderebbe possibile un vero sistema europeo comune di asilo, mentre in caso contrario, non sarebbe possibile evitare i cosiddetti «movimenti secondari» in base ai quali le persone in cerca di protezione internazionale si scelgono i paesi che offrono le condizioni migliori all'interno dell'UE.

1.1.4. È importante sottolineare che, a fronte di una popolazione totale dell'UE-28 di circa 510 milioni di persone, le proposte presentate dalla Commissione europea (CE) nell'autunno 2015 prevedono di ricollocare approssimativamente 160 000 persone in cerca di protezione internazionale, ovvero lo 0,03 % circa della popolazione totale dell'UE, mentre alcuni paesi terzi hanno accolto milioni di persone in cerca di protezione internazionale.

1.1.5. Il CESE accoglie comunque con favore i miglioramenti apportati al sistema, come il chiarimento dei diritti e degli obblighi in materia di accesso alla procedura, la sostituzione del concetto di vulnerabilità con la nozione di esigenze particolari da valutare in base a criteri chiari, l'introduzione di maggiori garanzie per i minori e l'estensione del concetto di «famiglia».

1.1.6. Il CESE è preoccupato per la limitazione dei diritti fondamentali, come la restrizione della libera circolazione, la limitazione del diritto dei minori all'istruzione, l'applicazione di una procedura per i minori non accompagnati alle frontiere, la possibile mancanza di un approccio caso per caso in sede di analisi del concetto di paese sicuro, la riduzione delle garanzie per le domande reiterate e le procedure accelerate, il riesame automatico degli status di protezione e l'approccio punitivo delle restrizioni relative alle condizioni di accoglienza.

1.1.7. Il CESE raccomanda di standardizzare gli status di protezione, eliminare le differenze tra lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria per quanto riguarda la durata del permesso di soggiorno, il suo rinnovo e la limitazione posta all'assistenza sociale per i beneficiari di protezione sussidiaria.

1.2. Raccomandazioni in merito alla proposta di regolamento relativa alle qualifiche

1.2.1. Il CESE raccomanda di includere i criteri dell'UNHCR per la valutazione di alternative di asilo interno, in altre parole, l'analisi dell'adeguatezza e l'analisi della ragionevolezza, escludendo esplicitamente l'applicazione dell'articolo 8 in caso di persecuzione da parte dello Stato.

1.2.2. L'onere della prova dovrebbe essere condiviso tra il richiedente e l'autorità accertante, come stabilito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), senza pregiudicare l'obbligo per l'autorità accertante di «collaborare attivamente con il richiedente».

1.2.3. Il CESE raccomanda di introdurre una valutazione della proporzionalità nel valutare le cause di esclusione dallo status di rifugiato e il carattere restrittivo dell'applicazione di tali clausole, eliminando il paragrafo 6 dell'articolo 12 del regolamento sulla qualifica di beneficiario di protezione internazionale, al fine di evitare l'applicazione automatica delle cause di esclusione che non tengono conto del vissuto particolare dei richiedenti.

1.2.4. Sarebbe opportuno garantire un'analisi caso per caso nelle procedure di revisione degli status di protezione internazionale, tenendo conto delle circostanze specifiche e accordando, nell'ambito di tali procedure, eventuali garanzie procedurali che non possono essere applicate automaticamente.

1.2.5. Per quanto riguarda il riesame dello status di rifugiato, ogni nuova procedura aggiungerà un ulteriore livello di oneri amministrativi e di discrezionalità. L'elevato numero di rifugiati presenti in un paese può facilmente sovraccaricare i servizi amministrativi, che potrebbero a loro volta prendere decisioni precipitose e arbitrarie. È pertanto necessario che le autorità competenti dispongano di personale adeguato e qualificato per svolgere i controlli e occuparsi della revisione dello status di rifugiato.

1.2.6. Occorre inoltre distinguere tra cessazione, esclusione, revoca, mancato rinnovo e fine degli status di protezione, evitando ripetizioni e confusione in merito alle circostanze di fatto che hanno dato luogo a ciascun caso, e prevedendo criteri restrittivi per la loro applicazione.

1.2.7. La restrizione della libertà di circolazione delle persone beneficiarie di protezione internazionale all'interno dello Stato membro è in contrasto con l'articolo 26 della Convenzione di Ginevra e dev'essere quindi eliminata.

1.2.8. È altresì opportuno sopprimere l'articolo 44 del regolamento sulla qualifica di beneficiario di protezione internazionale, che modifica la direttiva relativa ai cittadini soggiornanti di lungo periodo, in base al quale viene azzerato il periodo di soggiorno di 5 anni se la persona viene trovata illegalmente al di fuori dello Stato membro che le ha concesso la protezione internazionale, perché contrario all'obiettivo dell'agenda europea sulla migrazione del maggio 2015.

1.3. Raccomandazioni in merito alla proposta di regolamento che stabilisce una procedura comune

1.3.1. Il CESE ricorda che la definizione di norme sotto forma di regolamenti non deve condurre a una riduzione degli standard di protezione per via dell'introduzione di criteri di ammissibilità restrittivi e della limitazione dei diritti e delle garanzie procedurali.

1.3.2. Il CESE raccomanda di eliminare l'applicazione automatica dei concetti di «paese terzo sicuro», «paese di primo asilo» e «paese di origine sicuro», nonché delle riduzioni dei limiti temporali, e di garantire l'effetto sospensivo automatico nei casi di impugnazione.

1.3.3. Devono essere aumentate le garanzie di una valutazione caso per caso, sulla base dei criteri di proporzionalità, necessità e circostanze eccezionali nei casi di restrizione della libertà o di trattenimento.

1.3.4. Parimenti devono essere aumentate le garanzie in caso di trattenimento disposto dall'autorità amministrativa, stabilendo termini precisi per tale misura e limitandola a casi eccezionali.

1.3.5. È opportuno eliminare l'esclusione del diritto all'assistenza legale gratuita in caso di domande ritenute infondate o di domande reiterate che non contengono nuove prove e argomentazioni, perché viene violato il diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

1.3.6. Occorre applicare le garanzie procedurali previste per la procedura ordinaria anche in caso di procedure accelerate, domande ai posti di frontiera e domande reiterate.

1.3.7. Prima di avviare la procedura effettiva di presentazione della domanda i richiedenti dovrebbero poter beneficiare di un periodo di riposo e di recupero.

1.4. Raccomandazioni in merito alla proposta di direttiva recante norme relative all'accoglienza

1.4.1. Occorre adottare un approccio basato su incentivi positivi per evitare movimenti secondari, piuttosto che un orientamento punitivo consistente nel sospendere, limitare, revocare o sostituire le condizioni di accoglienza ecc. Ciò risulta particolarmente sproporzionato nel caso di soggetti non richiedenti protezione internazionale nel primo paese di ingresso irregolare o di soggiorno legale.

1.4.2. Lo stesso strumento giuridico dovrebbe essere utilizzato per disciplinare le condizioni e le procedure di accoglienza, nonché i criteri di ammissibilità, in modo da evitare disparità nell'applicazione diretta di disposizioni tra loro collegate.

1.4.3. L'impiego di concetti non giuridicamente definiti, come «livello di vita dignitoso» o «rischio di fuga» dovrebbe essere limitato o evitato, in considerazione delle gravi conseguenze che comporta e della discrezionalità degli Stati membri nello stabilire i criteri per la definizione di tali concetti.

1.4.4. Dovrebbero essere inclusi altri familiari, come i fratelli e altri parenti, in linea con la proposta di revisione del regolamento di Dublino.

1.4.5. L'accesso al mercato del lavoro non dovrebbe essere escluso per i richiedenti provenienti da un paese di origine sicuro, in quanto ciò costituirebbe una discriminazione basata sulla nazionalità.

1.4.6. Devono essere eliminate le condizioni che disciplinano il diritto di accesso al mercato del lavoro, alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale.

1.4.7. Occorre inoltre assicurare il diritto assoluto dei minori all'istruzione, negli stessi termini del diritto alla salute.

2. Osservazioni in merito al regolamento qualifiche

2.1. Il CESE è favorevole a un'ulteriore armonizzazione delle norme in materia di procedure di asilo, riconoscimento e protezione a livello UE. Vi sono differenze significative tra gli Stati membri per quanto riguarda le procedure utilizzate, i tassi di riconoscimento, il contenuto della protezione garantita e le condizioni di accoglienza per i richiedenti e i beneficiari di protezione internazionale.

2.2. Per diversi motivi, gli Stati membri hanno sviluppato prassi istituzionali specifiche in materia di asilo, incoraggiando in tal modo movimenti secondari e compromettendo la parità di trattamento dei richiedenti sul territorio dell'Unione. Le differenze fra gli Stati membri potrebbero avere un impatto significativo sulla salvaguardia dei diritti fondamentali, compresi la tutela della dignità umana, il rispetto della vita privata e della vita familiare, la libertà di espressione e d'informazione, il diritto all'istruzione, la libertà professionale e il diritto di accesso al mercato del lavoro, la libertà d'impresa, il diritto di asilo, il principio di non discriminazione, i diritti del minore, la sicurezza sociale, l'assistenza sociale e l'assistenza sanitaria, sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2.3. Il CESE accoglie con favore la messa a punto di un sistema per reperire, organizzare e diffondere informazioni sulla situazione nei paesi di origine e di transito sotto gli auspici dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo. Tale sistema rappresenta infatti il punto di partenza per una vera armonizzazione delle decisioni in materia di concessione della protezione internazionale. Non è tuttavia chiaro in che misura le autorità nazionali prenderanno in considerazione le informazioni fornite e nemmeno quali siano gli strumenti per assicurare che agiscano in tal senso. Al fine di evitare decisioni estremamente divergenti, il sistema dovrebbe fornire una semplice e chiara indicazione dei paesi considerati non sicuri.

2.4. In relazione all'articolo 7, concernente i «soggetti che offrono protezione», è importante valutare correttamente le capacità dei soggetti privati e delle organizzazioni internazionali di fornire protezione. La scarsità di risorse e l'incertezza giuridica rendono infatti molto difficile per entrambe le categorie garantire una protezione solida e a lungo termine, soprattutto in situazioni di guerra civile o di intensa attività di repressione governativa.

2.5. L'eventuale protezione interna che un richiedente può ricevere è un fattore pertinente per determinare la concessione della protezione. Le autorità competenti devono prendere in considerazione l'intera gamma di rischi che possono minacciare la sicurezza dei cittadini a seguito di uno sfollamento interno. Territori sicuri possono diventare rapidamente insicuri, per tutta una serie di motivi: sconfitte militari, assistenza e interventi di Stati esteri, azioni di sabotaggio e attentati terroristici. Sebbene l'articolo 8 sia chiaro nel definire il significato di «sicuro» (anche in riferimento agli spostamenti e alla disponibilità di protezione), spetta alle autorità nazionali europee interpretare i fatti e i dati disponibili.

2.6. L'articolo 9 definisce in maniera esaustiva gli «atti di persecuzione», ai sensi dell'articolo 1, lettera A, della convenzione relativa allo status dei rifugiati (Convenzione di Ginevra). Questo articolo, in combinazione con gli articoli 10 e 6 concernenti rispettivamente i «motivi di persecuzione» e i «responsabili della persecuzione o del danno grave», dovrebbe essere interpretato in modo da ricomprendere gli atti di persecuzione perpetrati sia da autorità statali che da attori non statali. La realtà della repressione politica e della guerra civile mostra che gli atti di violenza sono commessi da diversi gruppi paramilitari e miliziani, che agiscono sotto la protezione delle autorità statali le quali però solitamente negano qualsiasi coinvolgimento.

2.7. Il CESE è da sempre favorevole a un'armonizzazione del contenuto della protezione concessa ai rifugiati e a quanti beneficiano della protezione sussidiaria⁽¹⁾. Il contenuto della protezione è un altro fattore fondamentale responsabile dei movimenti secondari all'interno dell'Unione. Ma soprattutto, il CESE ha sempre auspicato un'armonizzazione volta a garantire il livello massimo e non minimo di protezione. La proposta della Commissione propone una serie di iniziative positive in tal senso.

2.8. Occorrono chiarimenti in merito alle informazioni da fornire, ai permessi di soggiorno e ai documenti di viaggio. Va invece osservato che l'accesso al mercato del lavoro è già stato oggetto di chiarimenti e il livello di protezione è stato aumentato, ad esempio in materia di condizioni di lavoro, libertà di adesione ad organizzazioni e accesso a opportunità di formazione occupazionale, con l'attribuzione ai beneficiari di protezione internazionale degli stessi diritti di cui godono i cittadini degli Stati membri. Tale considerazione riguarda anche il riconoscimento delle qualifiche professionali, la sicurezza sociale, l'assistenza sociale e l'assistenza sanitaria.

⁽¹⁾ Cfr. il parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta» — COM(2009) 551 definitivo — 2009/0164 (COD) (GU C 18 del 19.1.2011, pag. 80).

2.9. L'accesso a misure di integrazione (corsi di lingua, programmi di orientamento civico e integrazione, formazione professionale) è una condizione fondamentale per la riuscita dell'integrazione stessa. Le iniziative intese a facilitare l'integrazione sono accolte con particolare favore e dovrebbero essere anzi incoraggiate.

2.10. Al tempo stesso, trasformare la partecipazione alle misure di integrazione in un presupposto per accedere ad altri servizi, quali l'assistenza sociale (cfr. articolo 34), potrebbe rivelarsi problematico ed è quindi opportuno adottare una formulazione prudente su questo aspetto. Le misure di integrazione devono essere pienamente accessibili e utili al fine di facilitare la partecipazione. I beneficiari di protezione internazionale potrebbero essere esclusi dalle misure di integrazione e dai servizi per i quali è richiesta la partecipazione alle misure di integrazione, ad esempio l'apprendimento della lingua, l'istruzione e l'occupazione.

3. Osservazioni in merito alla proposta di regolamento che stabilisce una procedura comune

3.1. Il CESE accoglie con favore la proposta e il relativo obiettivo di stabilire una procedura realmente comune di protezione internazionale che sia efficace, equa ed equilibrata. La scelta dello strumento (un regolamento direttamente applicabile in tutti gli Stati membri) è necessaria per conseguire un più elevato livello di armonizzazione e una maggiore uniformità nei risultati delle procedure di asilo in tutti gli Stati membri. Il CESE considera il regolamento un passo nella giusta direzione, che limita i movimenti secondari tra gli Stati membri, favorendo in tal modo l'esercizio del principio di solidarietà.

3.2. Le procedure devono essere chiare e garantire la prevedibilità. In merito ai termini, risulta ragionevole il mantenimento del parametro dei sei mesi per l'accesso del richiedente alla procedura e per la conclusione dell'esame delle domande sia nella fase amministrativa sia in quella d'impugnazione.

3.3. Per quanto riguarda le eccezioni, è necessario chiarire che cosa si intenda per «domande infondate e inammissibili».

3.4. Il CESE appoggia pienamente la fornitura di assistenza da parte dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo agli Stati membri che ricevono un numero sproporzionato di domande simultanee.

3.5. Il CESE accoglie con favore la definizione di garanzie procedurali a tutela dei diritti dei richiedenti. Questo è un ambito in cui la posizione della Commissione è sempre stata chiara. Tutti i richiedenti che arrivano in uno Stato membro si trovano in condizioni di vulnerabilità, avendo quasi tutti compiuto un lungo viaggio, in situazioni di grande disagio e pericolo. E per riuscire ad adattarsi e collaborare con le autorità, devono superare una serie di barriere linguistiche, culturali e psicologiche. Anche se le nuove procedure proposte sono più chiare, la loro applicazione spetterà alle autorità dello Stato membro. E se queste ultime incontreranno difficoltà a operare in base alle nuove procedure, dovranno essere individuate forme di assistenza e di sostegno.

3.6. Per quanto riguarda la volontà di armonizzare le norme in materia di paesi sicuri, il CESE appoggia in linea generale la progressiva transizione verso un'armonizzazione completa, allo scopo di sostituire gli elenchi nazionali di paesi sicuri con elenchi europei o designazioni a livello UE, entro cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento ⁽²⁾.

3.7. Per quanto riguarda la procedura di impugnazione, la proposta della Commissione sancisce il diritto a un ricorso effettivo, con termini espliciti e con un effetto sospensivo automatico, salvo nei casi di rifiuto nell'ambito di procedure accelerate, non ammissione da parte del primo paese di asilo e domande reiterate, rifiuto a causa di ritiro esplicito o implicito, e decisioni relative a un precedente ricorso.

3.8. Il periodo per il quale è concessa la protezione ha un impatto diretto sulle prospettive di integrazione e dovrebbe essere sufficientemente lungo da consentire di prevedere incentivi per i beneficiari di protezione internazionale, le autorità e i datori di lavoro.

⁽²⁾ La posizione del CESE in materia è stata formulata nel parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di paesi di origine sicuri ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE» [COM(2015) 452 final] (GU C 71 del 24.2.2016, pag. 82).

4. Osservazioni in merito alla direttiva recante norme relative all'accoglienza

4.1. Il CESE si è impegnato attivamente a favore dell'armonizzazione delle condizioni di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale, non soltanto per ridurre i movimenti secondari, ma principalmente per aumentare le possibilità di successo dell'integrazione e la piena protezione dei diritti fondamentali.

4.2. Il CESE accoglie con favore l'obbligo per gli Stati membri di prevedere piani di emergenza per assicurare l'adeguata accoglienza dei richiedenti nel caso di un loro afflusso in numero sproporzionato.

4.3. Il CESE appoggia pienamente l'obiettivo della Commissione di aumentare l'autosufficienza dei richiedenti e le possibili prospettive di integrazione. Questo obiettivo è in linea con la posizione del Comitato a favore di un accesso più rapido al mercato del lavoro, e di un accesso a servizi e programmi per facilitare l'integrazione (ad esempio, corsi di lingua). Pertanto la riduzione del termine per l'accesso al mercato del lavoro da un massimo di nove mesi a un massimo di sei mesi dalla presentazione della domanda rappresenta un passo nella giusta direzione.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici»

[COM(2016) 479 final — 2016/0230 (COD)]

e su

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas a effetto serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 per un'Unione dell'energia resiliente e per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici»

[COM(2016) 482 final — 2016/0231 (COD)]

(2017/C 075/17)

Relatrice: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Correlatore: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Consultazione	Consiglio, 25 agosto 2016 Parlamento europeo, 12 settembre 2016 Commissione europea, 20 luglio 2016
Base giuridica	Articoli 192, paragrafo 1, e 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente
Adozione in sezione	14 dicembre 2016
Adozione in sessione plenaria	
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	210/0/2

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore le proposte presentate al momento opportuno dalla Commissione per tener fede all'impegno dell'UE di ridurre entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra in tutti i settori economici e sociali dell'Unione. Il Comitato sottolinea tuttavia che occorre tener conto, al tempo stesso, della sfida globale di lungo periodo relativa all'attenuazione degli effetti dei cambiamenti climatici. Questo richiede una valutazione approfondita per stabilire se l'approccio adottato oggi dall'UE nel campo della politica climatica, per quanto riguarda gli sforzi a livello mondiale, europeo e nazionale, sia idoneo ad aprire la strada verso un mondo a «zero emissioni» di carbonio.

1.2. In materia di ripartizione degli sforzi, il CESE concorda pienamente con l'idea che, per assicurare il rispetto dei principi di equità e di efficacia rispetto ai costi, sia necessario tener conto delle differenze esistenti tra gli Stati membri. Per conseguire in modo equo un'autentica efficacia rispetto ai costi, i calcoli sulla ripartizione degli sforzi dovrebbero tuttavia riguardare entrambi gli aspetti (equità ed efficacia) allo stesso tempo in tutti gli Stati membri, e fissare gli obiettivi in modo tale che i costi relativi siano gli stessi per ciascun paese. A causa delle lacune del processo di ripartizione degli sforzi, il CESE ritiene fondamentale introdurre e sviluppare ulteriormente dei meccanismi di flessibilità.

1.3. L'inclusione delle tematiche dell'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura (Land Use, Land Use Change and Forestry — LULUCF) nel quadro 2030 per il clima e l'energia introduce un significativo elemento di novità nella politica climatica dell'UE. Il CESE ritiene necessario che l'inserimento di queste tematiche nel quadro 2030 sia realizzato in modo da migliorare il conseguimento dell'obiettivo a lungo termine consistente nel pervenire a «zero emissioni» di carbonio. L'uso sostenibile e la gestione attiva delle risorse naturali a base biologica, vale a dire, una bioeconomia sostenibile — che include una gestione sostenibile delle foreste e una produzione alimentare adeguata ai

cambiamenti climatici — costituiscono una componente fondamentale di questo processo di transizione, che dovrebbe essere valutata con attenzione per ottenere una crescita sostenibile sotto il profilo ambientale, economico e sociale.

1.4. Il ruolo dell'agricoltura e della silvicoltura richiede l'adozione di un approccio olistico per la politica climatica dell'UE. È necessario tener conto sia del problema della riduzione delle emissioni che della questione del sequestro del carbonio, come pure delle sfide rappresentate dall'adattamento ai cambiamenti climatici e dalla sicurezza alimentare. L'accordo di Parigi introduce un obbligo forte di passare all'azione per contenere il riscaldamento globale «ben al di sotto di 2 °C [...] e di continuare ad adoperarsi per mantenerlo a 1,5 °C», nonché di «rafforzare la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e di favorire la resilienza a tali cambiamenti e uno sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra, in modo da non mettere a repentaglio la produzione alimentare». È quindi importante tenere ben presente la necessità di un'accresciuta resilienza ai cambiamenti climatici nel settore agricolo, adoperandosi nel contempo per attenuare gli effetti di tali cambiamenti.

1.5. Il CESE invita la Commissione e gli Stati membri a prendere atto del ruolo fondamentale e del potenziale delle foreste e di una gestione sostenibile delle risorse forestali in quanto serbatoi di assorbimento del carbonio, e a riconoscerne i benefici sociali, ambientali ed economici.

1.6. Il sequestro del carbonio non è solo una questione di superficie occupata da terreni forestali: si tratta prima di tutto di incrementare l'espansione delle foreste e una robusta fotosintesi grazie ad una gestione attiva delle foreste, oltre che di un maggiore utilizzo della biomassa legnosa per la fabbricazione di prodotti e la generazione di energia. Limitare lo sfruttamento delle risorse forestali finirebbe per determinare, a lungo andare, una diminuzione dei pozzi di carbonio a causa dell'invecchiamento delle foreste e, quindi, di una loro crescita più lenta. Allo stesso modo, nelle terre coltivate e nei pascoli il ciclo della crescita e del raccolto di quanto prodotto garantisce che l'assorbimento del biossido di carbonio continui ad essere il più efficiente possibile.

1.7. Il CESE ritiene importante realizzare una valutazione scientifica dell'emissione e dell'assorbimento dei gas a effetto serra, in modo trasparente e utilizzando parametri comuni. Invita la Commissione a mettere a punto regole di contabilizzazione relative alla gestione dei suoli e delle foreste che tengano conto delle emissioni effettive e dei tassi reali di sequestro del carbonio. Inoltre, i livelli nazionali di riferimento per le foreste devono essere fissati dagli Stati membri sulla base delle previsioni di sfruttamento sostenibile delle risorse forestali. L'UE dovrebbe anche mettere a punto uno strumento satellitare di precisione per il monitoraggio globale delle foreste. Sarebbe altresì necessario definire metodi di contabilizzazione adeguati per il sequestro del carbonio realizzato da piante non legnose nei terreni agricoli. È poi importante evitare che le emissioni legate alla biomassa prodotte nel settore LULUCF vengano contabilizzate una seconda volta in altri settori.

1.8. Il CESE invita ciascuno Stato membro ad elaborare politiche nazionali «dal basso verso l'alto» e ambiziose per il settore LULUCF, coinvolgendo da vicino la società civile in tale processo di elaborazione a livello nazionale, regionale e locale.

1.9. Il CESE riconosce che le ambiziose proposte presentate richiedono importanti risorse finanziarie per avere successo, e invita la Commissione a istituire, in collaborazione con la BEI, uno strumento finanziario ad hoc inteso a favorire il conseguimento di questi obiettivi, strumento che andrebbe ad aggiungersi agli strumenti finanziari già esistenti. È inoltre necessaria un'intensa attività di ricerca e innovazione per sviluppare e adottare nuovi metodi volti ad attenuare gli effetti dei cambiamenti climatici.

2. Introduzione

2.1. Il 20 luglio 2016 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento sulle riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 (Ripartizione degli sforzi in relazione al quadro 2030) e un'altra proposta di regolamento sull'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura (*Land Use, Land Use Change and Forestry* — LULUCF) nel quadro 2030 per il clima e l'energia. In contemporanea, la Commissione ha pubblicato una comunicazione su una strategia europea per una mobilità a basse emissioni. Nel presente parere il CESE esprime il suo punto di vista sulle citate proposte di regolamento, mentre la sua posizione sulla comunicazione relativa al settore dei trasporti è illustrata in un parere distinto (TEN/609).

2.2. Le proposte di regolamento sono parte delle iniziative assunte dall'UE per onorare l'impegno di ridurre le sue emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. In base a quanto concordato dall'UE, l'obiettivo da raggiungere entro il 2030 comporta, rispetto ai livelli del 2005, una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 43 % nei settori contemplati dal sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (*Emissions Trading System* — sistema ETS) e del 30 % negli altri settori (non ETS). La revisione della direttiva sul sistema ETS è attualmente all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio. Il CESE ha formulato la propria posizione su tale revisione nel parere NAT/675.

2.3. Le disposizioni dei regolamenti proposti si applicano a settori e attività che non rientrano nel sistema ETS, come i trasporti, l'edilizia, l'agricoltura e i rifiuti, nonché all'uso del suolo e alla silvicoltura. Gli obiettivi di riduzione delle emissioni a carico degli Stati membri ampliano la portata della decisione sulla condivisione degli sforzi per quanto riguarda gli obiettivi climatici dell'Unione per il 2020, mentre le problematiche dell'uso del suolo e della silvicoltura vengono incluse per la prima volta nel quadro dell'UE per il clima e l'energia: sino ad oggi tali tematiche erano state considerate nel contesto del protocollo di Kyoto.

2.4. La Commissione propone obiettivi di riduzione delle emissioni differenziati a livello nazionale per tener conto della richiesta del Consiglio europeo di attenersi ai principi di equità e di efficacia rispetto ai costi. Gli obiettivi di ciascuno Stato membro per il 2030 rientrano in una forbice che va dallo 0 % al 40 %. Per quanto riguarda l'uso del suolo e la silvicoltura, la Commissione propone che in ciascuno Stato membro le emissioni e gli assorbimenti, calcolati secondo le regole di contabilizzazione, debbano risultare in pareggio.

2.5. La Commissione propone di proseguire con l'applicazione di un regime di flessibilità che consenta il trasferimento di quote di emissioni tra Stati membri e nel corso del tempo. Propone inoltre di introdurre nuove flessibilità che permettano al settore della ripartizione degli sforzi di pervenire a determinati compromessi con i settori coperti dal sistema ETS e con il settore LULUCF.

2.6. I regolamenti proposti trattano anche le questioni del monitoraggio e della comunicazione in materia di gas a effetto serra, comprese le regole di contabilizzazione delle emissioni derivanti dall'uso del suolo e dalla silvicoltura.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE accoglie con favore, nel complesso, le proposte presentate al momento opportuno dalla Commissione per tener fede all'impegno dell'UE di ridurre entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra in tutti i settori economici e sociali dell'Unione. Il Comitato sottolinea tuttavia che occorre tener conto, al tempo stesso, della sfida globale di lungo periodo relativa all'attenuazione degli effetti dei cambiamenti climatici: questo significa che le politiche e le misure adottate devono essere compatibili con l'obiettivo a lungo termine di pervenire ad un mondo a «zero emissioni» di carbonio.

3.2. In un recente parere (NAT/690) il CESE ha esortato l'UE a prefiggersi di incrementare il proprio impatto positivo sul clima mondiale (la cosiddetta «*carbon handprint*», o azioni positive in materia di carbonio) anziché concentrarsi esclusivamente sulla riduzione delle proprie emissioni. Nel quadro della politica per il clima entro la scadenza del 2030, andrebbero pertanto incentivate l'offerta di soluzioni ai problemi climatici per i paesi terzi e la realizzazione di progetti congiunti con i loro governi, tenendo presente che l'accordo di Parigi si riferisce ad un nuovo meccanismo di cooperazione internazionale per la lotta contro i cambiamenti climatici.

3.3. Nel parere citato il CESE ha invocato inoltre una «Unione per il clima» più efficace, al cui interno gli aspetti dedicati al clima siano strettamente integrati nelle corrispondenti politiche del mercato unico. La suddivisione dell'obiettivo comune di riduzione delle emissioni in una serie di sotto-obiettivi a livello nazionale potrebbe orientare l'azione lungo un percorso più frammentario e dispersivo. Il CESE invita pertanto la Commissione a prendere egualmente in esame le opzioni e possibilità di adozione di un approccio comunitario più coerente nei settori non contemplati dal sistema ETS per quanto riguarda la politica climatica dell'UE per il periodo successivo al 2030.

3.4. Un'altra strada percorribile per l'azione per il clima consiste, anziché nella ripartizione degli sforzi tra Stati membri, in un approccio settoriale, sul quale è fondata la comunicazione sul settore dei trasporti. Il CESE ritiene importante distinguere tra questioni connesse al mercato unico e questioni che attengono, per loro stessa natura, alla sfera nazionale. In generale, un approccio settoriale è più adatto per il mercato unico, mentre un approccio specifico per paese è pertinente per problematiche quali, ad esempio, la gestione delle risorse naturali di un determinato Stato membro. Questo è vero soprattutto in materia di politica forestale.

3.5. L'inclusione delle tematiche dell'uso del suolo e della silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia introduce un significativo elemento di novità nella politica climatica dell'UE. Il CESE ritiene necessario che l'inserimento di queste tematiche nel quadro 2030 sia realizzato in modo da migliorare il conseguimento degli obiettivi a lungo termine consistenti nel pervenire a «zero emissioni» di carbonio e ad una crescita sostenibile, e non concentrandosi unicamente su azioni a breve e medio termine.

3.6. La necessità di ridurre le emissioni e di aumentare lo stoccaggio del carbonio spinge a impiegare la biomassa sia come materia prima per la produzione di un ventaglio di bioprodotto che come fonte di energia rinnovabile, compreso l'utilizzo di bioenergie sostenibili associato alla decarbonizzazione dei trasporti. Una bioeconomia sostenibile, vale a dire l'uso e la gestione sostenibili di risorse naturali a base biologica, è quindi una componente fondamentale del processo di transizione verso il traguardo delle «zero emissioni» di carbonio.

3.7. Il settore forestale può svolgere un ruolo cruciale per quanto riguarda la riduzione delle emissioni di biossido di carbonio, l'accresciuto impiego di energie rinnovabili e la promozione di consumi sostenibili. Oggi le risorse forestali dell'UE sono in aumento grazie a investimenti a lungo termine nella gestione delle foreste diretti ad aumentare, in futuro, i livelli sostenibili di raccolta del legno. Anche il sempre maggiore impiego di biomassa richiederà una gestione attiva delle foreste nei prossimi anni.

3.8. Il CESE intende sottolineare che la politica climatica dell'UE non deve stabilire dei limiti per lo sfruttamento delle risorse forestali, purché le operazioni di taglio del legno non risultino in eccesso rispetto al ritmo di crescita di tali risorse e a condizione di attuare pratiche di gestione sostenibile delle foreste. Limitare nel breve termine lo sfruttamento delle risorse forestali finirebbe per determinare, a lungo andare, una diminuzione dei pozzi di carbonio.

3.9. I cambiamenti climatici sono inoltre strettamente collegati alla sicurezza alimentare, in particolare a livello globale, ed ecco perché poter affrontare in contemporanea la sfida della sicurezza alimentare e quella dell'attenuazione degli effetti dei cambiamenti climatici è un fattore essenziale. La disponibilità di terreni da destinare alle colture e la pressione esercitata dall'urbanizzazione dovrebbero servire da stimolo a un incremento sostenibile della produttività affinché l'Europa possa dare il proprio contributo nell'affrontare la sfida globale della sicurezza alimentare.

3.10. Per quanto riguarda le emissioni nette del settore agricolo, il CESE ricorda che è stata presentata una proposta, ambiziosa quanto quelle in esame, relativa ai limiti nazionali di emissione (*National Emissions Ceilings* — NEC), e chiede quindi di procedere con coerenza evitando che lungo il percorso di elaborazione e attuazione di questi distinti testi legislativi finiscano per sovrapporsi diversi oneri.

4. Osservazioni specifiche in merito alla proposta sulla ripartizione degli sforzi

4.1. La Commissione ha raccolto l'invito del Consiglio europeo a tenere conto, nella sua proposta, dei principi di equità e di efficacia rispetto ai costi. Il CESE concorda pienamente con l'idea che, per assicurare il rispetto di entrambi questi principi, sia necessario prendere in considerazione le differenze esistenti tra gli Stati membri, in termini tanto di caratteristiche specifiche e di punti di partenza di ciascun paese, quanto di potenziale economico e sociale dei singoli Stati membri per la riduzione delle emissioni.

4.2. Il CESE sottolinea tuttavia che l'approccio proposto non produce il risultato più efficace al livello dell'UE, in quanto considera l'equità e l'efficacia rispetto ai costi separatamente l'una dall'altra, mentre per conseguire in modo equo un'autentica efficacia rispetto ai costi, i calcoli dovrebbero riguardare entrambi gli aspetti allo stesso tempo e in tutti gli Stati membri.

4.3. Idealmente, la soluzione più efficace in termini di costi consisterebbe nel calcolare le curve di costo relative alle riduzioni delle emissioni in ciascun paese e nel fissare gli obiettivi da raggiungere al punto in cui i costi marginali in relazione al PIL sono gli stessi, il che, tra l'altro, eliminerebbe l'eventuale problema di un'assegnazione di quote in eccesso. Un altro, possibile metodo consisterebbe nel fissare il medesimo obiettivo relativo per ciascun paese e, quindi, nel fare ricorso ai meccanismi di flessibilità per trovare la soluzione migliore.

4.4. Come nel caso dell'esito del processo di ripartizione degli sforzi, il CESE osserva che la verifica dei risultati di questi metodi è difficile da realizzare. Insiste perciò sull'importanza di presentare in modo trasparente i dati, le ipotesi su cui si basano i calcoli e la metodologia utilizzata.

4.5. Ai fini di una maggiore prevedibilità, il CESE ritiene importante tener conto degli eventuali effetti della «Brexit» sulla ripartizione degli sforzi e predisporre le opportune misure al riguardo. D'altra parte, Norvegia e Islanda hanno dichiarato che intendono partecipare all'azione congiunta dell'UE, il che potrà avere ugualmente delle ripercussioni sulla realizzazione della ripartizione degli sforzi.

4.6. A causa delle inevitabili lacune nel processo di ripartizione degli sforzi, è importante introdurre regole e meccanismi di flessibilità che consentano di massimizzare i benefici ricavabili in termini di efficienza. Si dovrebbe prendere in esame anche la possibilità di introdurre un nuovo tipo di flessibilità tra settori. Occorre inoltre adottare un sistema efficiente e trasparente che monitori i risultati di tali meccanismi di flessibilità.

4.7. La flessibilità offerta dalla possibilità per gli Stati membri di scambiarsi quote annuali di emissioni e di realizzare misure di riduzione delle emissioni in un altro Stato membro contribuisce sia a migliorare l'efficacia rispetto ai costi che ad una maggiore equità. È inoltre indispensabile introdurre, con meno limitazioni rispetto ad oggi, la possibilità di trasferire quote di emissioni nel corso del tempo poiché, di fatto, le misure di riduzione delle emissioni non seguono una traiettoria lineare da un anno all'altro.

4.8. La proposta della Commissione sulla possibilità di utilizzare quote di emissioni dei settori coperti dall'ETS per compensare le emissioni degli altri settori è accolta con favore in quanto anch'essa punta ad ottimizzare la riduzione delle emissioni. Al tempo stesso, si deve riconoscere che annullare quote di emissioni in un determinato Stato membro ha delle ripercussioni su altri paesi, dato che il sistema di scambio di quote di emissioni interessa l'intera UE.

4.9. Il CESE approva la possibilità di utilizzare gli assorbimenti di carbonio e le riduzioni di emissioni nel settore LULUCF per compensare le emissioni in altri settori. L'eventuale inclusione della gestione delle foreste nei meccanismi di flessibilità dovrà essere progettata in modo tale da incentivare la gestione sostenibile e l'espansione delle foreste, e in modo da non compromettere lo sfruttamento delle risorse forestali come materia prima della bioeconomia.

5. Osservazioni specifiche sulla proposta per il settore LULUCF

5.1. Il ruolo dell'agricoltura e della silvicoltura richiede l'adozione di un approccio olistico per la politica climatica dell'UE. Essendo i più duramente colpiti da eventi climatici avversi, questi due settori devono affrontare, oltre alla sfida dell'attenuazione degli effetti dei cambiamenti climatici, anche quella dell'adattamento ad essi. Per questo motivo occorre incentivare un percorso di attenuazione degli effetti dei cambiamenti climatici che riduca al minimo gli impatti negativi sulla produzione. Come indicato nella proposta della Commissione, è importante considerare la posizione dell'UE sulla scena mondiale e tener conto del bilancio globale dell'accordo di Parigi, in particolare per quanto riguarda l'integrità ambientale e i possibili effetti negativi della rilocalizzazione delle emissioni di carbonio.

5.2. In base all'accordo di Parigi, entro la seconda metà del XXI secolo si dovrebbe pervenire ad un equilibrio tra le fonti antropogeniche di emissioni e gli assorbimenti — ad esempio le foreste — di gas a effetto serra. È quindi di fondamentale importanza preservare le foreste per la loro funzione di pozzi ed evitare la saturazione di carbonio nelle foreste in fase di invecchiamento.

5.3. La gestione sostenibile delle foreste, associata all'impiego del legno come materia prima per la fabbricazione di prodotti e alla sostituzione dei combustibili fossili con la bioenergia, è uno strumento efficace per tenere sotto controllo i saldi di carbonio. Per evitare di compromettere l'integrità ambientale, le emissioni da fonti fossili di altri settori non dovrebbero essere compensate dai pozzi rappresentati dalle foreste in un modo che riduca la disponibilità di legno da utilizzare per la bioeconomia.

5.4. La gestione dei pozzi rappresentati dalle foreste non è solo una questione di superficie occupata da terreni forestali: si tratta prima di tutto di un'accresciuta espansione delle foreste grazie ad una loro gestione attiva, oltre che di un maggiore utilizzo di prodotti ottenuti dall'estrazione del legno. Il CESE ritiene pertanto significativo che i prodotti ottenuti dall'estrazione del legno siano inclusi nel settore LULUCF, e gli Stati membri dovrebbero sfruttare a fondo le potenzialità offerte da tali prodotti in termini di stoccaggio del carbonio e di crediti creati grazie a quest'ultimo. Inoltre, dovrebbe essere possibile permettere che le emissioni dovute alla deforestazione siano compensate dall'incremento delle risorse forestali ottenuto con una gestione sostenibile delle foreste.

5.5. Per sfruttare le significative potenzialità insite in una gestione sostenibile delle foreste⁽¹⁾ ai fini dell'attenuazione degli effetti dei cambiamenti climatici, il CESE invita la Commissione a intensificare i propri sforzi per mettere a punto le regole di contabilizzazione relative alla gestione delle foreste. Tali norme dovranno tener conto della crescita effettiva delle foreste e dei tassi reali di sequestro del carbonio per rimediare al problema che si presenta con le norme vigenti, ossia il fatto che, in alcuni casi, quelli che sono in realtà dei pozzi vengono definiti come fonti di emissioni.

5.6. Le regole di contabilizzazione proposte per quanto riguarda i livelli di riferimento per le foreste sono più complesse che in passato e non incentivano in misura sufficiente una maggiore crescita delle foreste né la bioeconomia. Il CESE propone, invece di stabilire criteri eccessivamente dettagliati, che i livelli nazionali di riferimento per le foreste vengano fissati dagli Stati membri sulla base delle previsioni di sfruttamento delle risorse forestali, pur garantendo al tempo stesso che le operazioni annuali di taglio del legno non risultino, nel lungo periodo, in eccesso rispetto al ritmo di crescita annua delle foreste.

5.7. Il CESE approva l'osservazione della Commissione secondo cui, per evitare la doppia contabilizzazione delle emissioni, l'uso della biomassa nel settore energetico deve essere considerato a «zero emissioni», come indicato nelle linee guida del gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico («linee guida IPCC»=*Intergovernmental Panel on Climate Change*). Occorre inoltre evitare qualsiasi altra doppia contabilizzazione delle emissioni.

5.8. Il CESE invita la Commissione a lavorare ad uno snellimento delle regole di contabilizzazione a livello mondiale per il settore LULUCF: tali norme dovrebbero infatti essere quanto più semplici possibile per promuovere l'adesione di altri paesi a tale processo. A livello internazionale, l'UE dovrebbe inoltre dare un contributo grazie alle proprie competenze in materia di inventari e metodi di monitoraggio delle risorse forestali, e dovrebbe in particolare sviluppare un sistema satellitare europeo di precisione capace di fornire dati globali reali.

5.9. Allo stesso modo della gestione delle foreste, anche la gestione attiva delle terre coltivate e dei pascoli fornisce un apporto alla lotta ai cambiamenti climatici, contribuendo al tempo stesso alla sicurezza alimentare globale. Una gestione più efficiente delle terre coltivate e dei pascoli, che migliori anche la produttività del suolo, i raccolti e il reimpianto, aumenta il sequestro del carbonio e dovrebbe quindi essere adeguatamente riconosciuta sotto forma di crediti. Limitare la produzione di biomassa ridurrebbe sempre più, a lungo termine, gli assorbimenti di gas a effetto serra dall'atmosfera a causa di una diminuzione della fotosintesi. Si dovrebbe inoltre tener conto delle caratteristiche specifiche dei suoli organici e delle possibilità di continuare a coltivarli che essi offrono.

⁽¹⁾ Nabuurs et al., *A new role for forests and the forest sector in the EU post-2020 climate targets* («Un nuovo ruolo per le foreste e il settore forestale nel quadro degli obiettivi climatici dell'UE per il periodo successivo al 2020»), 2015.

5.10. Per sfruttare appieno le notevoli possibilità offerte dalla gestione delle terre coltivate e dei pascoli onde incrementare la funzione dei suoli in quanto pozzi di assorbimento del carbonio e fornire indicazioni su eventuali miglioramenti del loro rendimento, il CESE chiede di svolgere ricerche su regole di contabilizzazione per la biomassa associata a piante non legnose annuali e perenni e di definire tali regole. Il potenziale insito in un approccio dinamico alla gestione dei suoli, incentrato sull'ottimizzazione delle loro funzioni — tenendo conto delle condizioni in loco — non solo andrebbe a beneficio del clima e dell'ambiente, ma contribuirebbe anche alla sostenibilità economica e sociale del settore agricolo, in particolare delle piccole aziende agricole a conduzione familiare.

5.11. Tutto sommato, il successo registrato con l'accordo di Parigi è merito di un approccio dal basso verso l'alto, che è consistito nel fissare obiettivi nazionali basati sui punti di forza e le opportunità di ciascuno Stato membro. Inoltre, il CESE riconosce le differenze esistenti tra gli Stati membri nel settore LULUCF. Le politiche dovrebbero pertanto essere adattate al livello nazionale, nel rispetto del principio di sussidiarietà, e le attività LULUCF dovrebbero essere considerate un pilastro distinto della politica per il clima.

5.12. Il CESE intende invitare ciascuno Stato membro ad adottare politiche ambiziose in materia di attenuazione degli effetti dei cambiamenti climatici nel settore LULUCF, ed esortarli nel contempo a definire una strategia a lungo termine per un uso del suolo e una silvicoltura sostenibili, coinvolgendo in particolare la società civile e le parti sociali in tale processo di elaborazione a livello nazionale, regionale e locale.

5.13. Perché i paesi dell'UE siano in grado di adottare le succitate ambiziose politiche sono necessarie ingenti risorse finanziarie. Il CESE chiede quindi alla Commissione di istituire, in collaborazione con la BEI, uno strumento finanziario ad hoc inteso a favorire il conseguimento di questi obiettivi, strumento che andrebbe ad aggiungersi agli strumenti finanziari già esistenti. Inoltre, è del tutto evidente che occorrono maggiori investimenti in attività di ricerca e sviluppo finalizzate a mettere a punto nuovi metodi di attenuazione degli effetti dei cambiamenti climatici.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un piano pluriennale per gli stock demersali nel Mare del Nord e per le attività di pesca che sfruttano tali stock e abroga il regolamento (CE) n. 676/2007 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1342/2008 del Consiglio»

[COM(2016) 493 final — 2016/0238 (COD)]

(2017/C 075/18)

Relatore: **Thomas McDONOGH**

Consultazione	Parlamento, 12 settembre 2016 Consiglio, 26 settembre 2016
Base giuridica	Articoli 43, paragrafo 2, e 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Decisione dell'Ufficio di presidenza	20 settembre 2016
Sezione competente	Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente
Adozione in sezione	24 novembre 2016
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	211/1/3

1. Osservazioni generali e particolari e raccomandazioni

1.1. La politica comune della pesca, introdotta negli anni '60 e '70, richiede una revisione costante. Il Comitato accoglie con favore questo processo di aggiornamento della politica volto a tenere il passo con i cambiamenti tecnologici al fine di migliorare la conservazione e proteggere gli stock ittici. Il Comitato accoglie con favore le iniziative proposte dalla Commissione, molte delle quali sono contenute nella relazione 2016 del gruppo di lavoro del CIEM⁽¹⁾. Ciò contribuirà ad aggiornare la normativa europea sulla pesca e a proteggere un'industria di grande valore.

1.2. Le attività di pesca nel Mare del Nord e nelle zone adiacenti sono molto complesse: ad esse partecipano infatti imbarcazioni di almeno sette Stati membri costieri e della Norvegia, che pescano una grande varietà di specie ittiche e molluschi avvalendosi di un'ampia gamma di attrezzi da pesca. Un aspetto cruciale è rappresentato dal fatto che molti importanti stock demersali (che vivono cioè sul fondo marino o in prossimità di questo) vengono catturati nell'ambito di attività di pesca multispecifica. Ciò significa, in pratica, che per ogni retata le catture saranno composte da un mix di specie la cui composizione varierà in funzione del tipo di attrezzo da pesca nonché del momento e del luogo in cui questo è utilizzato.

1.3. Ne consegue che le imbarcazioni operanti su stock ittici soggetti a totali ammissibili di catture (TAC) devono smettere di pescare una volta esaurito il proprio contingente per lo stock in questione. Prima dell'adozione del regolamento di base⁽²⁾, le imbarcazioni non dovevano cessare l'attività di pesca una volta esaurito il contingente per una di queste specie, ma potevano proseguire la pesca di altre specie bersaglio e continuavano quindi a prelevare specie i cui contingenti erano già esauriti, pur non potendole sbarcare legalmente. Tali catture eccedenti il contingente dovevano essere rigettate. Ora invece, una volta esaurito il contingente per lo stock in questione, non sarebbe più possibile proseguire l'attività di pesca per altri stock. Nel fissare i TAC è quindi opportuno tenere conto del fatto che alcuni stock sono catturati insieme nell'ambito di attività di pesca multispecifica. Questo approccio, che dovrebbe presentare vantaggi sia per la conservazione che per lo sfruttamento degli stock, è alla base della proposta in esame.

⁽¹⁾ Relazione del gruppo di lavoro del CIEM (Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare) sulla valutazione degli stock demersali nel Mare del Nord e nello Skagerrak, riunito ad Amburgo, Germania, dal 26 aprile al 5 maggio 2016.

⁽²⁾ Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio (GU L 354 del 28.12.2013, pagg. 22-61).

1.4. Il regolamento di base intende dare al problema della pesca eccessiva e dei rigetti una risposta più efficace rispetto alla legislazione che l'ha preceduto. Pertanto, dovrebbero essere adottate misure adeguate per evitare conseguenze economiche e sociali negative per l'industria della pesca. Il primo passo verso questo tipo di gestione adattativa consisterebbe nell'includere tutti gli stock in questione in un piano di gestione unico comprendente, se disponibili, obiettivi di mortalità per pesca espressi come intervalli di valori per ciascuno stock, che costituirebbero la base per fissare i TAC annuali per tali stock.

2. Altre osservazioni e raccomandazioni

2.1. Si dovrebbe istituire una commissione indipendente per la revisione dei contingenti nazionali. Tuttavia, la rigenerazione degli stock ittici non dipende soltanto dalla mortalità per pesca ma anche da altri fattori, quali i cambiamenti climatici. Qualsiasi iniziativa volta a promuovere una pesca sostenibile richiederà un (costoso) adeguamento delle imbarcazioni e delle attrezzature per la pesca, dati scientifici affidabili e misure costanti di formazione e sensibilizzazione dei pescatori. Occorre tenere conto anche dell'aspetto sociale della pesca, dal momento che i piccoli pescatori sono costretti ad abbandonare l'attività. È prioritario salvaguardare i posti di lavoro esistenti nelle comunità di numerose zone costiere dell'UE che dipendono dalla pesca.

2.2. Occorre studiare più a fondo gli effetti dell'acquacoltura sugli stock selvatici. Il salmone selvatico è a rischio di estinzione, principalmente a causa della pesca eccessiva e di una regolamentazione inadeguata, ma l'effetto degli allevamenti ittici sui salmoni allo stato libero non è ancora noto. Grazie ad un'adeguata strategia di commercializzazione, il salmone selvatico potrebbe essere venduto a un prezzo superiore rispetto al salmone d'allevamento. La pesca sportiva contribuisce notevolmente all'economia delle aree più remote: si stima che ogni salmone selvatico catturato apporti una media di 1 200 EUR all'economia locale tramite i salari versati alle guide di pesca, l'alloggio, i trasporti ecc.

2.3. È necessario adottare misure per invertire il declino della pesca dell'anguilla. Il problema della cattura del novellame dovrebbe essere affrontato aumentando le dimensioni minime delle maglie delle reti. Inoltre, dovrebbero essere previste limitazioni sulle reti monofilo.

2.4. Si dovrebbero inasprire le sanzioni per le violazioni delle normative in materia di pesca. Occorre adottare misure incisive contro l'impiego di immigrati irregolari a bordo delle navi da pesca, molti dei quali non vengono neppure pagati e sono virtualmente prigionieri in quanto i loro passaporti vengono sequestrati (ciò è accaduto a persone provenienti dall'America centrale). Le condizioni di vita e di lavoro in mare devono rispondere agli standard più elevati dell'UE, e ciò vale anche per i lavoratori di paesi terzi.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul Pacchetto sull'aviazione II, costituito dalla «proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea e che abroga il regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio»

[COM(2015) 613 final — 2015/0277 (COD)]

e dalla

«Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Programma europeo di sicurezza aerea»

[COM(2015) 599 final]

(2017/C 075/19)

Relatore: **Raymond HENCKS**

Correlatore: **Stefan BACK**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 19 gennaio 2016
Base giuridica	Articolo 100, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione
Adozione in sezione	15 novembre 2016
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione	184/01/02
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è favorevole al nuovo approccio basato sulla valutazione del rischio e sulle prestazioni, a condizione che restino in vigore, qualora necessario, norme prescrittive per garantire la sicurezza. Il CESE ritiene che l'efficace attuazione di questo cambiamento a livello di metodi di lavoro e di mentalità richieda tempo e risorse adeguate. Sottolinea inoltre che questa transizione deve avvenire coinvolgendo da vicino il personale e gli altri soggetti interessati.

1.2. Il CESE è d'accordo sul fatto che l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) debba condividere maggiormente, in collaborazione e d'intesa con gli Stati membri, le competenze in materia di sicurezza, anche per quanto concerne le norme specifiche riguardanti le emergenze, purché disponga di adeguate risorse per potere svolgere con successo i suoi compiti in questo ambito. Ritiene inoltre che il regolamento (CE) n. 300/2008 debba essere riveduto alla luce degli sviluppi registrati dal 2008 a questa parte.

1.3. Il Comitato richiama l'attenzione sul contesto in rapido mutamento all'interno del quale opera il settore dell'aviazione civile, una situazione dovuta da un lato agli sviluppi tecnici, in particolare la digitalizzazione, che si susseguono a ritmo serrato e dall'altro all'evoluzione dei nuovi modelli imprenditoriali e occupazionali, nonché della fornitura di servizi. Attribuisce grande importanza alla valutazione periodica, su base quinquennale, del nuovo regolamento come indicato nella proposta. È importante che i potenziali aspetti di sicurezza e protezione (*security*) relativi a tali sviluppi vengano analizzati a fondo nella valutazione d'impatto e che vengano predisposte e attuate in tempo utile le misure adeguate.

1.4. Il CESE accoglie favorevolmente l'inclusione dei servizi di assistenza a terra nell'ambito di applicazione del regolamento all'esame e propone di valutare l'introduzione di un requisito di certificazione per i fornitori di tali servizi e per il personale che svolge mansioni essenziali in materia di sicurezza.

1.5. Il Comitato approva l'elaborazione di norme di certificazione per l'equipaggio di cabina ma si rammarica che la Commissione non proponga un sistema di licenze per i membri dell'equipaggio.

1.6. Il CESE approva inoltre l'inclusione degli aeromobili senza equipaggio nell'ambito di applicazione della proposta e sottolinea l'importanza di fissare standard elevati.

1.7. Desidera tuttavia mettere in guardia contro l'inutile complessità dei requisiti di certificazione o controllo concernenti gli equipaggiamenti aeroportuali, e contro una loro duplicazione, a meno che la cosa non risulti chiaramente giustificata da motivi di sicurezza.

1.8. Il CESE si compiace delle missioni di sorveglianza, cooperazione e assistenza affidate alle autorità nazionali ai sensi della proposta all'esame e spera che questo porti alla elaborazione di standard sempre più elevati, armonizzati ed efficaci in materia di sicurezza, ad un migliore scambio d'informazioni e ad una più adeguata analisi comparativa, in modo da garantire un impiego più efficiente delle risorse. In tale contesto, prende atto del Piano europeo per la sicurezza aerea e del Programma europeo di sicurezza aerea, nonché delle possibilità che entrambe queste iniziative offrono per lo sviluppo e l'attuazione di standard di sicurezza più elevati e armonizzati.

1.9. Il Comitato approva il meccanismo proposto per il trasferimento volontario di competenze dalle autorità nazionali all'AESA, comprese le norme specifiche relative alle emergenze.

1.10. Il CESE ritiene che la possibilità di consentire agli operatori europei che operano in più paesi UE di scegliere l'AESA come autorità competente, prevista nella proposta all'esame, richieda che l'autorità o le autorità nazionali competenti ne vengano informate. La possibilità, per i suddetti operatori di scegliere l'AESA come autorità competente non può essere applicata per le misure di cui agli articoli 59 e 60.

1.11. Il CESE rileva l'importanza di scambiare le informazioni e sottolinea che le informazioni ottenute al fine di migliorare la sicurezza non dovrebbero essere utilizzate nelle procedure giudiziarie, tranne in circostanze eccezionali, quali i casi di condotta dolosa. Va salvaguardata la cultura dell'equità e il CESE ribadisce la propria proposta di elaborare ed attuare una carta al riguardo.

1.12. Il Comitato prende inoltre atto della proposta di introdurre una disposizione sulle tariffe per i servizi «Cielo unico» quale mezzo per finanziare le attività dell'AESA, anche se le norme sostanziali in merito verranno inserite all'interno di disposizioni non ancora in vigore. Inoltre non è chiaro in che modo gli oneri previsti debbano riferirsi al sistema di tariffazione delle rotte attualmente gestito da Eurocontrol per conto degli Stati che sono parti di un accordo multilaterale. Di conseguenza, il CESE ritiene che sarebbe prematuro legiferare sull'applicazione di una tariffa che ancora non esiste e che prevede varie opzioni quanto alla sua configurazione. Propone pertanto di respingere questa proposta.

1.13. Considerando che l'AESA è chiamata a stabilire norme in materia di certificazione e criteri di sicurezza che potrebbero rivestire interesse anche per il grande pubblico, il CESE suggerisce che i testi di questo tipo vengano tradotti in tutte le lingue ufficiali dell'UE. Per motivi di trasparenza, il sito web dell'AESA dovrebbe essere disponibile anche in lingue diverse dall'inglese. In tale contesto, il CESE desidera inoltre richiamare l'attenzione sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare sul suo articolo 21.

1.14. Per quanto riguarda la proposta di ridurre le formalità in materia di *wet lease* (noleggio con equipaggio) di aeromobili, il CESE ricorda che la proposta si occupa principalmente di sicurezza, mentre le questioni di *wet lease* si riferiscono a operazioni commerciali, all'accesso al mercato e alla concorrenza. Esse possono anche avere una notevole dimensione socioeconomica. Raccomanda pertanto di non modificare le disposizioni sostanziali in materia di *wet lease* in questa fase e ritiene che tale questione debba essere affrontata nel quadro della revisione del regolamento n. 1008/2008.

1.15. Per quanto concerne infine la valutazione in corso del regolamento (UE) n. 996/2010, il CESE fa riferimento all'importanza della rete europea delle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile (ENCASIA) e ritiene essenziale che per questa importante attività siano messe a disposizione risorse adeguate. Il CESE rimanda inoltre alle sue osservazioni sulla «cultura dell'equità» formulate al precedente punto 1.11.

2. Introduzione

2.1. La proposta di regolamento in materia di sicurezza⁽¹⁾ (di seguito «la proposta») sostituisce il regolamento del 2008⁽²⁾. La proposta mantiene e/o aggiorna alcune disposizioni di tale regolamento e introduce nuove misure. Essa si basa sugli standard dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO) e prende spunto da una consultazione pubblica effettuata presso gli Stati membri e i soggetti interessati del settore dell'aviazione, tra cui le parti sociali. Si basa inoltre su una relazione della Commissione relativa al Programma europeo di sicurezza aerea⁽³⁾, nonché su vari studi. La proposta rappresenta un passo avanti verso l'attuazione della comunicazione *Una strategia dell'aviazione per l'Europa*⁽⁴⁾.

2.2. La proposta introduce un approccio alle norme di sicurezza basato sull'anticipazione, sulla valutazione dei rischi e sulle prestazioni e volte a migliorare l'efficienza delle risorse e a rendere più mirata l'attività di sorveglianza a tutti i livelli. Essa è intesa a colmare le lacune esistenti in materia di sicurezza e a tenere maggiormente conto del collegamento tra la sicurezza dei voli e altri ambiti, quali la protezione dell'aviazione o la tutela dell'ambiente.

2.3. La proposta è destinata a garantire un grado di applicazione e di sorveglianza elevato ed uniforme su tutto il territorio dell'UE mediante una stretta cooperazione fra gli organi a livello europeo e nazionale che preveda, oltre allo scambio di informazioni, un controllo ed un monitoraggio efficaci. Il nuovo regolamento aggiorna quello del 2008 adeguandolo agli sviluppi tecnici, quali gli aeromobili senza equipaggio.

2.4. La Commissione sta conducendo una valutazione del regolamento (UE) n. 996/2010 sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile (in appresso il «regolamento») e ha chiesto il parere del CESE (documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione del regolamento (UE) n. 996/2010). Nel 2010 il CESE ha formulato un parere su tale proposta di regolamento⁽⁵⁾.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE approva l'obiettivo della proposta di rafforzare le norme di sicurezza e protezione nell'aviazione civile, nonché di precisare il ruolo dell'AESA in materia di protezione. Il CESE approva inoltre che l'AESA fornisca assistenza tecnica alla Commissione nell'attuazione della legislazione sulla sicurezza e che sia autorizzata ad adottare misure in materia, con l'accordo della Commissione e previa consultazione degli Stati membri.

3.2. Il CESE conviene sul fatto che l'Agenzia debba condividere maggiormente, in collaborazione e d'intesa con gli Stati membri, le competenze in materia di sicurezza, anche per quanto concerne norme specifiche riguardanti le emergenze, a condizione che disponga di adeguate risorse per potere svolgere con successo i suoi compiti in questo ambito. Inoltre, il CESE ritiene che il regolamento (CE) n. 300/2008 recante norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile sia stato superato dagli sviluppi avvenuti a partire dal 2008 e che pertanto debba essere riveduto e aggiornato.

3.3. L'obiettivo della proposta all'esame è quello di preparare il quadro normativo dell'Unione in materia di sicurezza aerea contro le sfide che si presenteranno nei prossimi 10-15 anni. Il CESE ritiene che le previsioni su un periodo così lungo saranno superate dagli sviluppi tecnologici e dai rischi in costante evoluzione sul fronte della sicurezza, come l'introduzione di aeromobili senza equipaggio, nuove forme di criminalità informatica, il rischio che i raggi laser possano disturbare gli atterraggi ecc. Di conseguenza, il CESE ritiene che le norme di sicurezza nel settore dell'aviazione civile dovrebbero essere rivedute regolarmente e con una certa frequenza. Il CESE sostiene dunque la proposta di riesaminare il nuovo regolamento ogni cinque anni.

3.4. Il Comitato ribadisce⁽⁶⁾ che la sicurezza costituisce la chiave di volta di una strategia per l'aviazione sostenibile e rappresenta un tema sul quale non si possono fare compromessi. Occorre pertanto valutare se l'approccio di cui alla proposta in esame soddisfi tali requisiti, in particolare alla luce dell'obiettivo della Commissione⁽⁷⁾ di individuare e attenuare i rischi per la sicurezza in modo più rapido e più efficace, adottando una mentalità basata sui rischi e sulle prestazioni pur mantenendo almeno lo stesso livello di sicurezza globale.

⁽¹⁾ COM(2015) 613 final.

⁽²⁾ GU L 79 del 19.3.2008, pag. 1.

⁽³⁾ COM(2015) 599 final.

⁽⁴⁾ COM(2015) 598 final e GU C 389 del 21.10.2016, pag. 86.

⁽⁵⁾ GU C 21 del 21.1.2011, pag. 62.

⁽⁶⁾ GU C 13 del 15.1.2016, pag. 169.

⁽⁷⁾ COM(2015) 598 final.

3.5. Il metodo proposto mira a definire «un approccio più proporzionato e flessibile alla regolamentazione della sicurezza». Si tratta di individuare e di ridurre i rischi per la sicurezza in modo più rapido e più efficace, adottando un approccio basato sulla valutazione del rischio e sulle prestazioni, il che permette di garantire un livello superiore di sicurezza globale. Il CESE accoglie con favore tale approccio, ma fa notare che alcune norme vincolanti devono rimanere in vigore per garantire condizioni di parità. Inoltre, un passaggio così importante richiede la messa a disposizione di risorse adeguate, un processo di transizione trasparente nei confronti di tutte le parti interessate, compreso il personale, e il riconoscimento del tempo necessario per il cambio di mentalità indispensabile per raggiungere una piena e corretta attuazione del nuovo approccio.

3.6. Uno studio commissionato dalla Commissione ha analizzato la disponibilità, l'efficienza di utilizzo e l'evoluzione delle risorse umane delle autorità aeronautiche, nonché il finanziamento del sistema europeo di sicurezza aerea (studio di accompagnamento sulle risorse) giungendo alla conclusione che il rapporto risorse/carico di lavoro è peggiorato negli ultimi dieci anni e riscontrando carenze per quanto riguarda le qualifiche del personale. Lo studio ha inoltre proposto una serie di opzioni per risolvere questo problema. Il CESE insiste sulla necessità di trovare una soluzione nel quadro del dialogo sociale.

3.7. Un secondo studio, riguardante i sistemi di prestazioni e l'approccio basato su queste ultime, ha esaminato la possibilità di introdurre elementi attinenti alle prestazioni nella gestione della sicurezza aerea (studio di accompagnamento sulle prestazioni). La conclusione è che tutto ciò è fattibile, ma bisogna stare attenti a non privilegiare un'introduzione rapida per motivi tecnici. Secondo lo studio è impossibile quantificare i vantaggi di un approccio basato sulle prestazioni prima della sua attuazione. A giudizio del CESE, le conclusioni dello studio evidenziano l'importanza di un'attuazione al tempo stesso prudente e coerente del nuovo approccio.

3.8. In tale contesto, il CESE richiama l'attenzione sull'evoluzione della società e sullo sviluppo sociale, in cui rientrano anche le nuove forme di occupazione e i nuovi modelli imprenditoriali, spesso legati all'economia digitale anche nell'ambito del mercato del trasporto aereo, e sottolinea le implicazioni di sicurezza di questi sviluppi. Nella comunicazione su una strategia per l'aviazione in Europa ⁽⁸⁾ e in diversi pareri del CESE ⁽⁹⁾ si sottolinea la necessità di prestare la dovuta attenzione a tali questioni. Il CESE ritiene che esse debbano essere prese in considerazione anche nella fase di attuazione della proposta, ad esempio quando viene valutato l'impatto delle misure previste a tal fine.

3.9. L'AESA è chiamata a valutare le prestazioni degli organismi nel contesto del Piano europeo per la sicurezza aerea (EPAS) ma non ha ancora fissato obiettivi prestazionali di sicurezza per gli organismi di cui è responsabile. Ciò dimostra ancora una volta l'importanza di una soluzione rapida ed efficace ai problemi di risorse descritti al precedente punto 3.6.

3.10. Le norme, le attività e le procedure che rientrano nel Programma europeo di sicurezza aerea (EASP) dovrebbero formare oggetto di un controllo, per valutarne l'idoneità e l'efficacia. Questo controllo dovrebbe basarsi su indicatori tra i quali potrebbero figurare il rispetto delle regole, la frequenza di alcuni eventi che incidono sulla sicurezza, il numero di incidenti e di vittime e la maturità dei sistemi di gestione della sicurezza. Tali indicatori sono utilizzati dagli Stati per determinare il «livello accettabile di prestazioni in materia di sicurezza» sul loro territorio in conformità ai requisiti dell'ICAO. Nella proposta all'esame, la Commissione pone l'accento sulla cooperazione tra l'AESA e le autorità nazionali, in particolare sul ruolo dell'Agenzia in qualità di responsabile della gestione del nuovo repertorio di informazioni di cui agli articoli da 61 a 63. Il CESE sottolinea l'importanza di questa iniziativa per migliorare il sistema di sorveglianza e l'applicazione delle norme.

4. Osservazioni particolari

4.1. Protezione dell'ambiente

Il CESE approva l'aggiunta di nuove disposizioni sull'ambiente, inclusa la revisione ambientale che sarà pubblicata dall'AESA ogni tre anni.

4.2. Riconoscimento dei certificati di paesi terzi

Il CESE sottolinea l'importanza degli accordi di riconoscimento reciproco con paesi partner importanti, al fine di sostenere l'industria aeronautica dell'UE e il commercio internazionale in questo settore.

⁽⁸⁾ COM(2015) 598 final, punto 2.3.

⁽⁹⁾ GU C 13 del 15.1.2016, pag. 169, punto 3.1.3; GU C 13 del 15.1.2016, pag. 110, punto 2.7; e GU C 389 del 21.10.2016, pag. 86, punto 1.3.

4.3. Assistenza a terra

4.3.1. Il CESE accoglie con favore il fatto che l'assistenza a terra, in quanto elemento importante della catena della sicurezza dell'aviazione civile, sia stata inclusa nell'ambito di applicazione del regolamento all'esame.

4.3.2. Tuttavia, suggerisce di prevedere un requisito di certificazione per i prestatori di servizi di assistenza a terra, nonché per i membri del personale che espletano queste funzioni e che ricoprono ruoli essenziali in materia di sicurezza. I requisiti essenziali di cui all'allegato VII della proposta, dovrebbero essere elaborati in modo più accurato e particolareggiato, soprattutto per quanto concerne gli standard di formazione e le qualifiche.

4.3.3. Fra gli altri aspetti da valutare figurano:

— il numero di addetti e di fornitori vari intorno all'aeromobile durante le soste;

— i rischi per la salute derivanti dall'esposizione all'inquinamento atmosferico sulla pista.

4.4. Equipaggiamenti aeroportuali

4.4.1. Per quanto riguarda l'obbligo di certificazione per gli equipaggiamenti aeroportuali di cui all'articolo 31 del regolamento, il CESE richiama l'attenzione sul fatto che le attrezzature aeroportuali sono solitamente certificate nell'ambito di sistemi relativi alle apparecchiature elettriche e di altro tipo. Un ulteriore sistema di certificazione comporterebbe una doppia regolamentazione che non darebbe alcun beneficio in contropartita, o solo benefici estremamente limitati. Il CESE, pertanto, suggerisce di sostituire l'articolo 31 proposto con un testo in cui si dichiara che l'AESA dovrà reagire opportunamente qualora si dimostri, dati alla mano, che gli apparecchi utilizzati o destinati a essere utilizzati in aeroporti soggetti alle disposizioni del nuovo regolamento rappresentano un rischio per la sicurezza.

4.5. Equipaggio di cabina

Il CESE accoglie con favore l'introduzione di nuovi requisiti essenziali all'allegato IV e il consolidamento delle disposizioni relative all'equipaggio di cabina all'articolo 21. Si rammarica che nella proposta si usi il termine *attestato* e non *licenza*, nonostante il fatto che i requisiti di cui all'allegato 4 (4) sull'equipaggio di cabina siano equivalenti a quelli che garantiscono una licenza o un certificato. Per motivi di coerenza, gli equipaggi di cabina devono pertanto ottenere una licenza rilasciata da un'autorità aeronautica nazionale o dall'AESA.

4.6. Misure di salvaguardia e di flessibilità, misure adottate dall'Agenzia

4.6.1. Il CESE richiama l'attenzione sull'estensione delle misure di emergenza e sulle disposizioni in materia di flessibilità di cui agli articoli 59 e 60 della proposta, rispetto alle attuali disposizioni degli articoli 14 e 22 del regolamento (CE) 216/2008, specie per quanto concerne i limiti dei tempi di volo e altre misure che riguardano le condizioni di lavoro del personale.

4.6.2. Il CESE è del parere che il termine di due mesi senza notifica all'AESA nei casi concernenti le misure di salvaguardia (articolo 59) o di flessibilità (articolo 60) non debba essere prorogato. Parimenti, è contrario al prolungamento a otto mesi previsto all'articolo 65, paragrafo 4 concernente le misure adottate dall'Agenzia.

4.6.3. Il CESE ritiene che debba essere previsto l'obbligo di ottenere l'approvazione del personale interessato prima che sia presa una decisione sulle misure di emergenza e di flessibilità che incidono sulle loro condizioni di lavoro. Qualora sia adottata una decisione senza un accordo di questo tipo, l'AESA dovrebbe avviare immediatamente la procedura di valutazione di cui all'articolo 59, paragrafo 2, e 60, paragrafo 2.

4.7. Cooperazione tra le autorità competenti e l'AESA, trasferimento di competenze

4.7.1. Il CESE accoglie con favore la proposta di migliorare la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri, la Commissione e l'AESA per quanto riguarda la certificazione, la sorveglianza e l'applicazione delle norme. Sostiene alcune delle misure proposte come la creazione di un gruppo di ispettori o il trasferimento di competenze all'AESA in caso di emergenza, purché ciò non pregiudichi i contratti di lavoro e le condizioni dei lavoratori interessati. Devono essere chiaramente documentati sia i criteri per i trasferimenti di emergenza sia i requisiti per la restituzione allo Stato membro delle competenze in materia di sorveglianza.

4.7.2. Il CESE sottolinea il carattere volontario del trasferimento di competenze all'AESA da parte di uno Stato membro a norma dell'articolo 53, salvo per quanto concerne i trasferimenti di emergenza ai sensi dell'articolo 55, per risolvere con urgenza le carenze in materia di sicurezza. L'articolo 53, paragrafo 2, ultimo comma, garantisce che i trasferimenti dovranno avvenire nel rispetto della legislazione nazionale e con l'accordo dello Stato membro interessato. A giudizio del CESE, le garanzie procedurali e di altro tipo assicurano che il trasferimento di competenze funzioni correttamente nel rispetto della certezza del diritto. Il CESE approva pertanto il proposto meccanismo di trasferimento.

4.7.3. La capacità di uno Stato membro di trasferire i compiti di sorveglianza ad un altro Stato membro deve continuare ad essere volontaria, con la possibilità per il primo Stato di riprendersi l'autorità delegata.

4.7.4. Il CESE prende atto che è stata introdotta la possibilità per gli operatori multinazionali di scegliere l'AESA come autorità competente. In linea con la sua posizione sul trasferimento volontario di competenze, il CESE può approvare la proposta all'esame, previo consenso dell'autorità o delle autorità nazionali interessate e a condizione che la misura non abbia ripercussioni negative in campo occupazionale oppure sulle condizioni di lavoro del personale coinvolto.

4.8. Raccolta, scambio e analisi delle informazioni

4.8.1. In linea con le proposte per una maggiore cooperazione tra l'Agenzia e le autorità aeronautiche nazionali, il CESE approva le disposizioni più rigorose in materia di raccolta, scambio e analisi delle informazioni. Tuttavia chiede che siano intraprese ulteriori azioni per garantire la protezione dei dati personali, ad esempio l'inclusione di questo elemento nel sistema audit nel campo delle tecnologie dell'informazione o il miglioramento del livello di anonimato dei dati. Al fine di una maggiore trasparenza, i dati resi anonimi dovrebbero essere messi a disposizione di tutte le parti interessate.

4.8.2. Il CESE inoltre approva la creazione di un repertorio contenente i certificati, gli accreditamenti, le misure, le decisioni della Commissione e quelle degli Stati membri, il trasferimento di competenze, le notifiche, le richieste e altre informazioni.

4.9. Gestione della sicurezza aerea

4.9.1. Il CESE approva l'inserimento di un riferimento al Programma europeo per la sicurezza aerea e ai corrispondenti programmi nazionali, ma richiama al tempo stesso l'attenzione sulla sfida di rendere le misure e i materiali comprensibili per gli operatori in prima linea. Pertanto, è essenziale che il programma europeo e i piani nazionali si basino, nei limiti del possibile, su un approccio dal basso verso l'alto. In caso contrario, i testi potrebbero non contribuire alla realizzazione dei cambiamenti auspicati.

4.10. Aeromobili senza equipaggio (droni)

4.10.1. Il CESE approva l'inclusione degli aeromobili senza equipaggio nell'ambito di applicazione della proposta ma sottolinea nuovamente di agire con cautela nell'attuare l'approccio basato sulle prestazioni.

4.10.2. È quindi opportuno elaborare disposizioni particolareggiate per garantire un'adeguata sicurezza. Per il CESE, garantire la compatibilità tra le nuove attività di trasporto aereo con i droni e il traffico aereo in generale rappresenta una sfida, e un regolamento su questo argomento risulta pertanto fondamentale. La gestione del traffico aereo è di per sé un settore complesso in cui i controllori di volo si fanno carico di notevoli responsabilità; il CESE chiede pertanto che questi lavoratori non siano chiamati ad assumersi responsabilità ingiustificate per adattarsi ad una situazione in cui vi sono aeromobili che volano senza equipaggio. Occorre adottare un approccio coerente alla concessione di licenze per l'utilizzazione e la detenzione di droni nonché per quanto riguarda la loro registrazione. L'obbligo di ottenere una licenza, a seconda delle caratteristiche del drone, creerebbe una presa di coscienza, richiederebbe la conoscenza dei regolamenti e delle restrizioni applicabili e contribuirebbe a sviluppare le competenze necessarie.

4.11. Le minacce alla cibersicurezza

4.11.1. Il CESE è particolarmente attento alla cibersicurezza. Nonostante la digitalizzazione, il fattore umano è destinato a rimanere un elemento chiave per la verifica dei dati e la protezione contro atti di interferenza illecita. Se da un lato la disponibilità di dati pertinenti a bordo migliora la sicurezza, dall'altro il CESE sottolinea che l'equipaggio deve poter tenere sotto controllo l'aeromobile. Allo stesso modo, è importante sviluppare un sistema solido di protezione dei droni contro le minacce alla cibersicurezza.

4.12. *Passaggio ad un approccio basato sulle prestazioni*

4.12.1. Uno dei principali vantaggi del sistema basato sull'osservanza delle regole è la garanzia di un equo trattamento fra gli operatori. A giudizio del CESE, è essenziale che la transizione verso un sistema basato sulla valutazione del rischio e le prestazioni faciliti l'adeguamento ad una nuova cultura e garantisca la fiducia nel sistema di sicurezza e la sua capacità di assicurare il miglioramento continuo dei livelli di sicurezza in un sistema basato sulle prestazioni. Ciò richiede cambiamenti e adattamenti a tutti i livelli. Tenendo conto delle osservazioni generali formulate ai precedenti punti 3.4 e 3.5, il CESE ritiene che i seguenti elementi siano essenziali per una corretta transizione:

- la disponibilità di risorse sufficienti per garantire livelli adeguati di sicurezza in ogni momento,
- una transizione attuata in modo da assicurare che le condizioni di lavoro del personale possano essere pianificate in anticipo. I cambiamenti previsti devono avvenire nella massima trasparenza,
- un dialogo costante con le parti interessate, compreso il dialogo sociale, che accompagni l'attuazione del nuovo sistema,
- un ritmo di attuazione che consenta una transizione senza ostacoli verso il nuovo sistema, tenendo conto della necessità di garantire un cambio di mentalità.

4.12.2. Il CESE ritiene che un graduale passaggio ad una nuova cultura e ad un nuovo sistema richiederà tempo. Per il momento, non si sa se un approccio basato sulle prestazioni sarà mai in grado di coprire tutti gli aspetti relativi alla sicurezza.

4.13. *Segnalazione di eventi e cultura dell'equità*

4.13.1. Come già affermato nei suoi precedenti pareri⁽¹⁰⁾, il CESE ribadisce che una cultura dell'equità deve essere applicata in tutto il settore del trasporto aereo. Il CESE si chiede se la proposta o qualsiasi altra normativa vigente dell'UE sia di per sé sufficiente ad assicurare il rispetto di una cultura dell'equità. Gli Stati membri dovranno portare avanti notevoli sforzi al fine di promuovere una cultura dell'equità e mantenere una chiara e prevedibile linea di confine tra la comunicazione in materia di sicurezza e il sistema giudiziario. Il CESE pertanto formula nuovamente la sua proposta di una carta o di un codice di condotta a supporto delle buone pratiche.

4.14. *Multe e sanzioni pecuniarie*

4.14.1. Il CESE ritiene che il sistema attuale di multe e di sanzioni pecuniarie periodiche si sia rivelato inefficace. Il testo dell'articolo 72, paragrafo 1, secondo il quale «La Commissione può [...] imporre a una persona fisica o giuridica [...] una multa» dovrebbe essere sostituito da «La Commissione impone...». È opportuno ricordare che l'articolo 72, paragrafo 3, offre ancora un certo margine di discrezionalità. La Commissione, quando valuta se imporre o meno una sanzione, deve operare in collegamento con le autorità nazionali competenti al fine di assicurare un approccio coerente con l'applicazione della legislazione nazionale.

4.15. *Finanziamento dell'AESA*

Il CESE ritiene che la proposta di includere gli importi versati ai sensi delle disposizioni future del regolamento relativo all'attuazione del Cielo unico europeo sia prematura ed eccessivamente vaga. Non è chiaro, ad esempio, se verrà creato un sistema distinto di tariffazione per il Cielo unico oppure se l'obiettivo è quello di modificare l'attuale sistema di tariffazione delle rotte, attualmente gestito da Eurocontrol (*Multilateral Agreement Relating to Route Charges* [Accordo multilaterale sulla tariffazione delle rotte], edizione non ufficiale, ottobre 2006, disponibile sul sito web di Eurocontrol). E neppure è chiaro se le tariffe previste si applicheranno solo ai servizi del Cielo unico o se saranno utilizzate per finanziare il bilancio generale dell'Agenzia. Per queste ragioni il CESE giudica la proposta prematura e suggerisce di respingerla.

4.16. *Metodi di lavoro e coinvolgimento delle parti interessate*

4.16.1. Il coinvolgimento delle parti interessate è e deve rimanere un elemento essenziale del lavoro dell'AESA. Il CESE suggerisce pertanto di eliminare il passaggio «ogni qualvolta sia necessario» dall'articolo 104, paragrafo 1, lettera b), per evitare decisioni arbitrarie sul coinvolgimento o meno delle parti interessate alle attività dell'Agenzia.

⁽¹⁰⁾ GU C 21 del 21.1.2011, pag. 62 e GU C 198 del 10.7.2013, pag. 73.

4.17. *Regime linguistico*

Nonostante il fatto che l'inglese sia ampiamente parlato nella comunità aeronautica, vi sono ancora alcune aree geografiche e settori di attività in cui prevalgono le lingue nazionali. In linea con il divieto di discriminazione per motivi linguistici di cui all'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali, il CESE ritiene che per lo meno le specifiche di certificazione e i metodi accettabili di rispondenza debbano essere tradotti e pubblicati in tutte le lingue ufficiali dell'UE. Inoltre, il sito web dell'Agenzia dovrebbe essere disponibile in altre lingue dell'Unione oltre all'inglese, al fine di aumentare la trasparenza e la sensibilizzazione dei cittadini.

4.18. *Struttura interna*

La formulazione proposta per l'articolo 90 conferisce molto più potere alla Commissione a scapito del Parlamento europeo. Il CESE insiste pertanto che un posto nel consiglio di amministrazione venga assegnato sia ad un rappresentante della Commissione sia ad un rappresentante del Parlamento europeo.

4.19. *Leasing*

Il CESE si oppone fermamente alla proposta di modificare le disposizioni del regolamento n. 1008/2008 in materia di leasing. Considerando che la valutazione di tale regolamento è prevista nel 2017-2018, la questione dovrebbe essere trattata separatamente.

5. **Valutazione del regolamento (UE) n. 996/2010 sulle inchieste e la prevenzione di incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile**

Come già menzionato al precedente punto 4.13, il CESE ribadisce la necessità di salvaguardare la cultura dell'equità e rinnova la sua proposta di una carta in tal senso. Il CESE sostiene un approccio normativo non vincolante e approva la positiva cooperazione all'interno dell'ENCASIA in qualità di forum per la messa in comune delle risorse e delle conoscenze e come un centro di promozione di studi, di formulazione di raccomandazioni in materia di sicurezza e di definizione di parametri di riferimento. A tal fine, è di fondamentale importanza mettere a disposizione risorse adeguate.

A giudizio del CESE, i futuri lavori nei settori disciplinati dal regolamento all'esame dovrebbero concentrarsi sulla corretta attuazione piuttosto che sulla modifica del quadro normativo.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Le piattaforme online e il mercato unico digitale — Opportunità e sfide per l'Europa»

[COM(2016) 288 final]

(2017/C 075/20)

Relatore: **Thomas McDONOGH**

Consultazione	Commissione europea, 25.5.2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione
Adozione in sezione	15.11.2016
Adozione in sessione plenaria	14.12.2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione	175/0/3
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato accoglie con favore il piano d'azione presentato dalla Commissione, che comprende la revisione sia della direttiva sulle telecomunicazioni che della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche (direttiva e-privacy) per quanto concerne la posizione dei servizi di comunicazione online OTT («over-the-top»), la mappatura delle misure volontarie adottate dalle piattaforme (che potrebbe portare a un documento di orientamento), un'indagine fattuale sulle pratiche interaziendali (B2B), il finanziamento di progetti di dati aperti e, infine, una strategia volta a facilitare e sostenere la nascita di piattaforme competitive con sede nell'UE.

1.2. Il CESE sottolinea che molte piattaforme online rappresentano elementi importanti dell'economia collaborativa e ribadisce le sue conclusioni su questo tipo di economia, in particolare per quel che riguarda la tutela dei consumatori e i lavoratori, siano essi subordinati o autonomi.

1.3. Il CESE teme tuttavia che la velocità con cui gli sviluppi prendono piede nei mercati digitali non possa essere uguagliata dal ritmo con cui i regolamenti e le strategie dell'UE sono messi a punto, per non parlare della loro attuazione a livello degli Stati membri. Il CESE desidererebbe capire in che modo si potrebbe rafforzare il coordinamento fra i differenti servizi della Commissione e gli Stati membri, e che tipo di meccanismi potrebbe essere utile.

1.4. Il Comitato sottolinea la necessità di affrontare il rischio di frammentazione e la necessità di un approccio UE coerente, altrimenti le differenti regole nazionali genereranno incertezza, renderanno l'espansione più difficile per le imprese in fase di avviamento e potrebbero limitare la disponibilità di servizi digitali. La questione è tanto più impellente tenuto conto che alcuni Stati membri hanno già iniziato a introdurre (oppure stanno prendendo in esame l'introduzione di) misure specifiche volte a contrastare le pratiche commerciali sleali, con il rischio di una frammentazione del mercato unico digitale.

1.5. La comunicazione in esame non contiene proposte specifiche e presenta poche soluzioni ben delineate. Se da un lato sono presentate alcune soluzioni, dall'altro vengono rinviate le risposte alle domande veramente fondamentali sull'eventuale danno arrecato dalle piattaforme ai fornitori in alcuni mercati.

1.6. La diffusione delle piattaforme online ha generato enormi benefici per i fornitori e i consumatori, oltre che per l'economia e gli stili di vita in generale. Ciononostante, i problemi sorgono e continueranno a sorgere, e per questo motivo il Comitato raccomanda di definire con maggiore precisione i danni più gravi per le imprese e i consumatori, e poi di valutare in modo efficiente e accurato in quale misura questi problemi siano comuni a tutte le piattaforme online, se abbiano carattere settoriale oppure se riguardino specificamente singole imprese. Il CESE chiede inoltre una cooperazione intersettoriale e un monitoraggio dello sviluppo delle piattaforme online, allo scopo di affrontare le questioni che man mano si presentano.

1.7. Il Comitato si compiace che la Commissione intenda valutare delle misure volte ad agevolare il passaggio e la portabilità dei dati tra piattaforme online e servizi di *cloud computing* differenti, sia per le imprese che per gli utenti privati.

1.8. Il CESE chiede programmi di sensibilizzazione che aumentino l'alfabetizzazione digitale di tutti i cittadini di ogni età, tra i quali i giovani e gli anziani sono i più vulnerabili. Il CESE auspica che l'introduzione di una formazione sistematica in questo campo diventi una norma applicabile a livello europeo.

1.9. Il CESE invita la Commissione a valutare l'obbligo, per le piattaforme, di visualizzare sintesi di facile lettura, di chiarire quando vengono applicate tariffe personalizzate e i criteri su cui è basato l'ordine di presentazione dei risultati, e anche di consentire l'esercizio del diritto all'oblio senza condizioni e in modo semplice dal punto di vista amministrativo.

1.10. Il CESE accoglie con favore l'indicazione secondo cui la Commissione sta collaborando con le piattaforme online su un codice di condotta volto a combattere l'incitamento all'odio online e i contenuti nocivi per i minori. Il Comitato ritiene tuttavia che sia necessario anche introdurre una qualche forma di sanzione per chi mostra negligenza nell'eliminare tali contenuti pur essendone a conoscenza.

1.11. Il CESE deplora che la Commissione abbia nuovamente ignorato la dimensione sociale delle piattaforme online. Il CESE sottolinea che bisogna definire con maggiore precisione la responsabilità sociale delle piattaforme nei confronti dei loro lavoratori, sia di quelli regolarmente occupati che di quelli che prestano i loro servizi attraverso nuove forme di occupazione. Andrebbe prestata un'attenzione speciale a questa seconda categoria di lavoratori; inoltre, bisognerebbe assicurare a tutti i lavoratori delle piattaforme condizioni di lavoro eque, una protezione sociale adeguata, la salute e la sicurezza sul lavoro, oltre che la formazione, la contrattazione collettiva e i diritti sindacali ⁽¹⁾, per tener conto delle sfide sollevate dalle piattaforme online nel quadro dell'economia collaborativa.

1.12. In contrasto con la valutazione della Commissione, secondo cui il quadro giuridico esistente è ampiamente sufficiente, il Comitato chiede un quadro di riferimento dell'UE in materia di «crowd working», per evitare che siano pregiudicate o aggirate le tariffe minime salariali, le norme sull'orario di lavoro e le disposizioni in materia di sicurezza sociale.

1.13. Il CESE esorta la Commissione a studiare gli aspetti fiscali connessi all'attività delle piattaforme online, per contrastare le pratiche che compromettono la parità di condizioni.

2. Sintesi della comunicazione della Commissione

2.1. Attraverso la sua recente comunicazione e il documento di lavoro dei suoi servizi, nonché — in linea più generale — con la sua strategia per il mercato unico digitale, la Commissione sta cercando di incoraggiare sia l'innovazione da parte delle piattaforme online sia la concorrenza effettiva tra le stesse, tutelando nel contempo i diritti e la vita privata dei consumatori.

2.2. La comunicazione delinea le questioni principali individuate nella valutazione delle piattaforme online e illustra il suo approccio al tema delle piattaforme online per il futuro.

2.3. La comunicazione non propone un corpus di nuove norme dell'UE in materia di piattaforme.

2.4. La Commissione propone soltanto di introdurre delle misure di regolamentazione volte ad affrontare problemi chiaramente circoscritti relativi a una categoria specifica di piattaforme online o a una precisa attività condotta da tali piattaforme, invece di stabilire regole preventive che potrebbero soffocare l'innovazione.

2.5. La Commissione riconosce che le piattaforme online non solo assumono una pluralità di forme e dimensioni, ma sono anche in costante evoluzione, e questo significa che non vi è consenso su un'unica definizione di piattaforma online.

2.6. Secondo la Commissione, l'adozione di un approccio unico uguale per tutti in materia di regolamentazione delle piattaforme non sarebbe appropriato per far fronte alle differenti sfide poste dai vari tipi di piattaforme online.

2.7. La Commissione riconosce che il quadro giuridico vigente è ampiamente sufficiente a regolamentare le piattaforme, anche se tale quadro non rientra esattamente nella giurisdizione di un'unica autorità di regolamentazione.

⁽¹⁾ GU C 71 del 24.2.2016, pag. 65.

2.8. La comunicazione fornisce una tabella di marcia e dei principi per un intervento futuro:

- **pari condizioni concorrenziali per servizi digitali comparabili;**
- **condotta responsabile da parte delle piattaforme online a tutela dei valori fondamentali;**
- **trasparenza e correttezza per conservare la fiducia degli utenti e salvaguardare l'innovazione;**
- **mercati aperti e non discriminatori nel quadro di un'economia fondata sui dati.**

2.9. La Commissione si adopererà per assicurare la parità delle condizioni normative nel settore delle **telecomunicazioni** mediante, eventualmente, la deregolamentazione e norme specifiche per i fornitori di servizi di comunicazione OTT («over-the-top»).

2.10. La Commissione prenderà in considerazione l'estensione della direttiva sulla vita privata e le comunicazioni elettroniche (**direttiva e-privacy**) ai servizi di comunicazione online.

2.11. La Commissione propone, nel quadro di una nuova **direttiva sui servizi di media audiovisivi (direttiva SMA)**, che le piattaforme di condivisione di filmati siano soggette al nuovo obbligo di combattere i contenuti nocivi.

2.12. La Commissione valuterà il regime di **responsabilità** degli intermediari online, tra cui:

- la necessità di orientamenti sulla responsabilità quando vengono adottate misure volontarie per contrastare i contenuti illeciti online, e
- la necessità di procedure formali di segnalazione e intervento.

2.13. La Commissione incoraggerà ulteriormente gli sforzi di **autoregolamentazione**, coordinati a livello europeo, compiuti dalle piattaforme per contrastare i contenuti illeciti online, e ne esaminerà periodicamente l'efficacia.

2.14. Le piattaforme online saranno incoraggiate a combattere le recensioni finte e ingannevoli.

2.15. Nel 2017 la Commissione pubblicherà dei principi e degli orientamenti sull'interoperabilità delle identificazioni elettroniche.

2.16. Le nuove proposte in materia di **diritto d'autore** che sono state recentemente pubblicate dalla Commissione puntano a conseguire una ripartizione più equa del valore generato dalla distribuzione in rete di contenuti protetti dal diritto d'autore da parte di piattaforme online che forniscono accesso a tali contenuti.

2.17. Il **regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori** è presentato assieme alla comunicazione in esame, allo scopo di agevolare un'applicazione più efficiente della normativa dell'UE sulla tutela dei consumatori nelle situazioni transfrontaliere.

2.18. La Commissione ha rivisto gli orientamenti relativi alla **direttiva sulle pratiche commerciali sleali** che devono essere adottati assieme alla comunicazione in esame. Nel 2017 valuterà inoltre l'eventuale necessità di aggiornare le norme esistenti sulla protezione dei consumatori in rapporto alle piattaforme, nel quadro del controllo dell'adeguatezza della regolamentazione dell'UE in materia di diritto dei consumatori e del marketing.

2.19. La Commissione intende condurre un'indagine fattuale mirata sulle pratiche **interaziendali** attuate all'interno dell'ambiente delle piattaforme online per stabilire, entro la primavera del 2017, «se occorra intervenire ulteriormente a livello dell'UE».

2.20. La Commissione prevede di esaminare i potenziali ostacoli a un mercato unico dei dati dell'UE che potrebbero insorgere per effetto delle incertezze giuridiche sulla proprietà e l'utilizzabilità — o l'accessibilità — dei dati e, nel quadro dell'**iniziativa relativa al libero flusso dei dati** prevista per la fine del 2016, intende studiare delle misure per agevolare il passaggio e la portabilità dei dati.

3. Osservazioni generali

3.1. Se l'Europa vuole superare la soglia di crescita annua del PIL dell'1,5 % nel corso del prossimo decennio, sarà di fondamentale importanza avere un'economia digitale dinamica (cfr. la relazione del *Global Agenda Council on Europe* del Forum economico mondiale).

3.2. Le imprese basate su piattaforme online sono diventate tra le aziende più importanti e influenti del mondo, e il loro ruolo nell'economia globale diventerà sempre più rilevante.

3.3. L'UE rappresenta soltanto il 4 % della capitalizzazione totale del mercato delle piattaforme online ⁽²⁾.

3.4. I circa cinquanta grandi operatori europei del commercio elettronico sono soggetti a 28 quadri normativi nazionali distinti, mentre i sei maggiori operatori del mercato statunitense e i tre giganti del mercato cinese sono disciplinati da un quadro normativo unico ⁽³⁾.

3.5. Una serie di questioni connesse alle piattaforme online hanno creato pressioni affinché si agisse a livello di Stato membro, e questo ha aumentato la frammentazione.

3.6. L'armonizzazione del diritto contrattuale e la protezione dei consumatori hanno un'importanza cruciale per lo sviluppo sostenibile e la progressiva espansione delle piattaforme online.

3.7. Il CESE raccomanda di prestare grande attenzione alle iniziative legislative e non legislative da presentare entro la fine del 2016 in vista della creazione di un mercato unico digitale pienamente integrato. Gli anni 2016 e 2017 saranno decisivi per stabilire se l'Europa saprà creare una tabella di marcia digitale a sostegno della competitività e della crescita, oppure se scivolerà nella «mediocrità digitale».

3.8. La comunicazione individua una serie di settori per i quali la Commissione, pur essendo consapevole dell'esistenza di un problema, non dispone degli elementi fattuali per decidere se e quali azioni sia necessario intraprendere. Si tratta innanzitutto di problemi riguardanti i rapporti interaziendali. Nella comunicazione si propone di protrarre lo studio di altri sei mesi prima di prendere una decisione nella primavera del 2017.

3.9. Il Comitato si attende un altro importante dibattito quando, nei primi mesi del prossimo anno, la Commissione presenterà le conclusioni delle sue ricerche in questo campo.

3.10. Una regolamentazione eccessiva o poco flessibile comprometterebbe il contributo positivo delle piattaforme online all'economia digitale dell'UE, e le modifiche della regolamentazione non dovrebbero andare a scapito della protezione dei consumatori e dei lavoratori.

3.11. La parità di condizioni per servizi digitali comparabili all'interno del mercato unico digitale non deve avere un impatto negativo sul gettito fiscale e non deve favorire un'ulteriore erosione della base imponibile dell'imposta sulle società permettendo alle imprese di pagare le tasse in una giurisdizione anche quando il valore viene creato in un'altra. L'imposta sui profitti deve essere versata dove si svolge l'attività economica corrispondente.

4. Osservazioni particolari

4.1. Secondo la definizione della Commissione, per piattaforme si intendono, in generale, dei mercati bilaterali o multilaterali in cui un operatore della piattaforma riunisce gli utenti per agevolare le interazioni.

4.2. Tuttavia, l'elenco della Commissione, che va dai media sociali e dai motori di ricerca fino ai sistemi di pagamento e alle piattaforme pubblicitarie, esclude le imprese tradizionali basate su una piattaforma che adesso operano online, pur comprendendo alcune piattaforme digitali che non sono multilaterali.

⁽²⁾ COM(2016) 288 final.

⁽³⁾ Cfr. nota 1.

4.3. Inoltre, l'elenco della Commissione esclude il crescente numero di piattaforme in cui viene fornita manodopera. Non vengono pertanto affrontati i problemi specifici di queste piattaforme, in particolare per quanto riguarda condizioni di lavoro eque e una protezione sociale adeguata. Per garantire che le norme del lavoro e i diritti dei lavoratori non vengano aggirati e che tali norme siano rispettate, il CESE chiede un intervento legislativo sui diritti occupazionali e sulla protezione dei lavoratori delle piattaforme/online, in particolare di quelli che prestano i loro servizi attraverso nuove forme di occupazione⁽⁴⁾. Questo intervento legislativo dovrebbe equiparare le persone che prestano i loro servizi attraverso piattaforme online ai lavoratori a pieno titolo, stabilire la presunzione legale di un rapporto di lavoro, garantire il diritto alla parità di trattamento rispetto a un'occupazione regolare e assicurare l'effettiva applicazione di queste disposizioni (ad esempio, AppJobber, Applause, Clickworker, content.de, Crowd Guru, Designenlassen.de, Freelancer, greatcontent, Jovoto, Local Motors, Microworkers, MyLittleJob, Streetspotr, Testbirds, testlO, Textbroker, Twago, Upwork, 99designs).

4.4. Vi è un grande vantaggio per chi fa la prima mossa («first mover advantage»), e può diventare difficile competere con le piattaforme che riescono a sfruttare gli effetti di rete e che quindi si trasformano in un partner commerciale indispensabile per le imprese.

4.5. La piattaforma di risoluzione delle controversie online potrebbe essere utilizzata per la risoluzione extragiudiziale delle controversie tra imprese, ma bisognerebbe innanzitutto garantire l'efficace attuazione del meccanismo per le controversie online tra imprese e consumatori.

4.6. Il timore di ritorsioni commerciali da parte delle piattaforme online da cui dipendono potrebbe frenare i reclamanti dal rivolgersi alle autorità garanti della concorrenza. Il CESE raccomanda l'adozione di nuove misure volte a tutelare i reclamanti in questi mercati.

4.7. I proprietari di siti web e i fornitori di servizi Internet che danno loro accesso spesso operano al di fuori dell'Europa oppure nascondono la loro identità. Inizialmente destinate ai fornitori di servizi Internet che ospitano siti web con contenuti piratati, le ingiunzioni nei confronti di fornitori di servizi Internet affinché blocchino i contenuti che violano il diritto d'autore possono rappresentare uno strumento prezioso per i titolari dei diritti, e gli ordini che impongono il blocco di siti web possono essere (e sono stati) applicati nella lotta volta a proteggere marchi e consumatori dalla vendita online di beni contraffatti.

4.8. La forza del mercato statunitense dei capitali di rischio rispetto a quello europeo rappresenta un ulteriore incentivo per le imprese emergenti a trasferirsi negli Stati Uniti.

4.9. L'acquisizione di imprese con fatturato modesto non è soggetta agli obblighi di notifica vigenti, anche quando l'azienda acquisita è in possesso di dati preziosi sul piano commerciale oppure presenta un potenziale di mercato considerevole. L'attuale regime di controllo delle concentrazioni potrebbe essere modificato integrando le soglie basate sul fatturato con obblighi di notifica supplementari basati sul volume commerciale.

4.10. Le autorità garanti della concorrenza potrebbero fare maggiore ricorso a misure provvisorie e a limiti di tempo per accelerare le attività volte all'applicazione della legge nei mercati in rapida evoluzione.

4.11. Le piattaforme online spesso chiedono ai loro utenti parecchie informazioni che non sono direttamente attinenti al loro contenuto, e impongono termini e condizioni che gli utenti sono costretti ad accettare, se vogliono poter usufruire dei servizi offerti, ma che non accetterebbero in circostanze normali.

4.12. I dati personali sono la valuta dell'attuale mercato digitale, ma molti consumatori sembrano non essere consapevoli del fatto che, in cambio dell'accesso a molti dei cosiddetti servizi gratuiti, essi cedono i propri dati personali, che vengono poi venduti o condivisi con terzi. Inoltre, indipendentemente da tutte le misure vigenti e previste per la tutela del consumatore, utilizzare Internet e ottenere il rispetto della vita privata sono, sul piano tecnico, due aspetti in contraddizione, in quanto esiste sempre la possibilità che specialisti estremamente capaci riescano ad accedere praticamente a qualsiasi tipo di informazione. È quindi necessario sensibilizzare tutti i cittadini di ogni età — e i più vulnerabili sono i giovani e gli anziani — anche in rapporto a questi rischi.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ GU C 303 del 19.8.2016, pag. 54.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Rafforzare il sistema di resilienza informatica dell'Europa e promuovere la competitività e l'innovazione nel settore della cibersecurity»

[COM(2016) 410 final]

(2017/C 075/21)

Relatore: **Thomas McDONOGH**

Consultazione	Commissione europea, 18 agosto 2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione
Adozione in sezione	15 novembre 2016
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione	148/0/1
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato accoglie con favore la comunicazione della Commissione dal titolo «Rafforzare il sistema di resilienza informatica dell'Europa e promuovere la competitività e l'innovazione nel settore della cibersecurity». Il Comitato condivide la preoccupazione della Commissione per la persistente vulnerabilità dell'Europa agli attacchi informatici, e osserva che almeno l'80 % delle imprese europee ha registrato come minimo un incidente di sicurezza informatica nel corso dell'ultimo anno e che il numero di incidenti di questo tipo verificatisi nei diversi settori a livello mondiale è aumentato del 38 % nel 2015 (*The Global State of Information Security Survey 2016*, PWC). Il Comitato, pertanto, conviene con la Commissione sul fatto che occorra adottare una serie di misure per rafforzare il sistema di resilienza informatica dell'Europa e promuovere un settore della cibersecurity in Europa competitivo e innovativo.

1.2. Il Comitato plaude a tale proposta soprattutto nel contesto della direttiva sulle reti e i sistemi informativi (cosiddetta direttiva NIS) ⁽¹⁾, approvata recentemente per armonizzare l'approccio alla cibersecurity nell'Unione europea, e della più ampia strategia per la cibersecurity ⁽²⁾, volta a delineare la posizione attuale in merito a come prevenire e combattere al meglio le interferenze e gli attacchi informatici onde promuovere ulteriormente i valori europei di libertà e democrazia e assicurare che l'economia digitale possa crescere in un contesto di sicurezza.

1.3. Il CESE conviene sul fatto che siano necessarie misure di ampio respiro per proteggere ulteriormente le infrastrutture e i servizi digitali europei di importanza vitale dalle minacce alla sicurezza e apprezza il fatto che le misure ora proposte si spingano molto in là nel dare attuazione a molte delle raccomandazioni formulate dal Comitato in numerosi pareri precedenti ⁽³⁾ sul rafforzamento della cibersecurity nell'Unione.

⁽¹⁾ GU L 194 del 19.7.2016, pag. 1.

⁽²⁾ JOIN(2013) 1.

⁽³⁾ GU C 97 del 28.4.2007, pag. 21.
GU C 175 del 28.7.2009, pag. 92.
GU C 255 del 22.9.2010, pag. 98.
GU C 54 del 19.2.2011, pag. 58.
GU C 107 del 6.4.2011, pag. 58.
GU C 229 del 31.7.2012, pag. 90.
GU C 218 del 23.7.2011, pag. 130.
GU C 24 del 28.1.2012, pag. 40.
GU C 229 del 31.7.2012, pag. 1.
GU C 351 del 15.11.2012, pag. 73.
GU C 76 del 14.3.2013, pag. 59.
GU C 271 del 19.9.2013, pag. 127.
GU C 271 del 19.9.2013, pag. 133.
GU C 451 del 16.12.2014, pag. 31.

1.4. Il CESE plaude al fatto che la Commissione abbia firmato l'accordo contrattuale per un partenariato pubblico-privato (PPP contrattuale) sulla cibersicurezza, che dovrebbe sbloccare 1,8 miliardi di EUR di investimenti nel settore della sicurezza informatica dell'UE onde promuovere la cooperazione nelle fasi iniziali del processo di ricerca e di innovazione e sviluppare soluzioni per la cibersicurezza per diversi settori, come l'energia, la sanità, i trasporti e la finanza. Il CESE auspica fortemente che questo PPP contrattuale venga usato per sostenere lo sviluppo di società di cibersicurezza di recente creazione nell'Unione.

1.5. Il Comitato accoglie con favore l'intenzione della Commissione di valutare la necessità di rivedere o ampliare il mandato dell'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA) entro il 2017 e attende con interesse di essere consultato in merito dalla Commissione. Il CESE ritiene che un eventuale ampliamento del mandato dell'ENISA dovrebbe includere un maggior ruolo operativo per l'Agenzia per aumentare più efficacemente la sensibilizzazione nei confronti della minaccia di attacchi informatici in tutta l'Unione e darvi una risposta più adeguata, nonché prevedere una responsabilità più diretta dell'Agenzia per l'educazione e per programmi di sensibilizzazione alla sicurezza informatica destinati in particolar modo ai cittadini e alle piccole e medie imprese (PMI).

1.6. Allo scopo di fornire il forte ruolo guida e a di realizzare l'integrazione di cui vi è bisogno a livello dell'UE per affrontare il complesso lavoro di attuazione di una strategia europea efficace in materia di sicurezza informatica, il Comitato chiede alla Commissione di valutare la possibilità di cambiare lo status dell'ENISA in quello di un'autorità europea per la sicurezza informatica sul modello dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA), l'autorità centrale per il settore dell'aviazione. Se tale cambiamento del mandato di ENISA non è fattibile, il CESE sostiene la creazione di una tale autorità ex novo.

1.7. Il CESE chiede alla Commissione di prendere in considerazione la creazione di un modello di sviluppo nazionale della cibersicurezza e di un corrispondente sistema di rating, analogo al Modello di completezza delle risorse (*Capability Maturity Model* — CMM) nell'industria informatica, al fine di misurare in maniera oggettiva lo status di resilienza informatica di ciascuno Stato membro.

1.8. Il Comitato prende atto del fatto che la Commissione valuterà la necessità di aggiornare, nel prossimo futuro, la strategia dell'UE per la cibersicurezza del 2013 e attende di essere consultato, a tempo debito, in merito alle riflessioni della Commissione.

1.9. Considerate l'importanza della sicurezza informatica e la crescente minaccia rappresentata dalla criminalità informatica, il Comitato chiede l'assegnazione di fondi e risorse adeguati al Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica presso Europol e all'Agenzia europea per la difesa.

1.10. Data la grande importanza della protezione delle informazioni personali dei cittadini conservate da uffici e agenzie della pubblica amministrazione, il Comitato chiede una formazione speciale sulla governance delle informazioni, sulla protezione dei dati e sulla cibersicurezza per gli impiegati della pubblica amministrazione.

1.11. Partendo da una visione complessiva della protezione dell'UE dalla criminalità e dagli attacchi informatici, nonché dello sviluppo di un forte settore europeo della cibersicurezza, il CESE ritiene che la strategia e la politica di sicurezza informatica dell'UE debbano produrre risultati in particolare per quanto riguarda i seguenti aspetti: un forte ruolo guida dell'UE; politiche di sicurezza informatica che rafforzino il livello di sicurezza in questo campo pur garantendo il diritto alla riservatezza e altri diritti fondamentali; sensibilizzazione dei cittadini e promozione di approcci proattivi in materia di protezione; una governance globale da parte degli Stati membri; un'azione informata e responsabile delle imprese; un solido partenariato tra governi, settore privato e cittadini; livelli adeguati di investimenti; norme tecniche di qualità e sufficienti investimenti in ricerca, sviluppo e innovazione; impegno sul piano internazionale.

2. Sintesi della comunicazione della Commissione

2.1. La comunicazione presenta misure volte a rafforzare il sistema di resilienza informatica dell'Europa e promuovere la competitività e l'innovazione nel settore della cibersicurezza in Europa, come annunciato nella strategia dell'UE per la cibersicurezza e nella strategia per il mercato unico digitale.

2.2. A tal fine, le misure proposte dalla Commissione fanno leva sulle disposizioni della direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione per consolidare la cooperazione in fatto di sicurezza informatica, la condivisione delle informazioni, la formazione e l'organizzazione della sicurezza in tutta l'Unione. La Commissione completerà inoltre una valutazione dell'ENISA entro la fine del 2017 ed esaminerà l'esigenza di modificare o di prorogare il mandato dell'ENISA.

2.2.1. La Commissione, inoltre, intende collaborare fattivamente con gli Stati membri, l'ENISA, il SEAE e altri organismi competenti dell'UE per istituire una piattaforma di formazione sulla cibersicurezza.

2.2.2. Vi sono una serie di misure proposte per affrontare le interdipendenze intersettoriali e per migliorare la resilienza delle infrastrutture di rete pubbliche fondamentali, compreso lo sviluppo di centri europei settoriali di condivisione e di analisi delle informazioni e la loro collaborazione con i CSIRT (gruppi di intervento per la sicurezza informatica in caso di incidente). La Commissione propone inoltre che le autorità nazionali siano autorizzate a chiedere ai CSIRT di effettuare controlli regolari delle principali infrastrutture di rete.

2.3. Le misure proposte dalla Commissione risponderanno, inoltre, alla necessità di sostenere in modo più robusto la crescita e lo sviluppo di un settore della cibersicurezza europeo forte attraverso la formazione, gli investimenti, la definizione di requisiti per il mercato unico e l'istituzione di un nuovo partenariato pubblico-privato sulla cibersicurezza che dovrebbe stimolare investimenti per 1,8 miliardi di EUR entro il 2020.

2.3.1. Si propone anche di definire e presentare entro la fine del 2017 una proposta relativa a un quadro europeo per la certificazione della sicurezza delle TIC e di valutare la fattibilità e l'impatto di un quadro europeo snello per l'etichettatura relativa alla cibersicurezza;

2.3.2. Per far crescere gli investimenti nella cibersicurezza in Europa e sostenere le PMI, la Commissione s'impegnerà perché la comunità della cibersicurezza sia meglio informata sui meccanismi di finanziamento esistenti; farà maggiore ricorso agli strumenti e ai meccanismi dell'UE per sostenere le PMI innovative nell'esplorazione della possibilità di sinergie tra il mercato della cibersicurezza del settore civile e del settore della difesa (ad esempio, la rete Enterprise Europe e la rete europea di regioni connesse con il settore della difesa offriranno alle regioni nuove opportunità per esplorare la possibilità di una cooperazione transfrontaliera nel settore dei prodotti a duplice uso, anche per quanto riguarda la cibersicurezza, e presenteranno alle PMI nuove opportunità per partecipare ad attività di matchmaking); studierà la possibilità di agevolare l'accesso agli investimenti attraverso una piattaforma specifica per gli investimenti nella cibersicurezza o altri strumenti; svilupperà una piattaforma di specializzazione intelligente per aiutare gli Stati membri e le regioni interessati a investire nel settore della cibersicurezza (RIS3).

2.3.3. Inoltre, per stimolare e favorire lo sviluppo dell'industria europea della sicurezza informatica attraverso l'innovazione, la Commissione firmerà un partenariato pubblico-privato contrattuale (PPP contrattuale); lancerà inviti a presentare proposte nell'ambito di Orizzonte 2020 correlati al PPP contrattuale sulla cibersicurezza; assicurerà il coordinamento del PPP contrattuale sulla cibersicurezza con le pertinenti strategie settoriali, gli strumenti di Orizzonte 2020 e i PPP settoriali.

3. Osservazioni generali

3.1. Oltre un quinto della crescita del PIL nell'UE è dovuto all'economia digitale e ogni anno la maggior parte dei cittadini europei effettua acquisti online. Dipendiamo da Internet e dalle tecnologie digitali connesse a questo strumento per la continuità di servizi essenziali quali quelli nei settori dell'energia, della sanità, dell'amministrazione e delle finanze. Tuttavia, le infrastrutture e i servizi digitali essenziali, che hanno un ruolo così importante nel nostro quotidiano sul piano sia economico che sociale, sono esposti al rischio crescente di reati e attacchi informatici che minacciano la nostra prosperità e la nostra qualità di vita.

3.2. Governi e uffici e agenzie pubblici detengono in forma elettronica un gran volume di informazioni personali riguardanti tutti i cittadini. Per questo motivo, la governance delle informazioni, la cibersicurezza e la protezione dei dati rivestono una grande importanza per i cittadini di tutta l'Unione, che devono avere la garanzia che le loro informazioni personali e il loro diritto alla riservatezza siano protetti a norma delle direttive e dei regolamenti dell'UE. È questo in particolare il caso per i dati personali concernenti la salute, le questioni finanziarie, legali e di altro genere che potrebbero essere usati per rubare un'identità o essere comunicati in modo inappropriato a terzi. È di vitale importanza che tutte le persone che lavorano nel settore pubblico siano adeguatamente formate nella governance delle informazioni, nella cibersicurezza e nella protezione dei dati.

3.3. Fornire ai cittadini una formazione in materia di sicurezza informatica personale, compresa quella dei dati, dovrebbe essere un elemento fondamentale di qualunque programma di alfabetizzazione digitale. Un programma educativo promosso dall'UE può puntellare gli sforzi degli Stati membri meno attivi e far sì che la strategia venga correttamente assimilata, attenuando così i timori in merito alla riservatezza dei dati e rafforzando la fiducia nell'economia digitale. Un programma del genere potrebbe essere attuato con il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori e delle organizzazioni della società civile di tutta l'Unione, comprese le istituzioni che si occupano di programmi educativi per i cittadini anziani.

3.4. Ogni Stato membro dovrebbe mettere in grado le sue esistenti organizzazioni per lo sviluppo industriale di informare, educare e sostenere il settore delle PMI su questioni riguardanti la cibersicurezza. Le grandi società possono facilmente acquisire le conoscenze di cui hanno bisogno, mentre le PMI devono essere sostenute.

3.5. Sarebbe molto utile disporre di una misura obiettiva del livello di resilienza informatica di ciascuno Stato membro in modo da poter usare le comparazioni per rimediare alle carenze e stimolare i miglioramenti. Si potrebbe probabilmente creare un modello dello sviluppo nazionale in materia di cibersicurezza, e un sistema di rating corrispondente, analogo al Modello di completezza delle risorse dell'industria informatica, per misurare lo status della protezione informatica e della resilienza informatica di un paese.

3.6. Una strategia complessiva per la cibersicurezza dovrebbe prevedere le seguenti azioni:

- un forte ruolo guida dell'Unione europea, che le consenta di adottare le politiche e le normative e di creare le istituzioni capaci di garantire livelli elevati di sicurezza informatica in tutto il suo territorio,
- politiche di sicurezza informatica che rafforzino il livello di sicurezza, sia per il singolo che per la collettività, pur mantenendo il diritto dei cittadini alla riservatezza e salvaguardando altri valori e libertà fondamentali,
- una diffusa consapevolezza da parte di tutti i cittadini dei rischi insiti nell'uso di Internet, e la promozione di un approccio proattivo da parte loro alla protezione dei loro dispositivi, della loro identità e della loro riservatezza digitali e delle transazioni che effettuano online,
- una governance globale da parte di tutti gli Stati membri affinché siano garantite la sicurezza e la resilienza delle infrastrutture critiche informatizzate,
- un'azione informata e responsabile da parte di tutte le imprese per garantire la sicurezza e la resilienza dei loro sistemi TIC, a tutela delle loro operazioni e degli interessi della clientela,
- un approccio proattivo dei fornitori di servizi Internet alla protezione dei loro clienti dagli attacchi informatici,
- un approccio alla sicurezza informatica fondato su un solido partenariato in tutta l'UE tra governi, settore privato e cittadini, a livello sia strategico che operativo,
- un approccio basato sulla progettazione, in modo tale da integrare il concetto di sicurezza informatica fin dalla fase di sviluppo delle tecnologie e dei servizi Internet,
- livelli di investimento adeguati nello sviluppo di conoscenze e competenze in materia di sicurezza informatica, onde formare una manodopera fortemente qualificata nel settore,
- norme tecniche di qualità in materia di sicurezza informatica e investimenti sufficienti in ricerca, sviluppo e innovazione, per favorire lo sviluppo di una solida industria della sicurezza informatica e di soluzioni di eccellenza nel settore,
- un impegno attivo sul piano internazionale con i paesi terzi per mettere a punto una strategia e una risposta globali e coordinate di fronte alle minacce alla sicurezza informatica.

4. Osservazioni particolari

4.1. Sulla base del quadro per la governance della sicurezza informatica delineato nella direttiva Sicurezza delle reti e dei sistemi informativi e delle ulteriori misure previste nella comunicazione all'esame, l'UE dovrebbe valutare l'opportunità di affrontare il problema dell'approccio frammentato al miglioramento della cibersicurezza nell'Unione con la creazione di un'autorità per la cibersicurezza forte e centralizzata analoga all'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) o al Federal Chief Information Security Officer creato di recente negli USA (Cybersecurity National Action Plan, White House, 9 febbraio 2016), conferendo a tale autorità il mandato di sorvegliare l'attuazione della politica della sicurezza informatica a livello dell'UE e di integrare gli sforzi delle varie agenzie che operano in questo campo.

4.2. Il Comitato è favorevolmente colpito dalle competenze che l'ENISA ha sviluppato nel corso degli anni e ritiene che essa potrebbe offrire un contributo ancora maggiore alla resilienza informatica e alla cibersicurezza dell'Europa. Il mandato dell'ENISA dovrebbe essere potenziato per accrescere con maggiore efficacia la consapevolezza della minaccia di attacchi informatici e per migliorare la capacità di risposta in tutta l'Unione. Una revisione del mandato è opportuna, data i cambiamenti intervenuti nell'ambiente della cibersicurezza da quando è stata istituita l'ENISA. Basandosi sulla direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, forse il ruolo operativo dell'ENISA potrebbe essere esteso per aumentare il valore che può offrire all'UE, agli Stati membri, ai cittadini e alle imprese, sfruttando le sue competenze e le sinergie con i lavori di altre istituzioni, agenzie e organismi dell'UE e degli Stati membri, come la squadra di pronto intervento informatico — CERT-EU, il Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica e l'Agenzia europea per la difesa. All'ENISA dovrebbe inoltre essere attribuita una responsabilità più diretta per i programmi di educazione e di sensibilizzazione alla sicurezza informatica destinati specificamente ai cittadini e alle PMI.

4.3. Quando il Centro europeo per la lotta alla criminalità informatica (EC3) è stato creato nel 2013, il suo bilancio operativo era di soli 7 milioni di EUR, meno del 10 % del bilancio totale di Europol (Commissione europea Nota/13/6 del 9 gennaio 2012). Nel 2014, il direttore dell'EC3 ha affermato che i tagli hanno fortemente ridotto le risorse stanziare per la sua struttura e che si registravano difficoltà a tenere il passo con la rapida evoluzione delle minacce rappresentate dalla criminalità informatica (rivista Security Magazine del 1° novembre 2014). Il CESE ritiene che le risorse destinate a Europol per combattere la criminalità informatica debbano essere aumentate per tenere il passo con l'evoluzione della minaccia. Il bilancio di Europol per il 2016 è comunque di soli 100 milioni di EUR ⁽⁴⁾.

4.4. Il Comitato accoglie con favore le disposizioni della direttiva sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi e le azioni proposte nella comunicazione miranti a migliorare la cooperazione tra gli Stati membri in materia di cibersicurezza. Per la sicurezza di tutti i cittadini e per conseguire una solida resilienza informatica in tutta l'UE, in cui spesso i sistemi informativi di infrastrutture di importanza critica sono interconnessi, è importante che le misure di cooperazione rimedino al divario crescente tra i paesi più avanzati in tema di cibersicurezza e gli altri Stati membri in cui tali competenze sono meno sviluppate.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽⁴⁾ GU C 113 del 30.3.2016, pag. 144.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul «Rafforzamento delle relazioni commerciali bilaterali UE-Turchia e modernizzazione dell'unione doganale»

(2017/C 075/22)

Relatore: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consultazione	Commissione europea, lettera annuale 2016, 20 aprile 2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Relazioni esterne
Adozione in sezione	16 novembre 2016
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	252/4/7

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE ritiene che l'accordo di unione doganale attualmente in vigore sia ormai superato dagli eventi e che le parti in causa dovranno avviare un serio negoziato per rafforzare le loro relazioni economiche elaborando un nuovo tipo di accordo commerciale che risponda alle esigenze attuali.

1.2. Il CESE continua a ritenere che la Turchia resti un partner importantissimo e che vi sia la volontà politica per ampliare i livelli di cooperazione con questo paese, a condizione, però, che siano rispettati i valori fondamentali europei, i principi della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti umani.

1.3. Il CESE ritiene che il processo riguardante l'unione doganale possa giungere a buon fine tramite una revisione della decisione n. 1/95 del consiglio di associazione CE-Turchia, una nuova decisione del consiglio di associazione o un nuovo protocollo nell'accordo di adesione.

1.4. Il CESE condanna il tentativo di colpo di Stato del 15 luglio 2016, ma esprime grande preoccupazione quanto alla reazione del governo turco e ai successivi sviluppi in materia di politica interna, che vanno ben oltre il fatto di intentare un'azione legale nei confronti dei responsabili del golpe, non rispettano le disposizioni riguardanti lo Stato di diritto e sono in contrasto con i principi democratici.

1.5. Il CESE invita la Turchia in quanto paese candidato all'adesione all'Unione europea a tutelare e rispettare i diritti umani universali e a conformarsi alle norme democratiche e allo Stato di diritto. Il CESE condanna il tentativo di rovesciare il governo democraticamente eletto della Turchia, ma esprime la propria inquietudine riguardo alla reazione delle autorità turche e chiede immediatamente il pieno rispetto e la piena applicazione dei diritti umani senza distinzioni di sorta — in particolare della libertà di espressione e della sua manifestazione specifica, la libertà di stampa — nonché il completo ripristino dello Stato di diritto.

1.6. Il CESE ritiene che la Turchia debba dimostrare con i fatti di essere rimasta fedele alla sua condizione di paese in via di adesione — la quale continua a sussistere sia da un punto di vista giuridico che ai sensi dei Trattati — proseguendo i negoziati con l'UE ma anche rispettando rigorosamente l'acquis dell'UE e tutti i requisiti preliminari concordati finora.

1.7. Le nuove condizioni venutesi a creare in questi ultimi anni negli scambi mondiali hanno indotto l'UE a inaugurare una nuova era di accordi commerciali a livello mondiale incentrati sul miglioramento delle disposizioni relative a un gran numero di aspetti e intesi a promuovere le moderne forme di commercio, ma anche a dare applicazione ai principi e all'acquis dell'UE. La comunicazione della Commissione europea *Commercio per tutti* deve costituire la base per i negoziati tra l'UE e la Turchia. Le recenti regolamentazioni e le buone pratiche applicate ai diversi accordi commerciali hanno portato a una modifica delle norme relative alla sostenibilità, alla trasparenza e al coinvolgimento delle parti sociali e della società civile negli accordi commerciali internazionali.

1.8. Il CESE ritiene necessario che siano attuati in via preliminare una valutazione d'impatto e uno studio di fattibilità, sia prima che dopo i negoziati, per stabilire l'impatto sull'ambiente, l'economia e la società. Tali procedure dovranno coinvolgere le parti sociali e le organizzazioni della società civile. Inoltre, il CESE ritiene che da parte della Commissione sia necessario — ad ogni fase del negoziato — un attento e costante esame del contesto socioeconomico in continua evoluzione in Turchia.

1.9. Non va dimenticato che, nel ventennio trascorso dall'entrata in vigore dell'unione doganale, l'acquis dell'UE si è esteso anche a settori che prima non formavano oggetto di regolamentazione.

1.10. Il CESE reputa necessario un nuovo accordo aggiornato di unione doganale e respinge — in quanto non realistici — gli scenari che prevedono di mantenere lo status quo o di trasformare l'accordo in accordo commerciale regionale (ACR); ritiene inoltre che l'accordo riveduto dovrà contenere nuovi capitoli che riflettano le aggiunte apportate alle normative e alle pratiche dell'UE, ampliate e rinnovate costantemente, insieme con disposizioni aggiornate volte ad affrontare i settori problematici portati alla luce dall'attuazione dell'unione doganale con la Turchia e delle misure preliminari.

1.11. Il CESE ritiene inoltre che nel nuovo processo negoziale occorra attribuire particolare importanza all'attuazione immediata delle necessarie riforme radicali del diritto turco.

1.12. Il CESE propone di inserire i seguenti settori nel quadro regolamentare del nuovo accordo:

- agricoltura (con tutti i prerequisiti esposti successivamente nel parere),
- servizi,
- appalti pubblici,
- prodotti non trasformati e materie prime,
- protezione dei consumatori,
- protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile,
- equivalenza tra i regimi normativi per le misure veterinarie, sanitarie e fitosanitarie (SPS) e la politica in materia di sicurezza alimentare,
- effettiva protezione dei diritti dei lavoratori e condizioni di lavoro dignitose,
- protezione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro,
- facilitazione del commercio elettronico e introduzione di un'agenda digitale che stabilisca la libera circolazione dei dati digitali,
- politica energetica e sicurezza dell'approvvigionamento,
- promozione dell'innovazione e tutela della proprietà intellettuale,
- lotta contro la corruzione e il riciclaggio di denaro,
- rafforzamento degli incentivi per le piccole e medie imprese,
- semplificazione delle procedure amministrative e riduzione dei costi amministrativi,
- investimenti e modernizzazione della normativa in materia per la tutela degli investitori, nonché contestuale istituzione di una procedura imparziale di risoluzione delle controversie,
- miglioramento della procedura di trasposizione e recepimento della legislazione europea nel sistema giuridico turco,
- rafforzamento delle clausole di conformità con il contenuto dell'accordo riveduto e clausole di armonizzazione con l'acquis dell'UE.

1.13. Il CESE ritiene che, per quanto riguarda l'asimmetria che si riscontra nelle relazioni commerciali della Turchia con i paesi terzi con cui l'UE sta concludendo accordi commerciali di nuovo tipo, la relativa clausola non possa andare oltre un'incentivazione politica nei confronti dei paesi partner dell'UE, con l'ulteriore possibilità, per la Commissione, di offrire servizi di mediazione.

1.14. Il CESE ritiene che qualsiasi tipo di accordo commerciale tra l'UE e la Turchia dovrà comportare l'effettiva consultazione e partecipazione degli attori sociali (lavoratori e datori di lavoro) e delle organizzazioni della società civile, sia nella fase di negoziazione che nella fase di attuazione dell'accordo.

2. Relazioni commerciali UE-Turchia

2.1. Nel 1959 la Turchia presentò la richiesta di divenire un membro associato della Comunità economica europea (CEE), ora Unione europea (UE). Nel 1963 venne firmato l'accordo di associazione ⁽¹⁾, che prevedeva tra l'altro la creazione di un'unione doganale tra la CEE e la Turchia.

2.2. Di conseguenza, nel 1970 venne redatto un protocollo addizionale per l'abolizione delle tariffe e dei contingenti per le merci, con ulteriori passi avanti verso l'**unione doganale**, che è stata portata a termine nel 1995 ⁽²⁾ e ha determinato l'abolizione delle barriere commerciali nonché la firma, in quello stesso anno, di un **accordo di libero scambio (ALS)** ⁽³⁾ che copriva il carbone e l'acciaio nel quadro del trattato CEECA allora vigente.

2.3. Alla Turchia venne anche chiesto di adottare le tariffe esterne comuni (TEC) dell'UE ⁽⁴⁾ per le importazioni da paesi terzi e di adottare tutti gli accordi preferenziali preesistenti e futuri.

2.4. L'unione doganale ha rappresentato un'idea rivoluzionaria e originale per l'epoca e ha offerto un'importante opportunità per approfondire le relazioni bilaterali, dal momento che si è trattato di uno dei primi accordi che comprendesse l'armonizzazione della legislazione con uno Stato non membro.

2.5. Nel 1997 l'UE ha avviato un processo parallelo basato sugli articoli 2 e 49 del trattato sull'Unione europea, in seguito alla domanda di adesione all'UE presentata dalla Turchia nel 1987.

2.6. I negoziati per l'adesione sono iniziati nel 2005 e comprendono 34 capitoli dell'acquis dell'UE a cui si aggiunge un capitolo su vari temi, per un totale di 35 capitoli.

2.7. Il CESE, facendo proprie le istanze degli attori interessati, valuta positivamente l'accordo di libero scambio in materia di carbone e acciaio, che dovrebbe restare immutato, mentre sottolinea la necessità di una riforma dell'unione doganale per modernizzare le relazioni commerciali.

3. La situazione politica della Turchia dopo il 15 luglio

3.1. La situazione della Turchia dopo il tentativo di colpo di Stato del 15 luglio 2016, che il CESE ha condannato pubblicamente, dà adito a forti preoccupazioni. La reazione delle autorità contro le persone sospettate di aver organizzato il golpe, ma anche contro l'opposizione e le forze della società civile non direttamente coinvolte, come pure contro la stampa e i media non filogovernativi, è incompatibile con gli standard europei e pesa fortemente sui negoziati tra la Turchia e l'UE.

⁽¹⁾ Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia e protocollo addizionale del 12 settembre 1963 (GU 217 del 29.12.1964) (per il testo integrale in italiano cfr.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:P:1964:217:TOC>).

⁽²⁾ Decisione n. 1/95 del consiglio di associazione CE-Turchia, del 22 dicembre 1995, relativa all'attuazione della fase finale dell'unione doganale (96/142/CE).

⁽³⁾ 96/528/CECA: decisione della Commissione del 29 febbraio 1996 relativa alla conclusione di un accordo relativo agli scambi tra la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e la Turchia sul commercio dei prodotti contemplati dal trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (GU L 227 del 7.9.1996) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:31996D0528&from=IT>.

⁽⁴⁾ Nomenclatura combinata, tariffa doganale comune e tariffa integrata dell'Unione europea (TARIC) del regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio, del 23 luglio 1987, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica e alla tariffa doganale comune (GU L 256 del 7.9.1987) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l11003&from=EN>.

3.2. Dopo gli eventi del 15 luglio la posizione ufficiale di Ankara è cambiata, con la parte turca che chiede impegni diretti da parte dell'UE, la quale **finora ha dato prova**, in diversi casi, **di indecisione e di mancanza di volontà politica e di indirizzo politico**; la Turchia, da parte sua, ha mostrato di mancare della buona volontà necessaria per attuare i testi adottati (ad esempio per quanto concerne il protocollo dell'accordo di Ankara), il che ostacola ulteriormente l'instaurarsi del necessario clima d'intesa.

3.3. Il CESE segue e continuerà a seguire con particolare attenzione e inquietudine gli sviluppi della situazione dopo il tentativo di colpo di Stato, e considera l'avvio dei negoziati in materia di unione doganale per il rafforzamento delle relazioni commerciali come un'opportunità per l'avvio della normalizzazione dei rapporti tra l'UE e la Turchia, ma anche per la ripresa dell'economia turca messa a dura prova.

3.4. È pertanto nell'interesse della Turchia, in questo contesto difficile, impegnarsi a lungo termine in un programma di riforme che preveda trasformazioni radicali a livello sia economico che politico.

4. L'economia della Turchia

4.1. Nel 2015 il prodotto interno lordo (PIL) turco a parità di potere d'acquisto (PPA) ha raggiunto la cifra impressionante di 1 576 mila miliardi di dollari USA (USD) (stime 2015), facendo della Turchia la 18^a economia del mondo. Secondo alcune stime, nel 2015 la crescita del paese è scesa a un ancora soddisfacente 3,8 %, ottenendo la 102^a posizione a livello mondiale. Il debito pubblico del paese è diminuito, raggiungendo un moderato 33,1 % del PIL, benché il tasso d'inflazione sia ancora elevato, essendo pari a circa il 7,7 % nel 2015 ⁽⁵⁾.

4.2. In questi ultimi anni l'economia turca si è trasformata da economia tradizionale basata sull'agricoltura in un'economia trainata dai servizi e dal turismo e con un settore manifatturiero orientato all'esportazione. Questo passaggio è attribuibile anche all'unione doganale, che ha creato considerevoli opportunità, immediatamente sfruttate grazie all'adozione di un nuovo quadro giuridico e all'applicazione degli standard dell'UE.

4.3. Dal 2012, tuttavia, i tassi di crescita sono diminuiti a seguito della riduzione degli investimenti esteri diretti, ma anche per via degli sviluppi politici e sociali, che in molti casi rappresentano un freno alla crescita economica e una fonte di incertezza. Nel periodo 2013-2016, l'instabilità politica, i mutamenti geopolitici, le denunce di corruzione e le tensioni con i paesi vicini, dovute al fatto che la Turchia ha cercato di rivestire un ruolo politico più centrale nella regione, hanno finito per erodere la fiducia. Ciò ha avuto ripercussioni negative sull'economia e ha offuscato la crescita senza precedenti dell'economia turca, esponendola alle fluttuazioni della valuta e del mercato, dato il disavanzo delle partite correnti, il che ha scoraggiato e indebolito l'afflusso di investimenti dall'estero. Dopo il tentato colpo di Stato, l'economia ha subito una nuova battuta d'arresto, con una più marcata recessione e un drastico calo del turismo.

4.4. A causa dei preoccupanti sviluppi politici che hanno avuto ripercussioni dirette sul settore economico, sia la fiducia dei mercati nella stabilità sia la solidità del contesto economico e degli investimenti in Turchia hanno subito un duro colpo ⁽⁶⁾, e viene messa in dubbio la capacità del governo turco di riportare l'economia sulla via dello sviluppo, con un calo significativo della credibilità del governo stesso e del valore della lira turca ⁽⁷⁾.

5. Impatto dell'unione doganale sull'economia della Turchia, carenze del quadro normativo e problemi di attuazione

5.1. Nel loro insieme, le previsioni per l'unione doganale si sono dimostrate piuttosto pessimistiche e per questo sono state smentite dai fatti, in quanto era stato stimato che in Turchia l'aumento del PIL non avrebbe superato l'1-1,5 %, un valore che, pur ritenuto considerevole, non era paragonabile all'incremento poi effettivamente registrato.

⁽⁵⁾ Dati statistici gentilmente forniti dal World Factbook della CIA e dalle relazioni sui paesi elaborate dalla Banca mondiale, uniti ai dati statistici ottenuti dalla Banca centrale turca.

⁽⁶⁾ <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-26/lira-drops-most-among-emerging-peers-after-turkey-cut-to-junk>
<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-07-21/turkish-assets-extend-selloff-after-s-p-cut-state-of-emergency>
<https://www.ft.com/content/779ef1f6-5b22-11e6-9f70-badea1b336d4>

⁽⁷⁾ <https://www.ft.com/content/5bbbce4-83b2-11e6-a29c-6e7d9515ad15>
<http://www.forbes.com/forbes/welcome?toURL=http://www.forbes.com/sites/dominicdudley/2016/07/18/turkeys-economy-could-slump-in-aftermath-of-failed-coup/&refURL=https://www.google.gr/&referrer=https://www.google.gr/>

5.2. L'UE è il principale partner commerciale della Turchia (sia per le importazioni che per le esportazioni), mentre la Turchia si colloca al settimo posto tra i mercati dai quali l'UE importa e al quinto tra quelli nei quali essa esporta. Le esportazioni della Turchia verso l'UE sono costituite principalmente da macchinari e mezzi e attrezzature di trasporto, ai quali seguono i prodotti finiti. L'UE esporta in Turchia soprattutto macchinari e materiali di trasporto, prodotti chimici e prodotti finiti.

5.3. Dal 1995 al 2014 il commercio con l'UE è aumentato del 22 %. È stato anche suggerito che l'unione doganale abbia causato una deviazione degli scambi commerciali ⁽⁸⁾, ma si tratta di un dato non significativo se esaminato congiuntamente con la percentuale complessiva degli scambi ⁽⁹⁾.

5.4. In ogni caso, tuttavia, essa ha costituito un freno all'applicazione di dazi sui prodotti industriali da parte della Turchia e ha reso superflua la necessità di adottare norme di origine nel commercio bilaterale.

5.5. Alcune delle maggiori debolezze strutturali dell'unione doganale si possono così riassumere:

- l'utilizzo sconsiderato e ingiustificato di strumenti di difesa commerciale, come ad esempio le misure compensatorie, antidumping e di salvaguardia e vigilanza, che perturbano gli scambi commerciali bilaterali ⁽¹⁰⁾,
- la mancanza di un sistema efficace di controllo della conformità e di una procedura di risoluzione delle controversie non permette di porre rimedio in misura soddisfacente alla questione dell'applicazione — talvolta selettiva — dell'unione doganale in vigore e all'attuazione di misure di discriminazione indirette a carico dei prodotti europei. L'attuale procedura di risoluzione delle controversie si limita solo alle controversie specifiche (in particolare, la competenza si applica soltanto al periodo di validità delle misure protezionistiche) ⁽¹¹⁾ che possono essere esaminate dal consiglio di associazione, un organo eminentemente politico che delibera all'unanimità,
- il campo di applicazione dell'unione doganale limitato ai soli prodotti industriali, compresi i componenti industriali dei prodotti agricoli trasformati fabbricati nell'UE o in Turchia, copre anche i prodotti ottenuti in toto o solo in parte da prodotti provenienti da paesi terzi, purché si trovino in libera circolazione nell'UE o in Turchia. Più in particolare, i prodotti agricoli rappresentano il 10 % e i servizi il 60 % del PIL della Turchia, ma entrambi i settori esulano da tale campo di applicazione,
- si riscontrano problemi anche riguardo al processo di armonizzazione con le normative dell'UE, come pure all'efficacia del metodo di informazione in materia; di conseguenza la comunità imprenditoriale si trova di fronte ad un'altalena legislativa nel processo di importazione o esportazione degli stessi prodotti, con la quale non riescono a tenere il passo né tale comunità tramite i suoi rappresentanti ufficiali (camere di commercio, organizzazioni di datori di lavoro ecc.) né le autorità competenti (dogane, uffici per l'esportazione, organi di vigilanza del mercato) ⁽¹²⁾.

5.6. Oltre che dai settori problematici nel quadro regolamentare dell'unione doganale, alcune difficoltà nascono anche da un'applicazione carente di tale unione o da decisioni unilaterali adottate dalla Turchia riguardo a pratiche doganali e tariffarie **che violano chiaramente le regole concordate**, nonché dal rifiuto da parte turca di consentire il libero svolgimento delle relazioni commerciali con la Repubblica di Cipro, Stato membro dell'Unione europea, in palese violazione del diritto dell'UE e degli accordi commerciali tra quest'ultima e la Turchia.

⁽⁸⁾ Christopher, S. P. Magee, *Trade creation, trade diversion, and the general equilibrium effects of regional trade agreements: a study of the European Community-Turkey customs union*, Review of World Economics, maggio 2016, volume 152, n. 2, pagg. 393-399.

⁽⁹⁾ Valutazione dell'unione doganale UE-Turchia (*Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*) rapporto 85830-TR del 28 marzo 2014, disponibile online all'indirizzo: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2014/20140403-evaluation-of-the-eu-turkey-customs-union.pdf

⁽¹⁰⁾ In Turchia, nel 2013, si contavano tredici (13) strumenti di difesa commerciale contro i prodotti dell'UE. Ulteriori informazioni sono disponibili online all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-exports-from-the-eu/> (consultato il 30 maggio 2016).

⁽¹¹⁾ A differenza del meccanismo di risoluzione delle controversie previsto dall'accordo di Ankara, che copre una gamma più ampia di controversie ma richiede il consenso di entrambe le parti per essere attivato.

⁽¹²⁾ Cfr. nota a piè di pagina 9.

5.7. Per quanto riguarda l'attuale allineamento della Turchia alle norme del mercato interno dell'UE, sono stati compiuti dei progressi in alcuni ambiti quali, ad esempio, la libera circolazione delle merci, la politica della concorrenza e gli aiuti di Stato, l'energia, la politica economica e monetaria, nonché la politica industriale e per le imprese, ma la Commissione ha evidenziato che la Turchia chiude sistematicamente un occhio su aspetti cruciali dell'accordo ricorrendo in modo generalizzato a misure protezionistiche, contrariamente a quanto stabilito dall'unione doganale.

5.8. La Turchia, però, non applica correttamente le norme sugli aiuti di Stato e la creazione di sistemi di monitoraggio, è riluttante a consentire una completa libertà di circolazione delle merci eliminando le restrizioni dissimulate, e, infine, omette di adottare e applicare in modo efficace misure atte a reprimere le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale.

5.9. Nel valutare i benefici complessivi dell'unione doganale, potremmo ravvisare il più importante nel fatto che essa sia stata utilizzata come uno strumento di riforma economica che ha contribuito all'integrazione della Turchia nei mercati mondiali, che abbia favorito il ripristino della credibilità del paese e che, infine, abbia agevolato le misure adottate per frenare l'inflazione e stabilizzare il corso della lira turca.

5.10. Inoltre, la modernizzazione del commercio turco ha compiuto rapidi passi avanti e si è rafforzata la concorrenza tra i produttori e gli operatori commerciali del paese che, attraverso il mercato europeo, hanno potuto accedere a un ambiente commerciale globale più redditizio ed esigente.

6. Raffronto tra l'unione doganale e gli accordi di libero scambio (ALS) più recenti

6.1. I prossimi anni segneranno l'inizio di una nuova era economica, inaugurata dall'elaborazione e dall'introduzione di una serie di iniziative regolamentari a livello internazionale che influiranno anche sulle relazioni economiche tra l'UE e la Turchia e richiederanno la modernizzazione dell'unione doganale. Nel contempo l'UE si è concentrata sul rafforzamento delle relazioni economiche esterne con i paesi terzi con l'obiettivo di migliorare il tenore di vita e accrescere il benessere dei loro cittadini. Il **Partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP)**, l'**Accordo economico e commerciale globale UE-Canada (CETA)** e l'**Accordo sugli scambi di servizi (TiSA)**, come pure i negoziati sull'**accordo commerciale con il Giappone**, costituiscono le iniziative più importanti attualmente in corso ⁽¹³⁾.

6.2. A causa delle nuove condizioni vigenti, l'ormai obsoleta unione doganale, data la sua asimmetria strutturale ⁽¹⁴⁾, ha già posto l'economia turca in una situazione di inferiorità, in quanto consente alla Turchia di negoziare accordi commerciali con i paesi terzi solo perché l'UE ha concluso e sottoscritto i nuovi ALS con tali paesi, ma non offre alla Turchia alcuna possibilità di intervenire nel corso dei negoziati. D'altro canto, la «clausola Turchia» costituisce un'esortazione politica e non impone ai paesi terzi di accettare di condurre negoziati, né tantomeno di raggiungere un accordo con la Turchia. E anche qualora si arrivi a un accordo, questo ritardo pone le imprese turche in una situazione di svantaggio competitivo.

6.3. Per di più la Turchia ha dovuto adottare la tariffa esterna comune (TEC), in base alla quale è tenuta ad adeguarsi alle modifiche, il più delle volte riduzioni, introdotte dall'UE in vista della stipula dell'ALS, senza che i prodotti turchi beneficino di questo privilegio su altri mercati, in mancanza di un accordo. Ciò ha portato a una graduale liberalizzazione del sistema tariffario della Turchia.

6.4. Le carenze dell'architettura dell'unione doganale menzionate in precedenza sono più evidenti ora, ad oltre vent'anni dalla sua istituzione.

6.5. Nel 2014 solo 17 dei 48 partner commerciali dell'UE avevano adottato un accordo anche con la Turchia e, tra i paesi partner che hanno concluso un ALS di nuova generazione con l'UE, solo la Corea del Sud ha accettato di stipulare un accordo con la Turchia, accogliendo l'invito formulato nella «clausola Turchia» del KOREU.

⁽¹³⁾ Altri accordi sono quelli con gli **Stati dell'Africa orientale**, l'**Ecuador**, **Singapore**, il **Vietnam** e l'**Africa occidentale**. Nessuno di questi accordi, compresi quelli già conclusi, è entrato in vigore.

⁽¹⁴⁾ *Global Economics Dynamics Study, Turkey's EU integration at a crossroads, What Consequences does the new EU trade policy have for economic relations between Turkey and Europe, and how can these be addressed?* («Studio sulle dinamiche dell'economia globale, L'integrazione della Turchia nell'UE a un bivio: quali sono le conseguenze della nuova politica commerciale dell'UE per le relazioni economiche tra la Turchia e l'Europa e come affrontarle?»), Fondazione Bertelsmann, aprile 2016.

7. Rafforzamento delle relazioni commerciali bilaterali

7.1. La cooperazione UE-Turchia nel settore economico e politico rappresenta una condizione necessaria e sufficiente per raggiungere la stabilità in una regione particolarmente volatile del pianeta, e la modernizzazione dell'unione doganale potrebbe dare un segnale positivo chiaro di cooperazione e stabilità.

7.2. Dopo un'attenta discussione e analisi delle alternative per le relazioni economiche e commerciali tra l'UE e la Turchia, tra cui la possibilità di i) mantenere lo status quo, ii) sostituire o completare l'unione doganale con un ALS e iii) modernizzare l'unione doganale, il CESE ritiene che quest'ultima soluzione appaia come la più appropriata per promuovere e approfondire le relazioni bilaterali in base al principio del vantaggio reciproco.

7.3. Uno scenario di completa inazione — tenendo conto anche del fatto che i negoziati di adesione richiedono un ampio orizzonte temporale — non costituisce un'alternativa realistica in quanto si ritiene necessario affrontare le questioni menzionate più sopra e sfruttare immediatamente le potenzialità inutilizzate delle relazioni commerciali.

8. I principali aspetti della revisione

8.1. Nel quadro della nuova politica commerciale e di investimento dell'UE, avviata nel 2015 con la comunicazione della Commissione *Commercio per tutti* ⁽¹⁵⁾, si delinea già l'impegno dell'UE a sfruttare la propria posizione di leader in campo commerciale per rispondere alle nuove sfide di un mercato globalizzato e alle esigenze della realtà commerciale attuale, promuovere la crescita e costituire un fattore di cambiamento istituzionale definendo delle priorità di riforma ⁽¹⁶⁾.

8.2. Nel quadro di tale impegno risulta evidente che una nuova politica commerciale non può avere carattere unidimensionale, bensì deve essere complessa e multilivello abbracciando molteplici settori di attività, in modo da risultare efficace e vantaggiosa per un maggior numero di destinatari, come i lavoratori, i consumatori e le piccole e medie imprese.

8.3. In particolare, l'inclusione dei valori europei nello stesso quadro di principi è importante sotto diversi aspetti, dato che oggi, evidentemente, i negoziati per gli accordi commerciali e di investimento **non hanno soltanto carattere economico, ma costituiscono un più ampio progetto socioeconomico volto ad introdurre riforme pluridimensionali e multilivello.**

8.4. Soprattutto dopo l'adozione dell'accordo di Parigi (COP 21) da parte dell'UE e dei nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) da parte del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, **lo sviluppo sostenibile e la protezione dell'ambiente** si trovano ormai sul medesimo livello e sono parte integrante di questi valori ⁽¹⁷⁾.

8.5. Questo aspetto è naturalmente ancora più marcato laddove i paesi con i quali l'accordo è in corso di negoziazione hanno anche avviato negoziati di adesione, e la Turchia costituisce l'esempio più significativo al riguardo.

8.6. La revisione dovrà basarsi anche sulle norme internazionali e sugli accordi internazionali per la tutela dei diritti dei lavoratori ⁽¹⁸⁾.

8.7. Per tale ragione l'UE ha deciso di basarsi sui seguenti tre principi chiave per garantire quanto sopra:

- a) **efficacia**: in modo da tenere conto delle esigenze sia macroeconomiche (ad esempio la situazione economica dei paesi europei in crisi) sia microeconomiche (ad esempio le PMI), garantendo il massimo dell'adattabilità ai nuovi progetti commerciali;

⁽¹⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

⁽¹⁶⁾ Parere del CESE (relatore: J. Peel) in merito alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Commercio per tutti — Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile* COM(2015) 497 final (GU C 264 del 20.7.2016, pag. 123).

⁽¹⁷⁾ Anche la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e il Protocollo di Kyoto fanno naturalmente parte di questi impegni. Per l'accordo di Parigi, cfr. *Paris Agreement*, FCCC/CP/2015/L.9, 2015.

⁽¹⁸⁾ Norme fondamentali del lavoro dell'OIL, orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali, principi delle Nazioni Unite in materia di imprese e diritti umani.

- b) **trasparenza:** fornendo maggiori informazioni ai cittadini e garantendo la partecipazione del maggior numero possibile di parti interessate ai negoziati;
- c) **valori e standard europei:** si tratta di un concetto in costante evoluzione che si è esteso fino a comprendere temi quali la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali (compresi i diritti del lavoro), lo sviluppo sostenibile e la lotta alla corruzione.

8.8. Pertanto, qualsiasi tentativo di convergenza con i partner commerciali dovrà comprendere:

1. studi di alto livello sulle esistenti catene globali di valore (*Global Value Chains*) e sulle catene globali di approvvigionamento (*Global Supply Chains*),
2. misure aggiornate di promozione del commercio e dei servizi in modo che rispondano alla situazione mondiale attuale — dominata dalla frammentazione del processo di produzione dovuta al subappalto (*outsourcing*), alla delocalizzazione o al trasferimento all'estero della produzione (*offshoring*) e alla settorializzazione (*branching*),
3. l'adozione di norme per agevolare il commercio elettronico e la mobilità e, ovviamente, l'ampliamento della cooperazione istituzionale sia in fase di negoziati sia al momento della valutazione e del monitoraggio dell'attuazione degli accordi.

9. La procedura per la conclusione del nuovo accordo e il suo contenuto

9.1. L'ambito di applicazione del nuovo accordo dovrà essere esteso ad altri settori come:

- a) **l'agricoltura** (nel rispetto rigoroso degli standard europei e del principio della tracciabilità dei prodotti, ma anche dopo una valutazione delle ricadute dell'eventuale liberalizzazione delle importazioni sugli agricoltori europei), considerando, nel contempo, se mantenere o introdurre misure protezionistiche temporanee oltre il periodo di adattamento, qualora lo si ritenga assolutamente indispensabile per tutelare i produttori europei,
- b) **gli investimenti**,
- c) **la regolamentazione degli appalti pubblici**,
- d) **i servizi**,
- e) **ambiti di maggiore attualità, quali lo sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente, il settore dell'energia, ma anche le materie prime e i prodotti non trasformati ecc.**,
- f) la protezione dei diritti di proprietà intellettuale e dei brevetti.

L'accordo dovrà inoltre contenere disposizioni vincolanti per l'immediata trasposizione e integrazione del diritto dell'UE, ma anche una disposizione speciale per la composizione obbligatoria delle controversie derivanti dalla sua attuazione mediante uno strumento **che non richieda una decisione politica per essere attivato**, cosa che è avvenuta finora e che ha reso notevolmente difficile la risoluzione efficace e trasparente delle controversie.

9.2. Inoltre, si considera della massima importanza che l'intera iniziativa sia collegata all'orientamento riveduto dell'UE in materia di scambi che porterà sul tavolo dei negoziati, quali richieste non negoziabili da parte sua, la democratizzazione e la trasparenza del processo decisionale a livello sia transnazionale che nazionale, nonché l'accentuazione del ruolo delle parti sociali e della società civile nel dialogo pubblico e nelle procedure negoziali ai fini di un'attuazione più efficace e sensibile al fattore umano dell'accordo riveduto.

9.3. Il miglioramento delle relazioni commerciali grazie al nuovo accordo di unione doganale potrebbe avere una serie di ricadute positive, tra cui figurano:

— la liberalizzazione dei nuovi settori regolamentati produrrà delle entrate e aumenteranno gli investimenti diretti esteri,

- la liberalizzazione bilaterale degli appalti pubblici con l'abolizione delle restrizioni applicate agli stranieri che intendano partecipare alle gare sarà vantaggiosa per le imprese europee in quanto esse rappresentano il 7 % del PIL del paese,
- si apriranno nuove opportunità per le piccole e medie imprese che accresceranno il reddito medio in Turchia, creeranno nuovi posti di lavoro ed aumenteranno la produttività.

9.4. La procedura di conclusione dell'accordo dovrà cominciare con l'avvio immediato di negoziati, con la partecipazione delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile, che verranno condotti in base a procedure trasparenti.

9.5. Il CESE accoglie con favore la consultazione pubblica e raccomanda di condurre studi analoghi relativi agli indicatori sociali e di benessere, ma anche in altri settori, come, ad esempio, i diritti dei consumatori e dei lavoratori.

9.6. Il CESE ritiene che si debba chiarire sin dall'inizio che il processo rientra nel più ampio processo dei negoziati di adesione, che non si tratta semplicemente di un approfondimento unidimensionale della cooperazione commerciale UE-Turchia e che il proficuo svolgimento delle discussioni richiede la piena armonizzazione degli aspetti concordati fino a questo punto.

9.7. Oltre ai problemi già esistenti da affrontare nella nuova stesura, l'accordo dovrà essere ampliato per inserirvi un capitolo specifico sulla protezione dell'ambiente, lo sviluppo sostenibile e la sicurezza e cooperazione energetica (fonti rinnovabili e tradizionali).

9.8. Il CESE ritiene essenziale definire anche un nuovo quadro di cooperazione nel settore degli investimenti, introducendo standard rafforzati di protezione degli investitori e prevedendo al tempo stesso una procedura equa di risoluzione delle controversie, un aspetto che rafforzerà la fiducia dei mercati nella capacità dell'economia di resistere in futuro agli shock di natura politica. Tale quadro dovrebbe tenere conto delle preoccupazioni relative alla protezione degli investitori ⁽¹⁹⁾.

9.9. È chiaro che il nuovo accordo dovrà contenere un quadro rigoroso in materia di misure protezionistiche o discriminatorie nei confronti di prodotti stranieri e dazi supplementari od occulti, che sono vietati dalla normativa riveduta dell'UE in materia di commercio. Sarà necessario, inoltre, rafforzare le disposizioni volte a contrastare il riciclaggio di denaro, la corruzione e l'economia sommersa, nonché intensificare la cooperazione istituzionale per lottare contro la criminalità transfrontaliera.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁹⁾ Alcune di esse sono state sintetizzate al punto 8.8 del parere CESE sul tema «La posizione del CESE su alcune questioni specifiche fondamentali sollevate nel quadro dei negoziati sul Partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP)» (GU C 487 del 28.12.2016, pag. 30).

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul tema «Vivere in dignità: dalla dipendenza dagli aiuti all'autonomia — Sfollamenti forzati e sviluppo»

[COM(2016) 234 final]

(2017/C 075/23)

Relatore: **Michael McLOUGHLIN**

Consultazione	Commissione europea 21.6.2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Sezione specializzata Relazioni esterne
Adozione in sezione	16.11.2016
Adozione in sessione plenaria	14.12.2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	203/0/1

1. Conclusioni e raccomandazioni

Vivere in dignità — Raccomandazioni

1.1. Il Comitato ritiene che la comunicazione *Vivere in dignità* sia un documento ambizioso e tempestivo, che segue le migliori prassi in materia di sviluppo e assistenza umanitaria. L'UE deve essere consapevole delle difficoltà che incontrerà nel tradurre in pratica le indicazioni contenute nella comunicazione.

1.2. Il CESE ritiene che il fatto che le persone costrette a sfollare provengano da regioni geografiche ben precise consenta di adattare e inquadrare le risposte e garantire risposte coordinate tra tutti servizi della Commissione europea e con le altre istituzioni.

1.3. Il CESE raccomanda che, viste le importanti sfide geopolitiche in gioco, il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), di concerto con gli Stati membri, metta a punto una strategia politica di alto livello per lavorare insieme con gli Stati e le organizzazioni internazionali all'attuazione della comunicazione.

1.4. Il CESE raccomanda di mettere a punto, parallelamente alla comunicazione, approcci dedicati a questioni fondamentali per le donne e i giovani, e di consultare e coinvolgere le une e gli altri nell'attuazione di qualsiasi iniziativa.

1.5. Sebbene un approccio orientato allo sviluppo possa dare risultati notevoli anche con il bilancio attualmente disponibile, il CESE ritiene che non si debba escludere la necessità di risorse supplementari.

1.6. Il CESE appoggia la proposta di coinvolgere la società civile, gli utenti finali, i partner dello sviluppo e le ONG nell'attuazione e nella fase operativa della comunicazione.

1.7. Il Comitato raccomanda di rafforzare le strutture e i processi del dialogo sociale e civile nei paesi partner e nei paesi ospitanti, affinché possano contribuire all'attuazione pratica della comunicazione.

1.8. Il CESE raccomanda di agire a livello economico nelle regioni interessate, al fine di sostenere e sviluppare l'imprenditorialità come percorso di sviluppo vitale per molti sfollati.

1.9. Il CESE raccomanda che le azioni in materia di salute dedichino particolare attenzione alla salute mentale e alle malattie mentali, e siano conformi all'articolo 11 della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

1.10. Il Comitato raccomanda che le risposte da dare nei campi dell'istruzione e della formazione si basino su un approccio orientato all'apprendimento permanente, e che si valuti la possibilità di rendere i programmi dell'UE pertinenti accessibili anche agli sfollati.

1.11. Il CESE raccomanda che, nella progressiva adozione di un approccio orientato allo sviluppo, siano applicati gli standard più elevati in materia di responsabilità e trasparenza.

1.12. Il Comitato invoca un controllo parlamentare a livello sia di UE che nazionale, nonché un'attività di vigilanza da parte degli altri organismi pertinenti, nel quadro di un passaggio a un approccio orientato allo sviluppo.

2. Contesto

2.1. L'ingente numero delle persone costrette a sfollare (profughi, sfollati interni e richiedenti asilo) pone una questione di cruciale importanza per la comunità internazionale, tanto più in quanto, purtroppo, non si intravede ancora la fine dei conflitti in corso in Siria, in alcune parti dell'Africa e in altre regioni del mondo. Al centro di questa grande sfida politica vi è l'emergere di una vera e propria popolazione permanente di sfollati, i quali rimangono nello stesso posto per molti anni dopo il primo sfollamento.

2.2. Tale situazione induce a porsi una serie di interrogativi, a cominciare dal fatto che le risposte della comunità internazionale sono improntate a una «logica dell'emergenza», quando invece sarebbe meglio adottare una soluzione a lungo termine basata sullo sviluppo. Risolvere questo dilemma è difficile, dato che, a seconda dell'approccio adottato, questa situazione può comportare numerose questioni per i paesi di accoglienza, i donatori, le ONG e gli stessi sfollati.

2.3. Si calcola che, nel 2015, il numero delle persone costrette a sfollare sia stato di oltre 65 milioni, tra cui 21,2 milioni di profughi, 40,8 milioni di sfollati interni e 3,2 milioni di richiedenti asilo. I paesi da cui proviene la stragrande maggioranza di queste persone sono la Siria, l'Afghanistan, la Somalia, il Sudan, il Sud Sudan e la Repubblica democratica del Congo. I profughi sono ospitati perlopiù nei paesi limitrofi, mentre gli sfollati interni rimangono entro i confini dei paesi di provenienza.

2.4. Per quanto riguarda i profughi, i paesi limitrofi che li ospitano sono principalmente il Pakistan, l'Iran, il Libano, la Giordania, l'Etiopia e la Turchia; quest'ultima è, tra tutti i paesi del mondo, quello che ospita in assoluto il maggior numero di profughi, ma, se considerato in rapporto alla popolazione locale, tale numero è molto elevato anche in paesi come la Giordania e il Libano. Per quanto riguarda gli sfollati interni, essi sono particolarmente numerosi in Siria (6,6 milioni), Colombia (3,6 milioni), Iraq (3,3 milioni), Sudan (3,2 milioni), Yemen (2,5 milioni) e Nigeria (2,1 milioni).

2.5. L'Unione europea è oggi la principale sostenitrice dell'assistenza allo sviluppo e degli aiuti d'emergenza nel mondo. Un fatto, questo, che è uno dei tratti distintivi dei valori dell'UE e dei suoi Stati membri. L'UE si è inoltre adoperata per conferire maggiore coerenza ed efficacia ai suoi aiuti e alle sue risposte in caso di emergenza grazie a un maggiore coordinamento nei paesi destinatari degli sforzi degli Stati membri e dell'approccio della stessa Unione europea.

2.6. Nel 2015 l'UE ha destinato alle persone costrette a sfollare aiuti umanitari per oltre 1 miliardo di euro. Nell'aprile 2016 la Commissione europea, in associazione con il SEAE, ha adottato, nei confronti dello sfollamento forzato, un approccio orientato allo sviluppo. La comunicazione *Vivere in dignità* enuncia per la prima volta la posizione dell'UE riguardo al passaggio ad un nuovo approccio nei confronti del sostegno alle persone costrette a sfollare.

2.7. La comunicazione in esame delinea le sfide cui le persone costrette a sfollare devono far fronte, ed afferma con chiarezza che, prima ancora del loro status giuridico, è la vulnerabilità degli sfollati a dover essere la preoccupazione preminente. La comunicazione si basa su un approccio globale all'assistenza allo sviluppo e sull'approccio dell'UE alla resilienza in questo campo, evitando così un approccio indifferenziato. Essa è intesa a superare la logica dei «compartimenti stagni» tra le varie politiche e a colmare il fossato, talora assai ampio, tra l'ambito umanitario e quello dello sviluppo.

2.8. Sempre secondo la Commissione, questo nuovo approccio non dovrebbe comportare costi aggiuntivi, in quanto si tratta di un modo di coordinare finanziamenti già esistenti. Vi è un forte accento sui governi dei paesi ospitanti e sui partner esecutivi. In questa stessa ottica, si invocano l'adozione di sistemi di allerta rapida e il coinvolgimento tempestivo di tutti gli attori, e si citano esempi di pratiche già in atto in materia di pianificazione per paese e programmazione strategica congiunte. Occorre infatti accordare la priorità alla definizione di obiettivi comuni e alla programmazione congiunta.

2.9. Sono inoltre prospettate azioni accessorie riguardo a due elementi del nuovo quadro politico: il più stretto collegamento tra assistenza umanitaria e sviluppo, e il coinvolgimento strategico dei partner, compresi quelli del settore privato. Ciò non toglie, peraltro, che la comunicazione si concentri anche sulle azioni da compiere in determinati ambiti specifici; e questa «focalizzazione settoriale» riguarda l'istruzione, il mercato del lavoro — ivi compreso il dialogo sociale — e l'accesso ai servizi abitativi, idrici, igienico-sanitari ecc.

3. Osservazioni generali

Considerazioni geopolitiche

3.1. Nel complesso, la comunicazione *Vivere in dignità* è un'iniziativa eccellente, che delinea la visione ambiziosa di un riorientamento strategico della politica in questione, volto ad affrontare i problemi reali e focalizzato sulla necessità di apportare un cambiamento per dare aiuto a coloro che ne hanno più bisogno. In tal senso, essa è in linea con gran parte delle concezioni più recenti sviluppatesi nel settore e fra coloro che lavorano sul campo, in quanto crea collegamenti tra l'azione umanitaria e gli aiuti e si concentra sui bisogni di lungo termine come la salute e l'istruzione. In questo ambito l'UE ha ormai acquisito grande autorevolezza, è un attore importante e può, insieme con gli Stati membri, produrre un impatto notevole e concreto. La comunicazione formula proposte ambiziose, e di ciò il CESE si rallegra. L'UE e gli altri attori, tuttavia, devono esprimersi con chiarezza circa l'entità del compito da affrontare, pur mantenendo nel contempo il giusto livello di ambizione.

3.2. In questo campo un aspetto che merita un'attenzione particolare è quello della geopolitica. Nella stessa UE, infatti, abbiamo già visto fallire programmi pieni di buone intenzioni relativi al reinsediamento di un numero molto inferiore di profughi. Gli sfollati fuggono da conflitti sensibili e complessi, e purtroppo non cessano di subirne le conseguenze neanche dopo essersi spostati altrove. Per quanto dettato dalle migliori intenzioni o ampiamente sostenuto dai donatori, qualsiasi mutamento nella politica o nell'approccio adottato può avere ricadute o ripercussioni inattese sul conflitto stesso. Tale effetto può prodursi sui paesi o le regioni circostanti oppure sui delicatissimi equilibri tra etnie, nei rapporti di potere o geopolitici. Ciò può avvenire in particolare quando persino una popolazione formalmente qualificata come «temporanea» finisce per essere percepita come «permanente». Paesi come la Giordania e il Libano stanno già subendo una pressione di questo tipo. In proposito possono risultare utili gli esempi presentati nella comunicazione, come quello riguardante l'accesso alla terra in Uganda.

3.3. In molti casi i paesi che ospitano un numero considerevole di persone costrette a sfollare sono Stati deboli o fragili, il che rende ancora più concreto il problema della sensibilità geopolitica, mentre in altri casi il paese «ospitante» può essere governato da un regime autocratico, ma resta comunque sensibile sul piano geopolitico. Inevitabilmente, le condizioni di «paese vicino», «paese ospitante» e «paese coinvolto nel conflitto» possono risultare difficili da distinguere tra loro oppure essere piuttosto variabili. Infatti, esisteranno spesso collegamenti tra i paesi in conflitto e i paesi vicini o alcuni gruppi della popolazione di entrambi. Un paese ospitante o vicino o una determinata regione può ricavare «vantaggi» o «svantaggi» da qualunque modifica dello status dei profughi e quindi agire di conseguenza.

3.4. L'ascolto dei soggetti locali è un tema ricorrente nella comunicazione in esame, e questo è indubbiamente lodevole. Tuttavia, in un numero limitato di casi, tali soggetti potrebbero essere di parte, o comunque influenzati dal conflitto o dalla più ampia serie di circostanze che ha portato al conflitto stesso. In molte regioni, incoraggiare la volontà di prolungare la permanenza degli sfollati rappresenta una sfida che non può assolutamente essere sottovalutata, come dimostrano la recente decisione di chiudere il campo di Dadaab (Kenya), che esiste da 24 anni, e l'offerta di incentivi finanziari ai profughi afgani in Pakistan. È una realtà triste ma forse inevitabile che, malgrado la necessità di concentrarsi sui profughi, la sovranità del paese ospitante continui a prevalere sul diritto internazionale.

3.5. Poiché la sicurezza è considerata la principale motivazione che induce le persone a lasciare un luogo o a rimanervi, il concetto di allerta rapida descritto nella comunicazione è di vitale importanza. Molti movimenti, inoltre, sono considerati prevedibili, il che sottolinea ancora una volta la necessità di azioni politiche decise e di un forte impegno nel perseguire gli obiettivi della comunicazione.

Politiche congiunte

3.6. La comunicazione menziona giustamente la necessità di politiche e concezioni condivise, che accomunino in particolare la risposta di emergenza e la politica di sviluppo. Il CESE se ne compiace, e incoraggia anzi ad essere ancora più ambizioso in questa direzione. Si potrebbe infatti contemplare una gamma di politiche ancora più ampia con cui l'UE ed i suoi Stati membri potrebbero migliorare le condizioni di vita degli sfollati. Considerata la serie ben precisa di paesi interessati, tali ambiti di intervento potrebbero includere il commercio, gli aiuti, le armi e i diritti umani. La comunicazione pone fortemente l'accento sulle sinergie e sulle riflessioni congiunte, ma ciò deve andare al di là degli ambiti tradizionali della risposta di emergenza e dell'aiuto allo sviluppo. Sarebbe interessante sapere quali altre direzioni generali (DG) della Commissione — ad esempio la DG TRADE — possano contribuire a questo lavoro. La comunicazione presenta alcuni esempi positivi, tra i quali un documento riguardante un quadro di sviluppo umanitario congiunto per combattere la malnutrizione nella Nigeria settentrionale, ma sarebbe importante dimostrare che questo approccio viene adottato in maniera sistematica, in particolare a Bruxelles.

3.7. Alcune ONG umanitarie hanno espresso dubbi sul fatto che tali compiti siano adatti agli operatori umanitari e sulle possibilità di conservare il carattere distintivo dell'assistenza umanitaria qualora si optasse per il nuovo approccio. L'*Overseas Development Institute* di Londra ritiene che il sistema di assistenza umanitaria abbia bisogno di una riforma radicale, date le mutate circostanze in cui si trova ad operare e la preponderanza di un numero limitato di donatori e beneficiari.

Secondo la comunicazione della Commissione, la realizzazione degli obiettivi ivi indicati non dovrebbe comportare nuovi costi, ma non va esclusa la possibilità di attrarre nuovi finanziamenti o di realizzare maggiori sinergie.

Politiche dell'UE per i rifugiati e i richiedenti asilo

3.8. *Vivere in dignità* affronta questioni distinte e separate rispetto alle politiche dell'UE in materia di profughi e asilo, benché sussista comunque un certo collegamento, in particolare riguardo al fatto di avere una politica concreta e attuale di reinsediamento di un certo numero di sfollati. Inoltre, l'autorità morale dell'UE in questo campo potrebbe essere diminuita in seguito agli accordi stipulati con la Turchia; e ciò potrebbe valere altresì per quella di alcuni Stati membri. Tutto ciò rende ancora più importante aderire, nel tradurre in pratica la visione delineata nella comunicazione, alle norme e alle prassi internazionali più rigorose. In quest'opera di attuazione è importante il coinvolgimento degli utenti finali, e in tal senso il dialogo sociale e civile presenta un grande potenziale. Le stesse politiche di integrazione nell'UE devono essere migliorate e assumono rilievo in relazione alla questione degli sfollati, considerato che una delle opzioni percorribili dovrà essere il reinsediamento di molte persone costrette a sfollare. Dette politiche comprendono l'attuazione del diritto al lavoro, il sostegno linguistico e le misure antidiscriminazione. La recente apertura di «corridoi umanitari» pilota, in particolare da parte del governo italiano ma anche di altri paesi dell'UE, della Svizzera, del Canada e degli Stati Uniti, costituisce un esempio da seguire in termini di reinsediamento.

Monitoraggio, vigilanza e rendicontabilità

3.9. È evidente la necessità di applicare i più elevati standard di responsabilità e di trasparenza a qualsiasi finanziamento in materia di interventi umanitari e aiuto allo sviluppo. Nell'adozione di un nuovo approccio alla questione degli sfollati si dovranno rispettare le norme più rigorose in materia di rendicontabilità. Tutta la spesa dovrebbe essere soggetta al controllo del Parlamento europeo, della Corte dei conti europea, dell'OLAF e del Mediatore europeo, nonché, se del caso, dei corrispondenti organismi nazionali.

4. Osservazioni specifiche

4.1. La comunicazione in esame si concentra sui conflitti dimenticati e sulle regioni del mondo in cui vi è un gran numero di sfollati, soffermandosi in particolare su quelle con il più alto numero di sfollati di lunga durata. Nonostante le sensibilità politiche delle situazioni particolari, alcuni conflitti meritano un'attenzione speciale in considerazione della loro durata estremamente lunga, come nei casi del Sahara occidentale e dei Palestinesi. La situazione dell'Ucraina merita anch'essa un'attenzione particolare, in quanto tale paese si trova proprio a ridosso della frontiera esterna dell'UE.

4.2. È ammirevole, e va pertanto accolto con favore, il fatto che nella comunicazione si affermi che lo status giuridico degli sfollati non dovrebbe assumere alcun rilievo ai fini dell'assistenza umanitaria e degli aiuti allo sviluppo a più lungo termine. Tuttavia, in alcune circostanze il possesso di un determinato status giuridico potrebbe accrescere la sicurezza e l'utilità della persona sfollata: ad esempio se risultano soddisfatti i criteri di cui alla convenzione del 1951, se lo sfollato possiede la cittadinanza del paese ospitante o di un paese terzo, se i suoi figli possiedono tale cittadinanza o sono minorenni oppure ancora in altre situazioni pertinenti. Un esempio particolarmente calzante al riguardo è costituito dai minori non accompagnati.

4.3. L'approccio prospettato nella comunicazione può trarre beneficio da una verifica ad opera di soggetti esterni e indipendenti e dal rigore accademico delle scienze sociali o della psicologia, cosicché tra gli strumenti utilizzabili potrebbero figurare, ad esempio, la «gerarchia dei bisogni» di Maslow o lo sviluppo comunitario basato sui punti di forza (*Asset Based Community Development* — ABCD), nonché, naturalmente, numerosi altri strumenti: in ogni caso, ciò che conta è che necessario concentrarsi su bisogni umani più ampi, che vadano al di là della mera sussistenza.

4.4. Quando si tratta di illustrare la dimensione operativa dei cambiamenti prospettati, la comunicazione ricorre principalmente al metodo esemplificativo, adducendo una serie di casi di attualità — e si tratta di esempi estremamente validi. Benché tale dimensione operativa riguardi essenzialmente il futuro, sarebbe utile chiarire e sviluppare fin d'ora questo aspetto. In altre parole, occorre chiedersi come si configurerà tale dimensione, quali saranno gli strumenti effettivamente impiegati e se sarà orientata semplicemente all'aiuto. Queste sono domande importanti per molti soggetti interessati, come gli Stati membri, le ONG e, naturalmente, gli operatori umanitari e gli stessi sfollati. Qualsiasi processo di cambiamento può dare adito a timori. Per quanto disfunzionale possa essere un certo sistema, qualsiasi alternativa ad esso comporterà di solito dei «vincitori» e dei «perdenti», cosicché definire fin all'inizio gli aspetti operativi può consentire di affrontare meglio questo aspetto.

4.5. Analogamente, sarebbe importante precisare in che modo si prevede di attuare e comunicare questo nuovo approccio, soprattutto in relazione alle agenzie multilaterali pertinenti, agli Stati non appartenenti all'UE e alle ONG. L'UE, infatti, è un attore importante ed è considerata un leader in questo campo, ma non è l'unico, e le altre parti interessate possono avere priorità diverse e confliggenti. Data la combinazione di fondi e di sforzi implicata nella maggior parte degli interventi, è di cruciale importanza sviluppare un programma comune.

4.6. La democrazia e il buon governo sono essenziali affinché l'aiuto sia effettivamente utile e raggiunga i beneficiari previsti. E in tal senso le garanzie offerte dallo Stato di diritto assumono fondamentale importanza, al pari di misure efficaci di lotta alla corruzione. In passato si stimava che fino al 40 % dei finanziamenti fosse stato utilizzato per l'acquisto di armi o per l'arricchimento personale dei leader politici. Le regole dello Stato di diritto sono fondamentali anche per garantire che gli esponenti della società civile possano incidere efficacemente e svolgere un importante ruolo di controllo, senza il timore di subire intimidazioni o addirittura finire in carcere.

4.7. La comunicazione dedica giustamente grande attenzione alla pianificazione; tuttavia, in questo campo gli sviluppi possono essere molto rapidi e la tempistica può essere essenziale, per cui qualsiasi approccio o piano operativo dovrebbe poter essere attuato rapidamente.

4.8. Come in tutti gli ambiti, anche in questo si può dover ricorrere — nella comunicazione così come in altre sedi — a un linguaggio e a una terminologia specifici; ma la politica di sviluppo dovrebbe, per quanto possibile, evitare l'uso di un linguaggio per iniziati. La comunicazione dedica inoltre una notevole attenzione a concetti come quelli di sinergia, strategia, piano e riflessione comune, mentre negli ambiti in questione si potrebbero fornire impostazioni o indicazioni più concrete.

4.9. La comunicazione dedica al dialogo sociale alcune proposte certamente lodevoli, ma dovrebbe riconoscerne l'importanza in tutte le disposizioni pertinenti. Le azioni proposte in materia di istruzione e di mercato del lavoro dovrebbero porre maggiormente l'accento sul lavoro autonomo e sull'imprenditorialità. Come risulta anche dalla relazione della Banca mondiale sullo sfollamento forzato, attività di questo tipo sono spesso ben visibili nei campi profughi, e una certa creatività può essere l'esito inevitabile della situazione in cui si trovano gli sfollati.

4.10. È ragionevole chiedersi quale approccio verrà adottato in futuro. Come per tutti i cambiamenti di politica, anche per questo vi sarà una fase di transizione, e occorre chiedersi se in tale fase si riavvieranno da capo le misure già in corso oppure vigerà un doppio regime. Oggi si trovano in una situazione di sfollamento prolungato 25,1 milioni di persone. Occorre chiedersi in che modo verrà gestito un ambiente diverso se questa situazione continuerà.

4.11. Il coinvolgimento della società civile locale e degli utenti finali (ossia gli stessi sfollati) è una questione importante. Attualmente nei campi profughi esistono in genere strutture consultive; ma nei paesi di accoglienza? Tale coinvolgimento può rappresentare una sfida considerevole, ma ciò non toglie che dovrebbe aver luogo per qualsiasi cambiamento di politica. Non è difficile immaginare quanto esso potrebbe risultare difficile da realizzare, in molti conflitti, per quanto riguarda gli sfollati interni.

4.12. Come per qualsiasi cambiamento importante di politica, e considerata soprattutto la necessità di trasparenza, bisognerebbe che questo nuovo approccio fosse soggetto a misure di vigilanza che coinvolgessero anche attori della società civile e ONG pertinenti. A tale proposito può essere utile l'esempio dei meccanismi di controllo della società civile riguardanti i capitoli sugli scambi commerciali e lo sviluppo sostenibile negli accordi commerciali conclusi dall'UE.

4.13. Se si vuole arrecare un beneficio agli sfollati, sarà necessario aiutare la rigenerazione economica delle regioni che li ospitano. Le regioni in cui si concentrano gli sfollati, tuttavia, sono alcune delle più povere del mondo e costituiscono un ambiente poco favorevole alle imprese e alla protezione sociale. Ancora una volta, la concentrazione geografica degli sfollamenti forzati dovrebbe offrire soluzioni in questo campo, ad esempio in termini di piani di investimento regionali, politiche fiscali e sviluppo di infrastrutture. Qualsiasi approccio in materia di sviluppo economico dovrebbe altresì prevedere un maggiore sostegno all'imprenditorialità. Occorre inoltre dare priorità alla dignità sul luogo di lavoro e a un'occupazione di qualità, con la partecipazione delle parti sociali.

4.14. Molte delle regioni e dei paesi che ospitano gli sfollati mostrano una scarsa performance quanto alla maggior parte degli indicatori economici e possono essere considerate ambienti difficili per l'attività imprenditoriale. La necessità di disporre di dati di qualità è evidenziata anche dalla Banca mondiale e da altri osservatori. Le opportunità economiche devono essere al centro di una risposta agli sfollamenti forzati orientata allo sviluppo, e ciò rende ancor più evidente la necessità che nell'UE altri attori sostengano attivamente la comunicazione della Commissione.

4.15. L'impiego nelle organizzazioni locali della società civile e nei campi profughi, e più in generale nelle misure di risposta allo sfollamento, è ormai una pratica corrente, considerata molto valida. Questo dovrebbe essere un aspetto chiaro ed importante delle azioni in materia di occupazione.

4.16. Le azioni in materia sanitaria dovrebbero prestare particolare attenzione alla salute mentale e alle malattie psichiatriche, un tema estremamente importante ma spesso trascurato quando si tratta di sfollati. La grande maggioranza degli sfollati soffre di PTSD (disturbi post-traumatici da stress) e di altri disturbi mentali dovuti ai cambiamenti stressanti che ha dovuto subire. La cura sistematica e di lunga durata della loro salute mentale nei paesi di accoglienza è ostacolata dalla carenza di operatori sanitari qualificati, che potrebbe essere compensata coinvolgendo gli sfollati con disturbi mentali nei servizi pubblici per il sostegno psicologico e assistendo le iniziative della società civile che offrono servizi di consulenza psicologica agli sfollati a livello locale.

4.17. La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, e in particolare il suo articolo 11, dovrebbe essere il testo fondamentale su cui basarsi per elaborare le disposizioni relative agli sfollati con disabilità.

4.18. L'impatto degli sfollamenti forzati è particolarmente devastante sulle donne, le bambine e le ragazze. Sebbene in merito sia necessario disporre di maggiori dati, è innegabile che esse corrano un rischio più elevato di essere vittime di violenza sessuale e di genere, nonché della stessa tratta di esseri umani, e che ciò rappresenti un problema cruciale. Va inoltre rispettata la sensibilità di genere nella prestazione dei servizi, ad esempio per quanto riguarda il diritto alla riservatezza. Tra le gestanti sfollate si sono inoltre osservati rischi più elevati della media per quanto riguarda le complicazioni della gravidanza.

4.19. L'istruzione rappresenta evidentemente una risposta cruciale: qualsiasi passo in direzione di un approccio più efficace e a più lungo termine dovrebbe riflettersi sul tipo, il livello e l'entità del sostegno offerto nel campo dell'istruzione. Al riguardo, un approccio basato sull'apprendimento permanente potrebbe essere utile per riconoscere la diversità dei bisogni formativi. Considerate l'importanza e la consistenza numerica degli sfollati in età scolare, si dovrebbe valutare la possibilità di estendere a molti di loro l'applicazione dei programmi dell'UE, quali Erasmus+ o altre iniziative pertinenti.

4.20. Lo sfollamento è una questione che riguarda sempre più i centri urbani e sempre meno i campi profughi, e al riguardo è necessario modificare la percezione dell'opinione pubblica e dei donatori. Chiaramente, nel passare ad un approccio orientato allo sviluppo la combinazione delle politiche pertinenti (*policy mix*) deve rispecchiare questa realtà in termini di pianificazione e affrontare questioni quali gli alloggi, i trasporti, la sanità e l'istruzione.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Una politica integrata dell'Unione europea per l'Artico»

[JOIN(2016) 21 final]

(2017/C 075/24)

Relatore: **Stéphane BUFFETAUT**

Consultazione	Commissione europea, 27 aprile 2016
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)
Sezione competente	Relazioni esterne
Adozione in sezione	16 novembre 2016
Adozione in sessione plenaria	14 dicembre 2016
Sessione plenaria n.	521
Esito della votazione	218/1/4
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE è pienamente consapevole dell'importanza della regione artica per l'Unione europea e in particolare per il Regno di Danimarca, la Finlandia e la Svezia, che sono Stati membri del Consiglio artico.

1.2. Ma è altrettanto consapevole del fatto che l'Unione europea siede nel Consiglio artico solo in qualità di osservatore, anche se, di fatto, il suo ruolo va oltre quello di semplice osservatore. Il Comitato aveva auspicato, in passato, un rafforzamento del ruolo dell'UE nella regione artica (cfr. parere REX/371 di Hamro-Drotz) ⁽¹⁾.

1.3. Il CESE sottolinea che l'UE siede o partecipa ad altri organi internazionali che trattano anch'essi problematiche artiche e che dunque è in grado di ampliare la sua influenza. Questo vale in particolare per quanto riguarda il cambiamento climatico, le convenzioni marittime o del diritto del mare, la pesca e anche alcuni aspetti della politica spaziale.

1.4. La comunicazione si fonda su tre pilastri che sono, nell'ordine, il cambiamento climatico, lo sviluppo sostenibile e la cooperazione internazionale, ma la chiave dell'efficienza risiede, per l'appunto, nei risultati della cooperazione internazionale mentre i rappresentanti delle popolazioni che vivono nella regione attribuiscono la priorità allo sviluppo sostenibile; il CESE propone pertanto di invertire l'ordine di presentazione degli obiettivi dell'UE a fini di leggibilità e di efficienza, tanto più che gli obiettivi o i progetti della Commissione sono lodevoli e difficilmente criticabili in quanto tali.

1.5. Una delle conseguenze del cambiamento climatico è stata l'apertura di nuove vie navigabili a Nord, il famoso passaggio a Nord-Ovest che Chateaubriand aveva già cercato di scoprire, invano, alla fine del settecento. Questo sviluppo apre nuove prospettive di passaggio, di pesca o di estrazione mineraria ma al tempo stesso comporta maggiori rischi di naufragi o incidenti di perforazione che richiedono infrastrutture di emergenza non presenti in loco. Il Comitato raccomanda pertanto di attribuire la massima importanza alle questioni di sicurezza in tutti i sensi, non solo nel settore dei trasporti ma anche in materia di perforazione, e sottolinea che non si conoscono ancora le conseguenze ambientali dell'apertura di queste vie di navigazione a seguito dello scioglimento dei ghiacci.

1.6. In questo settore, il CESE sottolinea il contributo che l'impiego di Galileo potrà apportare per quanto concerne la vigilanza e la prevenzione delle catastrofi marittime e dell'inquinamento, e il fatto che potrà dimostrare la sua utilità nel caso specifico della regione artica. Il CESE insiste altresì sull'importanza che altre politiche europee (oltre naturalmente alle politiche climatiche e ambientali) integrino le considerazioni relative all'artico: in particolare, la politica strutturale dell'UE, la politica agricola comune, la politica della pesca e la politica marittima.

⁽¹⁾ GU C 198 del 10.7.2013, pag. 26.

1.7. Il CESE ritiene che i principi della pesca responsabile possano essere applicati nella regione artica e che l'eventuale sviluppo del turismo, e di altre attività economiche, dovrebbe iscriversi in una logica di responsabilità e di protezione di questo ambiente al tempo stesso fragile e delicato nonché già fortemente influenzato dal riscaldamento, dell'emisfero boreale.

1.8. Sottolinea inoltre che al fine di preservare la loro cultura, le popolazioni locali vorrebbero poter beneficiare delle opportunità offerte da uno sviluppo economico e sociale sostenibile, il che presuppone in particolare un miglioramento dei mezzi di comunicazione materiali e immateriali. Il CESE auspica che la società civile possa svolgere un ruolo più attivo a favore della promozione degli interessi e delle preoccupazioni delle popolazioni locali, che devono essere non spettatori ma attori delle politiche relative all'Artico. Il CESE è favorevole a rafforzare la tutela delle risorse dell'Artico in quanto capitale naturale per le generazioni future e a considerare i cambiamenti che intervengono nell'ambiente di tale parte del mondo come un indice dei progressi compiuti a livello europeo e mondiale nel campo della protezione del clima. La protezione delle regioni artiche e la lotta contro il cambiamento climatico non sono obiettivi da perseguire senza tener conto degli abitanti oppure a loro scapito.

1.9. Gli obiettivi della politica artica integrata dell'Unione europea non possono essere perseguiti senza l'accordo e il sostegno di Stati che non sono e non saranno mai membri dell'UE. Alcuni di essi sono superpotenze mondiali i cui obiettivi economici e strategici non coincidono necessariamente con quelli dell'UE. Il successo e gli effetti concreti di questa politica artica dipenderanno quindi dall'abilità diplomatica dell'Unione, dalla sua capacità di trasformare tali obiettivi in una preoccupazione trasversale nella sua azione diplomatica in settori che vanno al di là della zona artica in senso stretto, e infine da come saprà convincere altri Stati ad allinearsi a posizioni convergenti con le sue. La cooperazione internazionale è e rimarrà cruciale per qualsiasi politica artica.

2. Introduzione

2.1. L'Artico comprende territori di otto Stati: tre appartengono all'UE (Regno di Danimarca, Finlandia e Svezia); due sono membri dello Spazio economico europeo (Islanda e Norvegia); mentre gli altri tre paesi (terzi) sono il Canada, gli Stati Uniti e la Russia. Con la dichiarazione di Ottawa del 1996, questi otto Stati hanno fondato il Consiglio Artico, che persegue l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile della regione sul piano sociale, economico e ambientale.

2.1.1. L'UE pertanto non ha mai potuto ignorare l'Artico in quanto zona strategica importante, senza per questo interferire con le competenze nazionali, ma la Commissione sottolinea in maniera insistente la questione climatica, partendo dal principio che questa regione del mondo svolge un ruolo di primo piano in materia di clima pur subendo gli effetti del cambiamento climatico. Recenti studi indicano che il riscaldamento dell'Artico procede a una velocità che è quasi il doppio della media mondiale. Ma l'Artico, oltre a subire gli effetti del cambiamento climatico, esercita un impatto molto forte su tale cambiamento. In questa regione, inoltre, vivono diverse popolazioni indigene.

2.1.2. Tuttavia, l'Unione europea non è membro del Consiglio artico ma è invitata a titolo permanente a parteciparvi in qualità di osservatore. Germania, Cina, Corea del Sud, Spagna, Francia, India, Italia, Giappone, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito e Singapore hanno lo status di osservatore. L'UE si è candidata allo status di osservatore permanente nel 2008. La richiesta è in attesa di una decisione definitiva. Il gran numero di osservatori dimostra come la questione dell'Artico sia un tema di rilievo per la comunità internazionale.

2.1.3. Le istituzioni rappresentative e le associazioni delle popolazioni indigene (lapponi, aleuti, popoli indigeni del nord, della Siberia e dell'estremo oriente russo, il Consiglio artico dell'Alaska ecc.) sono invece «partecipanti permanenti», il che è la dimostrazione di una reale volontà di tener presente il destino e le esigenze in termini di sviluppo di tali popolazioni, poco numerose ma presenti nella regione artica e portatrici di culture forti.

2.2. La politica dell'UE volta a lottare contro i cambiamenti climatici e limitare l'aumento delle temperature sembra aver trovato un ambito d'applicazione privilegiato nella zona artica; tuttavia l'UE non può esercitare alcun diritto su questo territorio e dovrà fare i conti con potenze le cui priorità riguardano più che altro le strategie militari, economiche e di trasporto marittimo. Del resto, finora, il Consiglio artico si è occupato soprattutto della questione dello sviluppo, pur se sostenibile, della regione.

2.3. I cambiamenti climatici possono avere un forte impatto sulle condizioni di vita delle popolazioni della zona. È chiaro che le politiche in materia di cambiamento climatico non devono essere attuate contro le popolazioni ma con la loro partecipazione e tenendo presente le loro esigenze.

2.4. L'Artico assume per l'UE un'importanza economica non trascurabile. Infatti l'UE consuma molti prodotti provenienti dall'Artico, in particolare prodotti ittici e fonti energetiche. Non si devono inoltre dimenticare le conseguenze economiche, sociali e ambientali dell'apertura di nuove vie navigabili. Del resto, ciò che vale per l'Unione europea vale anche per gli Stati presenti in tale zona. Gli Stati Uniti hanno pertanto concesso autorizzazioni di trivellazione nell'Artico.

2.5. Il documento della Commissione si articola intorno a tre assi che illustrano le priorità di tale politica. Resta da sapere se siano o meno pertinenti:

- i cambiamenti climatici e la tutela dell'ambiente artico;
- lo sviluppo sostenibile dell'Artico e della zona circostante;
- la cooperazione internazionale sulle questioni riguardanti la regione artica.

2.6. È lecito sottolineare l'importanza fondamentale dell'ultimo punto il quale finisce per condizionare i primi due; infatti l'UE è direttamente interessata alla questione solo perché tre dei suoi Stati membri fanno parte della regione ma deve venire a patti con le tre potenze principali che sono gli USA, la Russia e il Canada le quali hanno tutte e tre considerevoli interessi economici e strategici nella regione. Si noti che alcuni Stati asiatici manifestano un interesse molto elevato per la regione, in particolare la Cina, il Giappone, la Corea del Sud e Singapore.

2.7. È altrettanto lecito interrogarsi sullo spazio riservato agli aspetti relativi ai cambiamenti climatici e all'ambiente, che sono la principale preoccupazione della Commissione ma non necessariamente quella dei nostri partner internazionali, per i quali lo sviluppo sostenibile riveste un'importanza notevole senza essere una priorità.

3. Osservazioni generali

3.1. È evidente che la Commissione considera prioritaria la lotta contro gli effetti dei cambiamenti climatici nella zona artica. Le sue preoccupazioni principali concernono la questione dello scioglimento del permafrost, i cui effetti potrebbero rivelarsi catastrofici per quanto riguarda le emissioni di metano e di CO₂, e la protezione degli ecosistemi locali, preoccupazioni del tutto legittime per le quali però l'UE da sola non è in grado di trovare una soluzione.

3.2. Per meglio rispondere a tali sfide, la Commissione sottolinea l'importanza della ricerca e delle attività di monitoraggio della regione artica e ricorda gli sforzi finanziari autorizzati per questo scopo. Fa dunque presente la necessità di una maggiore cooperazione internazionale e chiede un accesso transnazionale alle infrastrutture di ricerca e ai dati.

3.2.1. Tale osservazione dimostra, se mai ve ne fosse bisogno, che l'efficacia della politica dell'UE è subordinata all'efficacia della cooperazione internazionale.

3.2.2. La Commissione articola i suoi obiettivi di «politica climatica» applicando tale politica al caso specifico dell'Artico. Nella pratica, deve però affrontare una difficoltà di carattere generale: la mancata condivisione dei suoi obiettivi a livello mondiale, e soprattutto dai paesi artici, la rende inefficiente anche se agisce concretamente grazie ai fondi strutturali e d'investimento europei. La ratifica degli accordi di Parigi sui cambiamenti climatici dovrebbe rafforzare l'efficacia delle azioni e delle politiche nella regione artica.

3.3. La Commissione è giustamente a favore di un'elevata protezione della biodiversità, della creazione di zone marine protette, nonché della lotta contro la presenza eccessiva di inquinanti e di metalli pesanti. Va tuttavia sottolineato che la protezione delle zone marine in alto mare è assai poco efficace, salvo in materia di divieti delle attività di pesca. Infatti, per definizione, si tratta di zone impossibili da controllare e proteggere in quanto sempre mutevoli per quanto riguarda sia le acque sia le specie che in esse vivono e che sono in costante movimento.

3.4. Allo stesso modo, sottolinea la necessità di una cooperazione internazionale nel settore delle attività petrolifere e del gas, in particolare per prevenire incidenti gravi. Anche in questo caso, l'efficienza si basa sulla forza delle relazioni internazionali con gli altri Stati che intervengono nella zona artica. A questo proposito occorre sottolineare che le difficili relazioni con la Russia non hanno avuto alcun impatto negativo per quanto riguarda l'Artico, dove la cooperazione si svolge in maniera soddisfacente.

3.5. La regione artica, ampia e a scarsa densità demografica, non beneficia di collegamenti di trasporto agevoli, ma nasconde numerose risorse — pesci, minerali, petrolio e gas — atti a suscitare interesse. La Commissione sollecita lo sviluppo di una economia sostenibile che è quanto mai necessaria considerando che gli spazi naturali sono fragili e sconvolti dai cambiamenti climatici. È opportuno tutelare le risorse naturali dell'Artico come una riserva per il futuro, salvaguardando al tempo stesso gli interessi delle popolazioni locali. Il CESE è favorevole a rafforzare la tutela delle risorse dell'Artico in quanto capitale naturale per le generazioni future e a considerare i cambiamenti che intervengono nell'ambiente di tale parte del mondo come un indice dei progressi compiuti a livello europeo e mondiale nel campo della protezione del clima. La protezione delle regioni artiche e la lotta contro il cambiamento climatico non sono obiettivi da perseguire senza tener conto degli abitanti oppure a loro scapito.

3.6. L'UE dovrebbe sostenere la creazione di tecnologie innovative, in particolare per affrontare i rigori dell'inverno artico. Il programma InnovFin potrebbe trovare applicazione in questa regione. La Commissione chiede inoltre un vero e proprio accesso al mercato unico. Allo stato attuale, ciò rimane una prospettiva lontana. Sono tuttavia interessate anche altre politiche europee: la politica agricola comune, la politica della pesca e la politica marittima.

3.7. La Commissione prevede di istituire un forum per rafforzare la collaborazione e il coordinamento dei vari programmi di finanziamento dell'UE. Tale forum definirebbe le priorità in termini di investimenti e ricerca.

3.7.1. Nel quadro di Interreg, verrebbe nel contempo istituita una rete di autorità di gestione e di portatori d'interesse che potrebbe organizzare una conferenza annuale dei portatori d'interesse dell'Artico. L'idea sembra interessante, a condizione che la sua attuazione sia flessibile, trovi riscontro e possa essere adattata alle circostanze.

3.8. In materia di investimenti, la Commissione insiste principalmente sulle reti di trasporto, necessarie per far uscire le regioni artiche dall'isolamento, e ricorda che il nord della Finlandia, della Svezia e della Norvegia fanno parte della rete transeuropea di trasporto. Si tratta di un elemento di capitale importanza per aprire la regione al resto del mondo.

3.9. Le dimensioni della zona artica e la sua bassa densità demografica rendono particolarmente pertinente l'uso delle tecnologie spaziali. I programmi Copernicus e Galileo saranno estremamente preziosi per la regione. Per tale motivo, il Comitato sostiene incondizionatamente l'approccio della Commissione in questo settore.

3.10. Lo scioglimento dei ghiacci ha determinato l'apertura del passaggio a Nord-Est; è opportuno garantire la sicurezza della navigazione sulle nuove rotte. Anche in questo caso, il Comitato è totalmente favorevole all'approccio della Commissione. L'idea di un Forum dei servizi di guardia costiera dell'Artico merita di essere presa in considerazione.

3.11. Una corretta cooperazione internazionale determinerà il successo o l'insuccesso delle politiche avviate.

3.11.1. La Commissione elenca i diversi strumenti giuridici e gli organi pertinenti, sottolineando la necessità che l'UE s'impegni con determinazione, ma ricorda altresì la necessità di iniziative di cooperazione bilaterale, segnatamente con i principali attori che sono gli Stati Uniti, la Russia e il Canada, ma anche la Groenlandia e alcuni Stati asiatici che nutrono un grande interesse nei confronti della questione artica.

3.12. La Commissione mette in risalto la necessità del dialogo con le popolazioni indigene che, lo ricordiamo, sono le principali parti interessate e non dovrebbero subire gli effetti di politiche a loro contrarie, soprattutto nella prospettiva di uno sviluppo economico e sociale sostenibile della regione. La società civile deve quindi svolgere pienamente il proprio ruolo, affinché le preoccupazioni delle popolazioni indigene siano veramente prese in considerazione, a livello sia economico che sociale. Il CESE potrebbe, a questo proposito, svolgere un ruolo di «portavoce» in seno all'Unione europea.

3.13. Sul piano economico e tenendo presente quanto precede, la Commissione accoglie con favore la dichiarazione relativa alle attività di pesca firmata da cinque Stati che si affacciano sul Mar glaciale artico ma fa giustamente presente che la questione non riguarda solo questi Stati.

3.14. Infine, in materia di ricerca, la Commissione sostiene l'idea di una cooperazione scientifica rafforzata, in particolare nel quadro dell'alleanza transatlantica e artica per la ricerca oceanica, e desidera elaborare una mappa di tutti i fondali marini entro il 2020, un obiettivo di interesse scientifico determinante, che è doveroso sostenere, ma le cui implicazioni — in termini di sicurezza, trasporto o sfruttamento economico — vanno al di là della mera conoscenza scientifica.

Bruxelles, 14 dicembre 2016

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

ISSN 1977-0944 (edizione elettronica)
ISSN 1725-2466 (edizione cartacea)



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT