



Sommario

I *Risoluzioni, raccomandazioni e pareri*

RISOLUZIONI

Comitato delle regioni

119^a sessione plenaria del 10, 11 e 12 ottobre 2016

| | | |
|---------------|---|---|
| 2017/C 088/01 | Risoluzione del Comitato europeo delle regioni in merito alla revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale | 1 |
| 2017/C 088/02 | Risoluzione del Comitato europeo delle regioni — Il semestre europeo 2016 e la prospettiva dell'analisi annuale della crescita 2017 | 4 |
| 2017/C 088/03 | Risoluzione del Comitato europeo delle regioni – Anno europeo del patrimonio culturale 2018 | 7 |

PARERI

Comitato delle regioni

119^a sessione plenaria del 10, 11 e 12 ottobre 2016

| | | |
|---------------|---|----|
| 2017/C 088/04 | Parere del Comitato europeo delle regioni - La semplificazione dei fondi SIE dal punto di vista degli enti locali e regionali | 12 |
| 2017/C 088/05 | Parere del Comitato europeo delle regioni — Aiuti di Stato e servizi d'interesse economico generale | 22 |
| 2017/C 088/06 | Parere del Comitato europeo delle regioni — Digitalizzazione dell'industria europea | 28 |
| 2017/C 088/07 | Parere del Comitato europeo delle regioni - Iniziativa europea per il <i>cloud computing</i> e priorità per la normazione delle TIC per il mercato unico digitale | 34 |
| 2017/C 088/08 | Parere del Comitato europeo delle regioni - Piano d'azione sull'IVA: Verso uno spazio unico europeo dell'IVA | 39 |

| | | |
|---------------|---|----|
| 2017/C 088/09 | Parere del Comitato europeo delle regioni — Attuare l'accordo di Parigi sul clima — Un approccio territoriale alla COP22 di Marrakech | 43 |
| 2017/C 088/10 | Parere del Comitato europeo delle regioni — Una tabella di marcia dell'UE per la mobilità ciclistica . | 49 |

III *Atti preparatori*

COMITATO DELLE REGIONI

119^a sessione plenaria del 10, 11 e 12 ottobre 2016

| | | |
|---------------|--|----|
| 2017/C 088/11 | Parere del Comitato europeo delle regioni — Piano d'azione europeo per l'eGovernment 2016-2020 | 54 |
| 2017/C 088/12 | Parere del Comitato europeo delle regioni — Il pilastro europeo dei diritti sociali | 59 |
| 2017/C 088/13 | Parere del Comitato europeo delle regioni - Riesame della politica europea di vicinato | 64 |
| 2017/C 088/14 | Parere del Comitato europeo delle regioni - Strategia per l'aviazione | 69 |
| 2017/C 088/15 | Parere del Comitato europeo delle regioni - Il sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) . . | 74 |
| 2017/C 088/16 | Parere del Comitato europeo delle regioni — Piano d'azione dell'UE per l'economia circolare | 83 |
| 2017/C 088/17 | Parere del Comitato europeo delle regioni — Una strategia dell'UE in materia di riscaldamento e raffreddamento | 91 |

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

RISOLUZIONI

COMITATO DELLE REGIONI

119^a SESSIONE PLENARIA DEL 10, 11 E 12 OTTOBRE 2016

Risoluzione del Comitato europeo delle regioni in merito alla revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale

(2017/C 088/01)

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI,

- vista la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio intitolata *Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 — Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati* [COM(2016) 603 final] ⁽¹⁾ e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna;
 - visto il proprio parere in merito alla *Revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale (QFP)* ⁽²⁾;
1. prende atto della proposta dettagliata di riesame/revisione intermedia del QFP presentata dalla Commissione europea il 14 settembre 2016;
 2. è favorevole a stabilire un collegamento tra i negoziati sul riesame/revisione intermedia e la procedura di bilancio relativa al bilancio dell'UE per il 2017; definire un tale calendario consentirà una tempestiva adozione del riesame/revisione intermedia e lascerà margini per discutere del prossimo QFP per il periodo successivo al 2020;
 3. deplora la mancanza di ambizione dimostrata dalla Commissione europea nel presentare solamente **un riesame/revisione del QFP**, il quale ha già raggiunto i propri limiti, invece di una revisione a tutto campo che consenta all'Unione europea di trovare soluzioni alle sfide alle quali è confrontata e di garantire che il bilancio dell'UE concentri gli interventi nei settori portatori di crescita sostenibile e di creazione di posti di lavoro, con un forte valore aggiunto europeo; si aspetta che il prossimo QFP compia un significativo passo avanti in direzione della modernizzazione del bilancio dell'UE e al fine di consentire all'Unione di affrontare le sfide future nonché le nuove priorità profilatesi all'orizzonte;
 4. osserva che il riesame/revisione intermedia rispecchia l'approccio della Commissione relativo ad «**un bilancio dell'UE incentrato sui risultati**», ma teme che il criterio principale alla base delle modifiche proposte per gli stanziamenti sia apparentemente quello del tasso di assorbimento dei programmi UE; ribadisce quindi la propria offerta alle istituzioni europee di svolgere un ruolo attivo nel processo di valutazione dell'efficacia ed efficienza dell'insieme dei programmi dell'Unione;
 5. respinge con forza l'impressione, che traspare dalla comunicazione sul QFP, di un cattivo funzionamento dei programmi in gestione concorrente, e sottolinea che, nonostante i ritardi registrati nell'adozione dei nuovi regolamenti sui fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) e la procedura di programmazione estremamente complessa, sono già stati avviati più di 200 000 progetti e impegnate risorse finanziarie dei fondi SIE per 46 miliardi di euro per il cofinanziamento di progetti per un valore di 68 miliardi di euro;

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52016DC0603>.

⁽²⁾ Parere CdR 9/2016.

6. a tale proposito, mette in guardia quanto al fatto che un'eventuale sospensione dei pagamenti dei fondi strutturali e di investimento europei a favore della Spagna, del Portogallo o di qualsiasi altro Stato membro andrebbe a danno dell'attuazione dei programmi. Sottolinea che a) il CdR si oppone alla condizionalità macroeconomica, la quale penalizza le città e le regioni; b) una misura del genere sarebbe in contraddizione con l'annullamento, già applicato, di una serie di sanzioni, conformemente a quanto disposto dal regolamento (UE) n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, e c) la misura viola il principio di proporzionalità sancito dall'articolo 5 del TUE e dal relativo Protocollo n. 2. Chiede pertanto che, qualora venga applicata una sospensione, questa sia pari a zero, tenuto conto della situazione socioeconomica, dei tassi di disoccupazione e dell'impatto della sospensione sulle economie dei succitati paesi, come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 (regolamento recante disposizioni comuni);

7. esprime anzi la propria preoccupazione per la tendenza a «**centralizzare**» il bilancio dell'UE, che sarebbe chiaramente in contrasto con l'idea di trovare soluzioni «su misura» alle sfide in ambito locale e regionale; la riduzione della gestione concorrente dei programmi avrebbe ripercussioni negative sull'obbligo, sancito dal trattato UE, di garantire la coesione economica, sociale e territoriale, come pure sul rispetto dei principi di sussidiarietà, di partenariato e di governance multilivello;

8. si rammarica che gli adeguamenti alle dotazioni della politica di coesione figurino nel riesame/revisione intermedia del QFP; inoltre, mentre sono obbligatori ai sensi dell'articolo 7 del regolamento sul QFP, tali adeguamenti non dovrebbero essere oggetto di ulteriori negoziati;

9. approva, in linea di massima, la proposta di **estendere e rafforzare il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)**, che verrà esaminata in un parere del CdR a parte; si attende ulteriori miglioramenti in materia di addizionalità, di copertura geografica e settoriale, oltre che di trasparenza; ribadisce la richiesta di un'adeguata valutazione dei risultati del FEIS, soprattutto per quanto riguarda le sinergie di quest'ultimo con i fondi SIE e il contributo apportato finora da entrambi i fondi alla coesione territoriale, e guarda con grande interesse all'avvio di una stretta cooperazione con il Parlamento europeo per esaminare l'attuazione del FEIS, con l'auspicio che le regioni siano maggiormente associate alla governance al fine di garantire integrazioni funzionali con la politica di coesione;

10. accoglie con favore l'aumento delle dotazioni finanziarie dei **programmi Orizzonte 2020 e Meccanismo per collegare l'Europa (CEF)**, pur facendo presente che tali incrementi non sono sufficienti a compensare i tagli di bilancio iniziali attuati per questi due programmi al momento dell'istituzione del FEIS;

11. prende atto della proposta della Commissione europea di rivedere il regolamento finanziario e della sua intenzione di semplificare le regole per trovare una soluzione a problemi di complessità amministrativa e ad errori nel campo della politica di coesione, segnatamente per quanto riguarda l'attuazione di programmi in gestione concorrente e le sinergie rafforzate tra sovvenzioni e strumenti finanziari; esaminerà in dettaglio tale proposta di revisione in un parere a parte;

12. accoglie con favore l'aumento degli stanziamenti di bilancio destinati all'**iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (Youth Employment Initiative — YEI)** e al **programma Erasmus+**, ma esprime rammarico per la mancanza di iniziative per far fronte alla disoccupazione di lunga durata;

13. prende atto delle misure di flessibilità proposte dalla Commissione, con particolare riguardo alla creazione di una **riserva di crisi dell'Unione europea** alimentata riutilizzando gli stanziamenti disimpegnati, all'abolizione dei limiti annuali fissati per i margini globali per i pagamenti e all'impiego mirato dell'adeguamento tecnico delle dotazioni per la politica di coesione; riconosce che tali provvedimenti costituiscono passi avanti positivi per affrontare le crisi in atto dotandosi di un bilancio dell'UE più flessibile;

14. deplora che nel riesame/revisione intermedia la Commissione europea non proponga misure supplementari per trovare soluzioni alle varie crisi nell'UE legate alla politica agricola comune, tra le quali la concentrazione della produzione, l'aumentata concorrenza globale, la riduzione della manodopera e il sempre più marcato declino rurale — crisi cui gli agricoltori, i consumatori e gli enti locali e regionali dell'UE saranno confrontati da qui sino alla fine dell'attuale periodo di programmazione;

15. alla luce dell'ambizioso **accordo globale sul clima adottato a Parigi nel 2015**, rammenta l'obiettivo di destinare **il 20 % della spesa dell'UE** a progetti e politiche per il clima, ma sottolinea che tale quota rappresenta il minimo e che probabilmente saranno necessari ulteriori sforzi per garantire che sia mantenuta fino al 2020;

16. accoglie con favore le **previsioni dettagliate a medio termine relative ai pagamenti**, poiché rispondono ad alcuni timori circa l'arretrato dei pagamenti nell'attuale QFP; esprime tuttavia la propria preoccupazione quanto ai pagamenti futuri, considerati i persistenti ritardi accumulati nell'attuare programmi in gestione concorrente; sottolinea che gli Stati membri e il Consiglio hanno la responsabilità di mettere a disposizione nei bilanci annuali stanziamenti di pagamento sufficienti affinché l'UE abbia i mezzi per affrontare le sfide attuali;

17. teme che, malgrado gli incrementi nell'ambito delle rubriche 3 e 4 per affrontare la crisi dei profughi/rifugiati e migratoria, e nonostante la creazione della riserva di crisi dell'Unione europea e di una «**riserva di flessibilità**», le risorse disponibili nell'attuale QFP non siano sufficienti per soddisfare le crescenti richieste poste al bilancio dell'UE in termini di accoglienza, ripartizione e integrazione dei profughi/rifugiati e dei migranti né per assicurarne la protezione nelle regioni di origine; rammenta, in tale contesto, che agli enti locali e regionali incombono responsabilità fondamentali in materia di accoglienza e integrazione dei migranti e che, quindi, un loro accesso diretto alle relative opportunità di finanziamento dell'UE sarebbe di grande aiuto per consentire a tali enti di affrontare queste sfide; avverte che una maggiore flessibilità non è la soluzione alla mancanza di risorse finanziarie sufficienti;
18. prende atto della proposta di creare un **Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile**, proposta che esaminerà più dettagliatamente in un parere a parte;
19. prende atto che l'eventuale ritiro del Regno Unito dall'Unione europea potrebbe avere un impatto sull'attuale quadro finanziario pluriennale; esprime preoccupazione circa le conseguenze sull'esecuzione in corso di numerosi programmi dell'UE e chiede di essere coinvolto fin dall'inizio in ulteriori discussioni sulla revisione dell'attuale QFP;
20. esprime apprezzamento per il capitolo del documento della Commissione intitolato «**Verso il prossimo quadro finanziario pluriennale**» quale primo contributo ad un più ampio dibattito sul futuro del bilancio dell'UE; invita le istituzioni dell'UE ad avviare per tempo un dialogo con le città e le regioni europee sulla portata, la struttura e gli strumenti del prossimo QFP, e formulerà a tempo debito le sue proposte al riguardo;
21. incarica il suo presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione europea, al Parlamento europeo, al Consiglio e al presidente del Consiglio europeo.

Bruxelles, 12 ottobre 2016

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

Risoluzione del Comitato europeo delle regioni — Il semestre europeo 2016 e la prospettiva dell'analisi annuale della crescita 2017

(2017/C 088/02)

Presentata dai gruppi politici PSE, PPE, ALDE ed AE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI (CdR),

- visti i principali documenti del semestre europeo 2016, ossia l'analisi annuale della crescita, le relazioni per paese, i programmi nazionali di riforma e le raccomandazioni specifiche per paese,
- visto il progetto di relazione del Parlamento europeo sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: attuazione delle priorità per il 2016 [2016/2101(INI)],

Rilanciare gli investimenti

1. rammenta che nell'UE gli investimenti pubblici e privati sono calati del 15 % circa rispetto al 2007, e in alcuni Stati membri persino del 50 %, per via della crisi economica e delle misure di consolidamento del bilancio; sottolinea che il persistere, da diversi anni, di tale carenza di investimenti (il «deficit di investimenti») rappresenta un grosso ostacolo per la competitività e la coesione dell'Europa, e quindi per la sua capacità di garantire una crescita e un'occupazione sostenibili;
2. sottolinea che, nel 40 % delle raccomandazioni specifiche per paese per il 2016, vengono menzionati ostacoli agli investimenti che gli enti locali e regionali possono contribuire a rimuovere⁽¹⁾, tra cui: la scarsa qualità della pubblica amministrazione e la mancanza di coordinamento; la non corrispondenza tra le funzioni e le risorse finanziarie degli enti locali e regionali; un contesto normativo oneroso per gli investimenti privati; la corruzione; la mancanza di manodopera qualificata e di adeguate infrastrutture di trasporto; e annuncia che tali questioni verranno affrontate anche nel prossimo parere del CdR sul tema *Far fronte alla carenza d'investimenti: come affrontare le sfide?*;
3. rammenta la dichiarazione *Investire e collegare*⁽²⁾, adottata il 9 luglio 2016 a Bratislava in occasione del 7° vertice europeo delle regioni e delle città, incentrata sull'importanza di eliminare gli ostacoli che impediscono di sfruttare le grandi potenzialità inutilizzate in materia di investimenti delle città, delle regioni e delle zone rurali in Europa, e sul ruolo degli enti locali e regionali nella creazione di infrastrutture e servizi innovativi per rilanciare gli investimenti e migliorare la qualità della vita dei cittadini dell'UE;
4. segnala con preoccupazione che il 60 % circa dei rispondenti a un recente sondaggio del CdR rivolto agli enti regionali e locali dell'UE⁽³⁾ ha percepito una tendenza al ribasso o al ristagno degli investimenti sia pubblici che privati negli ultimi dodici mesi: tali osservazioni, se confermate, indicherebbero che la tendenza al sottoinvestimento iniziata con la crisi economica è ancora in atto;
5. sottolinea che, secondo lo stesso sondaggio del CdR, il finanziamento degli investimenti pubblici rimane una sfida per i due terzi circa degli enti locali e regionali, anche a causa della loro scarsa capacità di progettare in modo adeguato gli investimenti pubblici, di utilizzare gli strumenti finanziari, di presentare i progetti alla BEI e di impegnarsi in partenariati pubblico-privati;
6. si rallegra dei primi risultati positivi del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), riguardanti principalmente lo «sportello PMI»; al tempo stesso invita a migliorare l'addizionalità dello sportello relativo alle infrastrutture e all'innovazione del FEIS come pure l'equilibrio geografico di tale fondo, anche incoraggiando lo sviluppo di strategie di investimento regionali e l'utilizzo di piattaforme d'investimento per garantire che tutte le regioni, specialmente le meno sviluppate, possano beneficiare del fondo;
7. accoglie con favore, in linea di principio, la proposta della Commissione di estendere e rafforzare il FEIS, proposta che sarà oggetto di uno specifico parere del CdR; si aspetta ulteriori miglioramenti in materia di addizionalità, copertura geografica e settoriale, come pure riguardo alla trasparenza; ribadisce la richiesta di un'adeguata valutazione dei risultati del FEIS, in particolare delle sue sinergie con i fondi SIE e del contributo da essi apportato finora alla coesione territoriale, ed è impaziente di avviare una stretta cooperazione con il Parlamento europeo per esaminare l'attuazione del FEIS;

⁽¹⁾ CdR, semestre europeo 2016, Analisi territoriale delle raccomandazioni specifiche per paese, Relazione del comitato direttivo della Piattaforma di monitoraggio Europa 2020.

⁽²⁾ <http://www.cor.europa.eu/bratislavasummit/>.

⁽³⁾ Sondaggio del CdR sul tema *Gli ostacoli agli investimenti a livello locale e regionale*, luglio 2016.

8. sottolinea che i tre quarti dei rispondenti al sondaggio del CdR sugli ostacoli agli investimenti non erano a conoscenza dell'opportunità offerta dal FEIS e dalle sue piattaforme di investimento, che dovrebbe essere oggetto di una migliore comunicazione nei confronti di tali soggetti e di altre parti interessate pertinenti;
9. osserva che le regioni e i comuni più piccoli, così come le regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali ad esempio le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari e di montagna, spesso non possono ricorrere al FEIS a causa delle soglie elevate per il valore minimo degli investimenti sovvenzionati, e si attende che la soglia venga abbassata in occasione della revisione del Fondo;
10. sottolinea che la capacità tecnica dei potenziali promotori dei progetti a livello locale e regionale dovrebbe essere rafforzata con l'ausilio del Polo europeo di consulenza sugli investimenti, in particolare per quanto riguarda la progettazione e la creazione di piattaforme d'investimento;
11. sottolinea che le strategie d'investimento regionali dovrebbero basarsi sulla consapevolezza che i cambiamenti economici e tecnologici stanno rapidamente trasformando le nostre società e i nostri territori; e, in tale contesto, sottolinea la necessità di promuovere investimenti nell'economia circolare e a basso tenore di carbonio e di sostenere l'economia collaborativa e della condivisione, riducendo in tal modo i costi dello sviluppo di attività innovative, stimolando la fornitura di servizi pubblici e privati ai cittadini e rendendo il settore pubblico più efficiente;
12. sottolinea l'importanza di incoraggiare gli enti locali e regionali a utilizzare strategie di specializzazione intelligente e a creare partenariati europei per le priorità strategiche comuni di sviluppo;
13. sottolinea che la politica di coesione resta il principale strumento di investimento dell'UE, in particolare per gli Stati e le regioni meno sviluppati, e accoglierebbe con favore una maggiore complementarità con il FEIS;
14. ricorda il proprio parere sulla revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale (QFP), nel quale afferma che la mancanza di stanziamenti di pagamento nell'ambito del QFP 2014-2020 potrebbe comportare il rischio che la Commissione non sia in grado di onorare i propri impegni, creando in tal modo un arretrato nei pagamenti, con effetti negativi sull'attuazione dei programmi operativi dei fondi SIE;
15. ritiene che, nell'ambito della revisione del finanziamento dei fondi strutturali, possa essere consentito ai governi nazionali di riservare parte dei finanziamenti europei a favore di progetti per le aree soggette a dissesti idrogeologici e anche di destinarli a progetti di intervento in caso di gravi disastri naturali.

Portare avanti le riforme strutturali e politiche di bilancio responsabili

16. sottolinea che oltre la metà delle raccomandazioni specifiche per paese del 2016, rivolte a 26 paesi, presenta una rilevanza territoriale, ossia è legata a sfide che interessano alcune regioni o città più di altre e/o si affida, per la sua attuazione, ai livelli subnazionali di governo;
17. rammenta di aver evidenziato, nel parere sul tema *La risposta dell'UE alla sfida demografica*, il nesso che deve sussistere tra il cambiamento demografico e il semestre europeo, sottolineando la necessità di dotare quest'ultimo di una dimensione territoriale. Gli enti locali e regionali dovrebbero avere un ruolo di primo piano nelle misure adottate nel quadro del semestre europeo per far fronte alle sfide demografiche, e dovrebbero essere tenuti in considerazione nelle raccomandazioni rivolte agli Stati membri in relazione a tali sfide;
18. sottolinea di essere da sempre contrario a che la condizionalità macroeconomica di cui all'art. 23 del regolamento recante disposizioni comuni sui fondi si applichi all'attuazione della politica di coesione, poiché ciò penalizzerebbe le regioni e le città come conseguenza del mancato rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi imposti loro dal patto di stabilità e crescita; e al riguardo manifesta il timore che la sospensione dell'erogazione dei fondi SIE per la Spagna e il Portogallo avrebbe effetti negativi sull'attuazione, già in notevole ritardo, dei programmi operativi. Sarebbe inoltre contraddittorio se, da un lato, si abolissero le sanzioni previste nel quadro della procedura per i disavanzi di bilancio eccessivi (regolamento n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio) e, dall'altro, si considerasse la possibilità di introdurre sanzioni ai sensi dell'art. 23 del regolamento recante disposizioni comuni; nel contempo, evidenzia la necessità di una più sana gestione economica a livello nazionale, che costituisce un requisito preliminare per l'uso efficiente dei fondi SIE;
19. ribadisce la richiesta che gli investimenti realizzati dagli enti locali e regionali nel quadro dei fondi strutturali e del fondo di coesione siano esclusi dai calcoli relativi al disavanzo di bilancio e al debito dei paesi dell'UE;

20. sottolinea che, nel 40 % circa delle raccomandazioni specifiche per paese 2016, che interessano 20 Stati membri, sono stati segnalati problemi di capacità amministrativa, in particolare a livello subnazionale, riguardo alle riforme strutturali e alla rimozione degli ostacoli agli investimenti; riconosce che, per sviluppare la capacità amministrativa, occorre innanzitutto mettere a punto strutture amministrative più efficienti; e richiama la propria proposta, presentata in relazione al proposto programma di sostegno alle riforme strutturali, di adottare un unico documento strategico per la definizione di priorità e criteri al fine di coordinare tutte le misure di sviluppo di capacità finanziate dall'UE;

21. sottolinea che la Commissione dovrebbe considerare la possibilità di proporre una capacità di bilancio per la zona euro, al fine di attuare politiche anticicliche e accelerare la ripresa, e annuncia che nei prossimi mesi adotterà un parere su questo tema;

22. riconosce l'importanza di affrontare le sfide sociali e del mercato del lavoro; sostiene l'inclusione, da parte della Commissione, di indicatori sociali nella procedura per gli squilibri macroeconomici (PSM).

Il semestre europeo 2016 e la prospettiva dell'analisi annuale della crescita 2017

23. fa notare che il tasso di attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese è basso, e che, per migliorarlo, occorre intensificare gli sforzi, coinvolgendo tutti i livelli di governo; osserva che alcune sfide esigono sforzi protratti nel tempo, come dimostra il fatto che circa tre quarti delle raccomandazioni relative ai territori per il 2016 erano già state emanate nel 2015, e due terzi di quelle per l'anno scorso erano già state emanate nel 2014;

24. sottolinea che, come confermato quest'anno sia dai programmi nazionali di riforma che dalle raccomandazioni specifiche per paese, la partecipazione degli enti locali e regionali al semestre europeo è perlopiù limitata alla fase di attuazione delle politiche, mentre essi dovrebbero diventare partner anche nella definizione delle stesse; osserva altresì che il coinvolgimento di tali enti in una fase iniziale porterebbe a un significativo aumento del tasso di attuazione delle suddette raccomandazioni, aiuterebbe a contrastare l'aggravarsi delle disparità regionali, favorirebbe un maggior senso di coinvolgimento sul campo e rafforzerebbe la fiducia tra gli Stati membri e all'interno di essi;

25. intende proporre un codice di condotta per la partecipazione degli enti locali e regionali al semestre europeo che rispetti le differenze nazionali e non imponga inutili oneri amministrativi, contribuendo così all'approccio finalizzato a una migliore governance. Ciò sul presupposto che tale codice rispecchi l'eterogeneità e gli assetti costituzionali degli Stati membri;

26. invita a incentrare l'analisi annuale della crescita 2017 in particolare sulle sfide demografiche, che richiamano anche la necessità di politiche economiche e finanziarie volte alla corretta ed equilibrata integrazione dei migranti sul territorio dell'UE;

27. sottolinea che il semestre europeo deve fare riferimento a un quadro politico multilivello a lungo termine, che attualmente è la strategia Europa 2020; accoglie con favore l'annuncio, da parte della Commissione europea, di una prossima mappatura delle politiche di sviluppo sostenibile dell'UE, e sottolinea la necessità di allineare la futura strategia di crescita dell'UE ad una visione territoriale aggiornata;

28. incarica il proprio Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Presidente del Consiglio europeo e alla presidenza slovacca del Consiglio dell'UE.

Bruxelles, 12 ottobre 2016

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

Risoluzione del Comitato europeo delle regioni – Anno europeo del patrimonio culturale 2018

(2017/C 088/03)

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI (CdR),

— vista la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale, presentata dalla Commissione europea ⁽¹⁾,

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

1. accoglie favorevolmente la proposta, presentata dalla Commissione europea, di proclamare il 2018 Anno europeo del patrimonio culturale e condivide gli obiettivi generali e specifici di questa iniziativa;
2. ritiene che dedicare un Anno europeo al patrimonio culturale rappresenti una valida opportunità per sensibilizzare l'opinione pubblica in generale alla necessità di tutelare il patrimonio culturale, avvicinare tale patrimonio ad un pubblico più ampio e contribuire al raggiungimento di obiettivi comuni in un contesto paneuropeo ⁽²⁾; l'Anno europeo dovrebbe inoltre promuovere lo scambio delle migliori pratiche sia nell'elaborazione di sistemi di gestione efficaci che aiutino ad attenuare i rischi legati allo sviluppo urbano e alla trasformazione del paesaggio sia nella lotta contro gli scavi non autorizzati e il traffico illegale di beni culturali;
3. chiede un approccio olistico e lungimirante alla proclamazione del 2018 Anno europeo del patrimonio culturale, visto anche come un'opportunità per riaffermare il motto dell'UE «Unita nella diversità». Il CdR ribadisce la propria intenzione di sostenere l'Anno europeo del patrimonio culturale 2018 e, a tal fine, si dichiara disponibile anche a contribuire ai lavori del gruppo direttivo che la Commissione propone di istituire nell'ambito di detta iniziativa;
4. riconosce che celebrare e ricordare l'importanza del patrimonio culturale favorisce la comprensione reciproca tra i cittadini europei, ispira la creatività e promuove una cittadinanza attiva. Sostenere la cultura e il patrimonio culturale è quindi essenziale per rafforzare l'identità e i valori democratici in Europa nonché per contribuire alla coesione sociale ed economica; in tal senso, gli spazi naturali protetti vanno considerati come parte del patrimonio culturale;
5. accoglie favorevolmente il riconoscimento della cultura in quanto strumento di sviluppo locale e regionale e il valore dei modelli innovativi di governance multilivello e di gestione del patrimonio culturale; sottolinea, tuttavia, che la nomina di coordinatori a livello di Stato membro deve rispecchiare pienamente le strutture amministrative di ciascuno Stato, comprese le strutture federali e/o le regioni/città con poteri legislativi;
6. ribadisce l'importanza del paesaggio in quanto componente essenziale del patrimonio naturale e culturale, un fattore che ha un impatto profondo sull'identità culturale dei cittadini europei; in linea con la Convenzione europea del paesaggio e con l'Agenda europea per la cultura, ritiene quindi che gli obiettivi generali dell'Anno europeo del patrimonio culturale 2018 potrebbero essere completati introducendo una forte componente di sviluppo territoriale sotto forma di strategie culturali sul piano regionale e locale, tra cui la promozione di un turismo culturale sostenibile;
7. si aspetta che l'Anno europeo del patrimonio culturale 2018 crei l'occasione propizia per incrementare i finanziamenti a disposizione nel quadro del programma COSME per le piccole e medie imprese attive nel turismo culturale;
8. si attende che il turismo, in particolare quello culturale e legato al patrimonio, svolga un ruolo importante nel 2018, in quanto si tratta di uno dei comparti economici in più rapida espansione in Europa, un settore che promuove la crescita e lo sviluppo a livello mondiale, crea milioni di posti di lavoro, incoraggia le esportazioni e gli investimenti e trasforma la vita dei cittadini;
9. sottolinea l'importanza della cultura in quanto essa costituisce uno degli elementi cardine di attrazione per i turisti, e mette in risalto l'esigenza di promuovere il patrimonio culturale e naturale europeo nelle nostre regioni, città e zone rurali, che costituiscono una vetrina della nostra diversità, e di garantire una migliore accessibilità per le regioni difficili da raggiungere, ad esempio le zone rurali, di montagna o insulari;
10. ricorda l'obiettivo della nuova Agenda urbana dell'UE di migliorare la qualità della vita nelle città e sviluppare una nuova governance «urbana», e sottolinea l'esigenza di creare partenariati anche su altri temi che necessitano di approcci politici integrati, ad esempio, la considerazione della dimensione culturale e turistica nello sviluppo urbano, nuove forme inclusive di partecipazione, l'innovazione e le «città intelligenti» ⁽³⁾;

⁽¹⁾ COM(2016) 543 final.

⁽²⁾ COR-2014-05515-00-00-AC-TRA.

⁽³⁾ COR-2015-05511-00-01-AC-TRA.

11. sottolinea gli stretti legami esistenti fra il patrimonio culturale e lo sviluppo rurale e chiede alle zone rurali di rivolgere, nell'ambito delle loro strategie di sviluppo, una maggiore attenzione al patrimonio culturale, il quale contribuisce a mantenere e a creare posti di lavoro, a sostenere le aziende agricole, a proteggere i paesaggi culturali e a favorire l'arte e l'artigianato rurali;
12. ribadisce che uno dei possibili vantaggi derivanti dal ricorso al Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) nella realizzazione di progetti di governance multilivello consiste nella possibilità di coinvolgere l'insieme degli attori responsabili nella gestione di un territorio transfrontaliero o euroregionale⁽⁴⁾ e di stimolare la cooperazione nel settore della cultura, che comprende il patrimonio materiale e immateriale, con ripercussioni positive in altri settori, ad esempio il turismo e l'industria;
13. ribadisce il sostegno alle iniziative Capitali europee della cultura e Marchio del patrimonio europeo, come pure alle Giornate del patrimonio europeo e al premio dell'Unione europea per il patrimonio culturale, e sottolinea, infine, la necessità di ampie sinergie con le attività intraprese nell'ambito dell'Anno europeo 2018;
14. fa osservare che il cofinanziamento a livello europeo delle attività a sostegno dell'Anno europeo rientra nell'ambito delle possibilità previste per la fissazione di priorità su base annuale o pluriennale ed è collegato ai programmi esistenti, ma nonostante questo la scelta dell'orientamento strategico di ciascun Anno determina in larga misura la dotazione finanziaria disponibile. Questo porta a notevoli fluttuazioni in termini di finanziamento da un Anno all'altro che possono pregiudicare il raggiungimento dei suoi obiettivi;
15. ribadisce che in un mondo globalizzato la cultura può anche essere, per una località, un fattore di attrazione e di competitività per le imprese, gli investitori e tutte le persone dotate di creatività e spirito d'iniziativa;
16. giudica l'Anno europeo del patrimonio culturale 2018 una tappa importante per la promozione della strategia dell'UE per le relazioni culturali internazionali⁽⁵⁾;
17. approva l'attenzione rivolta al Medio Oriente nel considerare il ruolo del patrimonio culturale nell'ambito delle relazioni esterne: si tratta infatti di una regione duramente colpita dalla distruzione deliberata di tesori culturali in talune zone teatro di conflitti. È d'accordo sulla necessità di avviare una cooperazione in campo culturale anche con i paesi della Politica europea di vicinato e del Partenariato orientale;
18. sottolinea che è fondamentale che i giovani riconoscano, comprendano ed apprezzino il loro patrimonio culturale e lo sentano come parte della loro identità. Al riguardo invoca un approccio più proattivo alla promozione del patrimonio culturale europeo e della sua diversità tra i giovani e i bambini; raccomanda pertanto di introdurre nei programmi scolastici elementi relativi all'arte, alla musica, al teatro e al cinema europei, al fine di migliorare la conoscenza del patrimonio culturale materiale e immateriale del nostro continente;
19. insiste sull'importanza di un'acquisizione precoce delle competenze creative e culturali, sia a scuola sia nel tempo libero, in modo che le giovani generazioni dispongano degli strumenti necessari per beneficiare appieno delle nuove forme di accesso alla cultura⁽⁶⁾;
20. giudica l'accessibilità un presupposto indispensabile per portare al successo l'Anno europeo del patrimonio culturale 2018; migliorare l'accessibilità rappresenta un punto di partenza cruciale anche per incrementare i tassi di partecipazione⁽⁷⁾;
21. ribadisce la propria volontà di partecipare all'elaborazione di una strategia globale di comunicazione e all'organizzazione dei convegni, degli eventi e delle iniziative in proposito; è inoltre disposto a facilitare il coinvolgimento di cittadini e parti interessate;
22. auspica che, in materia di media, audiovisivi e tecnologie dell'informazione, l'Unione adotti politiche più attive, intese a promuovere il patrimonio culturale e linguistico dell'Europa;
23. giudica inoltre necessario creare una Rete europea delle città patrimonio dell'umanità, considerarle come una ricchezza comune di tutti i cittadini europei e adottare misure specifiche per preservarle e far conoscere la loro esistenza;

⁽⁴⁾ CDR371-2011_FIN_AC.

⁽⁵⁾ JOIN(2016) 29 final.

⁽⁶⁾ CdR 2391/2012 fin.

⁽⁷⁾ CDR3952-2013_00_00_TRA_AC.

24. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione europea, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Presidente del Consiglio europeo e alla presidenza slovacca.

II. PROPOSTE DI EMENDAMENTO

Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale

Emendamento 1

Considerando 0

| <i>Testo proposto dalla Commissione</i> | <i>Emendamento del CdR</i> |
|---|---|
| | <p><i>L'Unione europea contribuisce al mantenimento e allo sviluppo dei valori universali e indivisibili di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà, nel rispetto della diversità delle culture, delle lingue e delle tradizioni dei popoli europei, come sancito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.</i></p> |

Motivazione

Evidente.

Emendamento 2

Considerando 4

| <i>Testo proposto dalla Commissione</i> | <i>Emendamento del CdR</i> |
|--|---|
| <p>Come sottolineato dalla Commissione nella sua comunicazione «Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa»⁽⁸⁾, il patrimonio culturale va considerato come una risorsa condivisa e un bene comune custodito per le generazioni future, la cui protezione è una responsabilità comune a tutti i portatori di interessi.</p> <p>⁽⁸⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 22 luglio 2014, «Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa» [COM(2014) 477 final].</p> | <p>Come sottolineato dalla Commissione nella sua comunicazione «Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa»⁽⁸⁾, il patrimonio culturale va considerato come una risorsa condivisa e un bene comune custodito per le generazioni future, la cui protezione è una responsabilità comune a tutti i portatori di interessi. A tal fine l'articolo 36 del TFUE lascia impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale.</p> <p>⁽⁸⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 22 luglio 2014, «Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa» [COM(2014) 477 final].</p> |

Motivazione

È importante ricordare che il patrimonio culturale nazionale è esentato dall'applicazione delle norme UE relative alla libera circolazione dei beni.

Emendamento 3

Considerando 11

| <i>Testo proposto dalla Commissione</i> | <i>Emendamento del CdR</i> |
|---|---|
| <p>Il patrimonio culturale può svolgere un ruolo importante per la coesione della collettività in un momento in cui le società europee sono interessate da una crescente diversità culturale. La fiducia, il riconoscimento reciproco e la coesione sociale possono essere sviluppati attraverso nuovi approcci partecipativi e interculturali nei confronti delle politiche in materia di patrimonio culturale e grazie a iniziative formative che attribuiscono pari dignità a tutti i patrimoni culturali.</p> | <p>Il patrimonio culturale può svolgere un ruolo importante per la coesione della collettività in un momento in cui le società europee sono interessate da una crescente diversità culturale. <i>I siti insigniti del Marchio del patrimonio europeo hanno una forte dimensione europea essendo stati selezionati per la loro importanza nella storia del nostro continente. In quanto tali, simboleggiano gli ideali, i valori, la storia e l'integrazione europea e contribuiscono ad avvicinare maggiormente l'UE ai cittadini. Insieme alle Capitali europee della cultura, essi rafforzano il senso di appartenenza dei cittadini europei ad un'area culturale comune. Vanno quindi ricercate le complementarità con l'Anno europeo del patrimonio culturale.</i> La fiducia, il riconoscimento reciproco e la coesione sociale possono essere sviluppati attraverso nuovi approcci partecipativi e interculturali nei confronti delle politiche in materia di patrimonio culturale e grazie a iniziative formative che attribuiscono pari dignità a tutti i patrimoni culturali, <i>nel rispetto della libertà delle arti sancita all'articolo 13 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.</i></p> |

Motivazione

Tanto il Marchio del patrimonio europeo quanto le Capitali europee della cultura sono strumenti importanti per la promozione del patrimonio culturale a livello locale e regionale, e la decisione dovrebbe tenerli nella debita considerazione. Lo stesso vale per la libertà delle arti, uno degli elementi fondamentali della creatività europea.

Emendamento 4

Articolo 2, paragrafo 2, lettera k)

| <i>Testo proposto dalla Commissione</i> | <i>Emendamento del CdR</i> |
|---|---|
| <p>incoraggiare sinergie tra l'Unione e gli Stati membri, anche potenziando le iniziative di prevenzione del traffico illecito di beni culturali.</p> | <p>incoraggiare sinergie tra l'Unione e gli Stati membri, anche potenziando le iniziative di prevenzione <i>degli scavi non autorizzati e</i> del traffico illecito di beni culturali.</p> |

Motivazione

La distruzione dei siti archeologici dovuta a scavi non autorizzati ha ripercussioni incalcolabili sul patrimonio culturale europeo.

Emendamento 5

Articolo 4

| <i>Testo proposto dalla Commissione</i> | <i>Emendamento del CdR</i> |
|--|--|
| <p>Coordinamento a livello nazionale</p> <p>Ogni Stato membro nomina un coordinatore <i>nazionale</i> incaricato di organizzare la partecipazione del paese all'Anno europeo. Il coordinatore garantisce il coordinamento delle attività pertinenti a livello <i>nazionale</i>.</p> | <p>Coordinamento a livello degli Stati membri</p> <p>Ogni Stato membro nomina un coordinatore incaricato di organizzare la partecipazione del paese all'Anno europeo, <i>nel pieno rispetto dei poteri conferiti ai livelli di governo nazionale, regionale e locale.</i> Il coordinatore garantisce il coordinamento delle attività pertinenti a livello <i>di Stato membro.</i></p> |

Motivazione

Per la nomina dei coordinatori degli Stati membri è opportuno tenere pienamente conto delle strutture degli Stati federali e dei livelli di governo subnazionali.

Bruxelles, 12 ottobre 2016

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

PARERI

COMITATO DELLE REGIONI

119^a SESSIONE PLENARIA DEL 10, 11 E 12 OTTOBRE 2016**Parere del Comitato europeo delle regioni - La semplificazione dei fondi SIE dal punto di vista degli enti locali e regionali**

(2017/C 088/04)

Relatore: Petr Osvald (CZ/PSE), consigliere comunale di Plzeň**RACCOMANDAZIONI POLITICHE**

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

1. fa rilevare che i fondi SIE sono uno dei pochi strumenti dell'UE che esercitano un impatto diretto, concreto e tangibile sulla qualità di vita dei cittadini attraverso centinaia di migliaia di progetti realizzati in tutta Europa, e hanno quindi la possibilità di influire positivamente sul loro atteggiamento generale nei confronti dell'UE in un momento come questo, in cui la popolarità dell'Unione è in calo. Pertanto, questo strumento dovrebbe essere mantenuto e ulteriormente sviluppato in linea con i suoi obiettivi e principi fondamentali. I fondi SIE, e specialmente la politica di coesione, dovrebbero invece essere oggetto di un processo di analisi e miglioramento inteso ad aumentarne l'efficienza e il valore aggiunto, sia ai fini del conseguimento degli obiettivi dell'UE e della strategia Europa 2020, sia in altri settori importanti per la vita dei cittadini, migliorando così la loro percezione dell'UE. Uno strumento valido e importante per realizzare quest'obiettivo consiste nel semplificare l'intero sistema di attuazione dei fondi SIE e nel renderlo più flessibile;
2. sottolinea che le procedure per l'utilizzo dei fondi SIE diventano sempre più complesse, non solo ad ogni nuovo periodo di programmazione ma praticamente ogni anno. Per questo motivo accoglie con favore l'iniziativa dell'attuale commissaria per la Politica regionale, grazie alla quale la Commissione ha iniziato ad affrontare seriamente la questione della semplificazione, non soltanto creando un gruppo ad alto livello, ma anche invitando altri partner a partecipare al dibattito. Inoltre, il CdR osserva che non soltanto i fondi SIE ma tutti i programmi di finanziamento e le politiche dell'UE dovrebbero essere sottoposti a verifica in vista della loro semplificazione;
3. si compiace della stretta cooperazione instaurata con le presidenze neerlandese e slovacca del Consiglio dell'UE per discutere insieme misure concrete di semplificazione dell'attuazione dei fondi SIE, e raccomanda di proseguire tale cooperazione con le prossime presidenze e nella prospettiva del dibattito sul futuro della politica di coesione;
4. fa notare che, nell'ambito del processo di semplificazione, occorre concentrarsi sull'attuazione dell'obiettivo fondamentale e della sostanza della politica di coesione in quanto tale, ossia la politica regionale; rileva che, nella sua forma attuale, la politica di coesione si sta progressivamente distaccando dalla politica regionale e gestisce sempre più i problemi a livello nazionale, come dimostra, ad esempio, il fatto che i vari «accordi di partenariato» siano basati sui «programmi nazionali di riforma». Inoltre, essa è comunque limitata da tutta una serie di condizionalità a livello nazionale, il cui rispetto sfugge completamente all'influenza degli enti locali e regionali e degli altri beneficiari. La politica di coesione sta diventando sempre più complessa e complicata, soprattutto a causa della mancanza di fiducia tra i diversi livelli politici e amministrativi. Tale complessità, a sua volta, contribuisce alle crescenti disparità nello sviluppo delle regioni;
5. sottolinea che il CdR rappresenta gli enti regionali e locali, che possono intervenire a diversi stadi della catena di gestione del processo di attuazione dei fondi SIE e soprattutto come beneficiari finali, autorità di gestione o parti interessate. Alla luce di questo ruolo svolto dagli enti locali e regionali, è evidente che il processo di semplificazione dovrebbe tenere conto innanzitutto delle loro idee e osservazioni;

6. richiama l'attenzione sul fatto che, affinché il processo di semplificazione sia veramente efficace, devono parteciparvi attivamente non soltanto tutte le direzioni generali della Commissione europea che partecipano alla programmazione e al monitoraggio dei fondi SIE, tra cui le DG REGIO, EMPL, AGRI, MARE e COMP, ma anche altre istituzioni e organi dell'UE (autorità di audit ecc.). Il sistema deve essere semplificato sia per i beneficiari che per le autorità amministrative;

7. raccomanda che il processo di semplificazione riguardi in modo specifico la riduzione degli oneri amministrativi che gravano sui soggetti attuatori nonché una riduzione di complessità del circuito di audit, della rendicontazione e della certificazione della spesa. Il quadro normativo dovrebbe essere adeguato alle dimensioni del progetto e al funzionamento del sistema di attuazione;

8. raccomanda che, per il processo di semplificazione, venga adottato un approccio sistematico, e ritiene quindi opportuno creare un metodo e degli indicatori atti a misurarne l'attuazione e il successo, distinguendo tra i risultati del processo per i quali è possibile un'applicazione immediata delle conoscenze e delle soluzioni proposte e quelli che saranno invece utilizzati nel successivo periodo di programmazione. Per l'attuale periodo di programmazione, tenuto conto che i programmi operativi sono in fase di attuazione, non è realistico apportare modifiche legislative di ampia portata, nell'interesse della certezza del diritto. Ciononostante, andrebbero prese in considerazione azioni immediate attraverso modifiche alle prassi di attuazione e ai requisiti non giuridici, una migliore cooperazione e un orientamento più efficace, oltre che mediante aggiustamenti di minore rilievo nel quadro legislativo della politica di coesione e nella normativa correlata. Inoltre, il processo di semplificazione dovrebbe essere strutturato in funzione dei temi (trasporti, ambiente ecc.), dei fondi e della loro ripartizione (FESR, FSE ecc.), del livello (nazionale, regionale, urbano, locale e di comunità) e dei soggetti interessati (pubblico, privato, ONG ecc.). Nell'ambito di tale processo è necessario individuare i collegamenti e gli impatti sia all'interno di tale struttura sia verso l'esterno, e porre l'accento sulla semplificazione dei rapporti interistituzionali tra i vari livelli coinvolti nell'attuazione;

9. raccomanda di migliorare il coordinamento tra i singoli fondi e programmi a livello nazionale, un traguardo, questo, che andrebbe raggiunto anche grazie ad una gestione e una programmazione strategiche nell'arco del periodo di programmazione, insistendo in particolare su attività strategiche generali.

Questioni e parametri fondamentali per determinare il senso della semplificazione:

10. sottolinea che, per il successo dell'intero processo di semplificazione, è importante rispondere alle seguenti domande fondamentali:

— Per chi semplifichiamo?

Il CdR ritiene che i destinatari siano, in via prioritaria e prevalente, i beneficiari finali e, solo in seguito, anche le altre autorità che partecipano all'attuazione dei fondi SIE, in una prospettiva «dal basso» che parta dagli enti locali delegati a svolgere funzioni di soggetto attuatore e/o organismo intermedio dei programmi operativi.

— Perché semplifichiamo — qual è l'obiettivo?

Il CdR ritiene che il principale scopo della semplificazione sia fare in modo che vengano messi a punto e attuati progetti creativi, che contribuiscano allo sviluppo dei territori, al senso di appartenenza all'UE, alla competitività e alla qualità della vita, e quindi, in ultima analisi, anche allo sviluppo dell'UE nel suo complesso e alla realizzazione della strategia Europa 2020. L'obiettivo della semplificazione non è spendere in misura maggiore o in modo più facile le risorse dei fondi SIE, bensì rendere i progetti più efficienti e creativi, nonché agevolarne la messa a punto e l'attuazione, con meno rischi per i beneficiari.

— Perché il sistema è diventato così complesso?

Il CdR ritiene che il motivo della crescente complessità del sistema sia da ricercare principalmente nello sforzo di inserire singole conclusioni e conoscenze all'interno di orientamenti e modelli generali al fine di unificare il sistema. Un'altra ragione è la necessità di dare prova del fatto che si combatte la corruzione, nonché di assicurare una maggiore trasparenza a ogni costo. Il CdR ritiene che non venga dato un rilievo sufficiente alla valutazione degli effetti negativi prodotti da singole azioni e interventi (seppur bene intenzionati) a livello di sistema su altre misure. Infatti, il metodo di trasferire ed estrapolare le conoscenze da un caso all'altro non è necessariamente efficace;

11. non considera misure di semplificazione:

— una semplice riduzione del numero di pagine dei regolamenti e degli orientamenti.

Gli orientamenti e i regolamenti devono essere formulati chiaramente, affinché siano comprensibili e abbiano un'interpretazione univoca.

- la riduzione dei poteri della Commissione, e in particolare della DG REGIO.

In molti casi è opportuno, per un approccio e un'interpretazione uniforme in tutta Europa, che la direzione generale responsabile per un determinato fondo riunisca in sé i poteri di regolamentazione, in modo da evitare che altri livelli di attuazione adottino approcci e interpretazioni divergenti e non coordinate. Una serie di complicazioni deriva proprio dal mancato coordinamento tra le varie DG e altre istituzioni dell'UE (DG COMP, autorità di audit ecc.).

- la creazione di ulteriori documenti e di modelli unificati.

È necessario stabilire se le misure adottate nel corso degli ultimi anni nel settore in questione abbiano effettivamente contribuito ad aumentare l'efficienza, e procedere a una valutazione di tali iniziative. Se intendiamo semplificare, sarà indispensabile eliminare e abolire gli orientamenti e schemi generali che non hanno condotto a una maggiore efficienza, nonché rendere il processo di attuazione più flessibile invece di ostacolarlo.

12. considera misure di semplificazione:

- l'introduzione di regole che consentano di adottare approcci e progetti diversi e più creativi al fine di conseguire un obiettivo generale;
- l'instaurazione e l'applicazione del principio di fiducia reciproca fra i vari organi di attuazione e la conclusione di un vero e proprio patto di fiducia fra la Commissione, gli Stati membri e le loro regioni per quanto concerne la gestione e il controllo dei fondi strutturali nonché la lotta contro le frodi;
- la reintroduzione di una maggiore flessibilità per i beneficiari e di un maggiore margine di manovra per l'attuazione a livello regionale, con la possibilità di rapporti di lavoro diretti e di una comunicazione più ampia tra la Commissione e il beneficiario qualora la situazione non possa essere risolta in ambito nazionale;
- una maggiore flessibilità nei rapporti fra autorità di gestione (nazionali o regionali) ed enti locali (beneficiari o soggetti attuatori) nonché la semplificazione delle regole di audit e del circuito per il controllo, la rendicontazione e la certificazione delle spese;
- la promozione del principio di proporzionalità, in modo che il livello di oneri amministrativi sia adeguato, in modo inversamente proporzionale, non soltanto alle dimensioni globali del progetto ma soprattutto all'importo del sostegno concesso;
- la riduzione del numero di programmi, ad esempio limitando il numero di programmi operativi tematici per sostituirli, sempre per fare un esempio, con lo sviluppo di un programma operativo integrato;
- l'introduzione del concetto di un contesto metodologico unico, che definisca le regole comuni per l'intero sistema. L'ulteriore sviluppo di strumenti tecnici per le attività strategiche, come ad esempio la banca dati delle strategie — un sistema d'informazione che riunisce documenti, obiettivi, competenze e indicatori per ciascuna strategia;
- l'estensione del funzionamento del sistema di monitoraggio allo scopo di semplificare gli adempimenti amministrativi per i promotori dei progetti;
- l'elaborazione e l'introduzione di altri strumenti per lo sviluppo delle attività strategiche, ad esempio la valutazione della qualità delle strategie e della loro attuazione, la gerarchia delle strategie, lo sviluppo di capacità per le attività strategiche nella pubblica amministrazione;
- la definizione e l'applicazione di una terminologia uniforme per i fondi.

13. sottolinea che la semplificazione è un processo costante, che non si limita all'elaborazione di qualche misura, relazione e parere;

14. avverte che il ricorso ai fondi SIE è oggi considerato come un'«attività a rischio» da tutta una serie di beneficiari, poiché non hanno alcuna certezza di non rimanere vittime di «forza maggiore», ossia che il finanziamento del loro progetto non sia bloccato o ritardato a seguito di controversie tra la Commissione e il loro Stato membro, a causa, ad esempio, del mancato rispetto dei requisiti di condizionalità, oppure dell'individuazione di carenze nel sistema di attuazione ecc. Inoltre, il sostegno può essere ridotto o ritardato a causa di vari errori di lieve entità, anche se il progetto ha raggiunto il suo obiettivo e prodotto gli effetti previsti, oppure perché, per una serie di ragioni oggettive, il progetto è stato modificato in corso di attuazione. Tra tanti altri rischi, i beneficiari sono anche confrontati alla possibilità che i risultati di una verifica effettuata dall'autorità di audit su qualche altro progetto possano essere loro applicati in maniera retroattiva. Tutti questi fattori incidono sulla volontà di utilizzare i fondi SIE in modo efficace. È indispensabile ricollocare il progetto e il suo promotore al centro della politica di coesione creando condizioni favorevoli per il beneficiario, soprattutto riducendo gli oneri amministrativi e limitando la rendicontazione da parte dei promotori ai soli dati riguardanti la realizzazione del progetto, applicando una generale semplificazione dei costi e sancendo che tale semplificazione non verrà messa in discussione dai controlli e, infine, indicando chiaramente ai promotori quali documenti debbano essere obbligatoriamente conservati in formato cartaceo e la data limite di archiviazione;

15. considera che l'applicazione delle stesse norme in materia di ammissibilità a tutti i fondi UE costituirebbe una notevole semplificazione. La responsabilità di definire i costi ammissibili, tuttavia, dovrebbe assolutamente continuare a incombere al livello nazionale, e tale aspetto andrebbe armonizzato in tutti gli Stati membri dell'UE;

16. propone, per i fondi SIE, di conferire ad istituzioni od organi già esistenti i poteri e il ruolo di «difensore civico», al quale i beneficiari possano rivolgersi in ultima istanza, poiché, a causa della complessità del sistema e malgrado i tentativi di realizzare i progetti in modo tale da produrre il massimo impatto, numerosi beneficiari si trovano in situazioni paradossali e problematiche che non solo hanno effetti devastanti per loro sul piano economico e morale, ma contribuiscono notevolmente all'immagine negativa dei fondi SIE e dell'UE in quanto tale presso i cittadini. Tale ufficio non dovrebbe limitarsi ad assicurare la comunicazione con la DG REGIO, ma dovrebbe soprattutto affrontare la problematica dei fondi SIE all'interno di tutta la Commissione europea e degli altri organi dell'UE. A livello UE, infatti, un ufficio di questo tipo non esiste, mentre della suddetta problematica si occupano una serie di altre DG e altri organi dell'Unione. Inoltre, sarebbe opportuno creare uffici analoghi negli Stati membri che ancora non ne dispongono;

17. ribadisce che è fondamentale evitare la retroattività delle decisioni. Non deve essere possibile applicare le decisioni attuali o i cambiamenti di procedura o di orientamenti in modo retroattivo ad altri progetti, neppure a quelli non terminati la cui attuazione è in una fase avanzata. Il divieto di applicazione retroattiva è una misura rapidamente attuabile che rafforzerà la certezza del diritto per i beneficiari;

18. raccomanda che, nel processo di semplificazione, vengano apportati dei cambiamenti intesi a consentire una maggiore flessibilità, poiché la complessità sempre crescente delle procedure dipende innanzitutto dal fatto che singole decisioni relative a progetti specifici vengono incorporate negli orientamenti e direttive generali. A tal fine raccomanda di istituire un gruppo di lavoro, composto di esperti nell'attuazione pratica dei fondi SIE, con il compito di presentare proposte di modifica e di dialogare con la Commissione e le altre istituzioni;

19. richiama l'attenzione sui frequenti casi di divergenza tra il quadro giuridico dell'UE per i fondi SIE e le legislazioni nazionali in settori apparentemente non collegati, come ad esempio le leggi sul controllo finanziario o sui pubblici appalti, il che dà luogo a una frammentazione e a un approccio differenziato da uno Stato membro all'altro; raccomanda pertanto che, nel caso dei fondi SIE, per i quali vengono utilizzate risorse dell'UE e non nazionali, la legislazione e gli orientamenti UE riguardanti tali fondi prevalgano sulle contrarie disposizioni nazionali o eventualmente dell'UE, a prescindere dal cofinanziamento da parte di fonti nazionali o infranazionali, in modo da evitare la sovraregolamentazione;

20. propone di diffondere le buone pratiche degli Stati e dei programmi che in passato hanno fatto registrare un tasso di errore trascurabile o basso. Nel contempo, ritiene necessario garantire che tutti gli Stati godano delle stesse condizioni (nonostante che, tra le altre cose, le legislazioni nazionali siano diverse tra loro). Oggi le diverse unità territoriali hanno spesso un approccio diametralmente opposto. Infatti, si danno casi in cui quella che, in un determinato Stato, è considerata una procedura corretta e abituale, in un altro Stato è considerata una grave irregolarità. Naturalmente, ciò non incide sul fatto che il livello di oneri amministrativi deve essere adeguato alle dimensioni dei progetti, all'importo del sostegno e alla qualità della struttura di attuazione;

21. fa notare che, affinché il processo di semplificazione sia efficace, occorre risolvere il conflitto tra le misure adottate nel quadro della lotta contro la corruzione e per la riduzione del tasso di errore e quelle volte a semplificare e a ridurre gli oneri amministrativi dei fondi SIE. Occorre rivedere le modalità di attuazione e di gestione che mettono sullo stesso piano le frodi e gli errori involontari, cosa che determina un clima di sfiducia fra i diversi attori e comporta oneri amministrativi sproporzionati per i promotori dei progetti. Le diverse misure progressivamente attuate al fine di garantire la trasparenza e la lotta contro la corruzione e le frodi complicano notevolmente l'intero sistema, e occorre verificare a posteriori quali di esse siano veramente efficaci e quali si limitino invece ad appesantire il sistema e a «criminalizzare» i beneficiari onesti per errori di scarso rilievo. La lotta contro la corruzione non significa che dobbiamo trattare a priori ogni beneficiario come «inaffidabile», ma dovrebbe essere basata sulla fiducia, sulla cooperazione e su una chiara responsabilità. Tale lotta deve basarsi sui principi morali fondamentali e sulla responsabilità assunta dal beneficiario rispetto agli obiettivi che si è impegnato a conseguire, e non sull'elaborazione, in base agli errori individuati, di modelli pronti per l'uso che invece si rivelano, in molti casi, un'inutile limitazione per altri beneficiari. Infatti, concentrarsi soltanto sulla conformità a requisiti formali e scadenze può in alcuni casi portare a episodi di acquisizione mirata o impropria dei finanziamenti, in piena impunità.

Aspetti della problematica:

22. individua, sulla base della discussione tenuta al proprio interno e con altri partner, i seguenti punti principali da affrontare.

Appalti pubblici:

23. Come emerso nel seminario sulla semplificazione, sebbene vi siano Stati membri in cui le procedure di appalto funzionano senza problemi maggiori, i rappresentanti di diversi paesi hanno individuato proprio negli appalti uno dei principali problemi di attuazione. Per questo riteniamo che per l'attuazione di progetti nel quadro dei fondi SIE dovrebbero esservi, a livello UE, delle norme chiare in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, che prevalgano sul diritto nazionale in questo settore. Si tratta soprattutto di risorse UE e non nazionali, e quindi gli appalti dovrebbero essere disciplinati da norme a livello europeo e non nazionale. Inoltre, le procedure per l'aggiudicazione degli appalti pubblici dovrebbero contribuire a far sì che il prodotto finale sia il migliore possibile e, a tal fine, assicurare una certa flessibilità ai diversi tipi di appalto, invece di costringere, in modo puramente formale, l'ente aggiudicatore e l'offerente ad applicare una serie di procedure e processi vincolanti e standardizzati. Occorrerebbe tra l'altro aumentare gli importi delle soglie per la pubblicazione sul Portale degli appalti pubblici e nella Gazzetta ufficiale dell'UE;

24. come emerso nel seminario sulla semplificazione, sebbene vi siano Stati membri in cui le procedure di appalto funzionano senza problemi maggiori, i rappresentanti di diversi paesi hanno fatto presente che l'attuale sistema è talmente complesso e rischioso per gli enti aggiudicatori di minori dimensioni che essi non sono in grado di redigere da soli il contratto e devono ricorrere ai servizi forniti da imprese esterne specializzate, benché questo non li esenti dalla responsabilità di eventuali errori. Tale situazione ha dato vita a tutto un nuovo settore di attività imprenditoriali. È paradossale che, in alcuni casi, sia necessario indire una gara d'appalto anche per scegliere la società che sarà incaricata di redigere l'appalto;

25. come emerso nel seminario sulla semplificazione, sebbene vi siano Stati membri in cui le procedure di appalto funzionano senza problemi maggiori, i rappresentanti di diversi paesi hanno fatto presente che la maggior parte degli errori commessi nell'aggiudicazione degli appalti pubblici deriva, in realtà, dalla complessità delle norme. Di conseguenza, i promotori dei progetti provano un sentimento di frustrazione per via degli audit ex post che spesso vengono condotti in una fase avanzata del processo, quando non è più possibile correggere gli errori, e senza che sia stato possibile chiedere una valutazione preliminare vincolante. Il CdR propone quindi che i pareri di audit e gli altri controlli nell'ambito delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici vengano effettuati soprattutto ex ante al fine di prevedere gli errori, che sono molto frequenti soprattutto in questo settore, e ridurre così l'importo delle rettifiche finanziarie;

26. Inoltre, è opportuno rilevare che la legislazione relativa al processo di aggiudicazione degli appalti si concentra sull'aggiudicatore, che viene sanzionato e perseguito anche per il minimo errore, mentre una parte considerevole delle manipolazioni negative dei risultati degli appalti pubblici avviene sulla base di accordi di vario genere tra gli offerenti. In particolare nei settori e segmenti in cui il mercato è fortemente monopolizzato, l'attuale sistema di aggiudicazione degli appalti pubblici spesso non ottiene i risultati auspicati e può essere persino controproducente. Sarebbe pertanto opportuno riesaminare l'intero sistema e valutare se sia necessario reconsiderarne la filosofia. Ciò vale in particolare per i paesi più piccoli, dove la monopolizzazione del mercato è molto più marcata;

27. È importante che gli orientamenti recentemente pubblicati sugli appalti pubblici relativi ai fondi SIE («Appalti pubblici — Orientamenti») vengano riveduti con urgenza, in quanto fanno riferimento alle direttive precedenti e non alle nuove direttive in materia, che sono state adottate nel 2014 e sono entrate in vigore nei primi mesi di quest'anno. Al riguardo, è essenziale che i contributi ai nuovi orientamenti siano sottoposti a una valutazione d'impatto territoriale appropriata, che consenta agli esperti locali e regionali di apportare un contributo diretto. Tale possibilità è contemplata dal pacchetto «Legiferare meglio», che riconosce al CdR il ruolo di partner fondamentale per una migliore valutazione degli impatti che le proposte dell'UE hanno a livello locale e regionale.

Applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato:

28. Nel corso degli anni il settore degli aiuti di Stato è diventato molto più complesso, e, nonostante i miglioramenti parziali apportati negli ultimi tempi ad alcuni programmi, rimane ancora molto complicato per i beneficiari e le autorità di gestione. Attualmente non vi è un'interpretazione chiara e comprensibile del concetto di aiuti di Stato, e tutto viene valutato soltanto sulla base delle richieste e dei pareri al riguardo. Le autorità nazionali che devono fornire un'interpretazione hanno spesso opinioni diametralmente opposte e non sono disposte a formulare pareri univoci e vincolanti. In alcuni paesi, tali autorità non fanno parte della struttura deputata all'attuazione dei fondi SIE e non si assumono una chiara responsabilità per i pareri adottati. Sarebbe quindi opportuno che tali autorità nazionali (nei paesi in cui ciò ancora non avviene) vengano incluse nella struttura di attuazione e siano tenute a formulare pareri chiari. Inoltre, in alcuni casi, gli operatori privati si trovano, paradossalmente, in una posizione più favorevole rispetto a quelli del settore pubblico (non essendo tenuti a rispettare tutta una serie di orientamenti, regolamenti e misure). I soggetti pubblici, benché svolgano molto meno di frequente la funzione di attori economici concorrenziali e le loro attività non siano a scopo di lucro, devono essere sottoposti alle stesse procedure applicate ai privati.

29. Esiste inoltre un'altra notevole incoerenza nell'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato. Mentre le procedure in materia non si applicano ai programmi gestiti in modo centralizzato dalla Commissione (ad esempio Orizzonte 2020, il Meccanismo per collegare l'Europa, il Fondo europeo per gli investimenti strategici), esse valgono invece per i progetti finanziati nel quadro della politica di coesione. Nella pratica, quindi, sotto il profilo degli aiuti di Stato, i progetti non sono valutati in base alla loro natura, bensì in funzione del fatto che a finanziarli sia la Commissione oppure lo Stato membro e della fonte di finanziamento.

30. Alla luce di quanto precede, il Comitato intende sottolineare che lo scopo essenziale della politica di coesione consiste nel garantire parità di condizioni alle regioni meno sviluppate, grazie all'assegnazione di maggiori risorse finanziarie e alla fissazione di un tasso di cofinanziamento più elevato da parte dell'UE, per cui la stessa politica di coesione può essere considerata come una distorsione deliberata del mercato. Di conseguenza, il Comitato ritiene che le procedure relative agli aiuti di Stato non dovrebbero affatto applicarsi ai fondi SIE.

31. Occorre prestare particolare attenzione al ricorso agli aiuti di Stato nel quadro dei programmi di cooperazione territoriale europea. In linea generale, vi è una sproporzione tra gli sforzi necessari per rispettare le norme in materia di aiuti di Stato e il rischio di distorsione della concorrenza. Inoltre, gli aiuti di Stato sono spesso oggetto di interpretazioni diverse nei vari Stati membri e non è quindi possibile applicare le norme che li disciplinano con la certezza giuridica appropriata, il che spesso impedisce completamente di realizzare progetti di qualità. Una delle misure che si potrebbero attuare rapidamente per semplificare i fondi SIE consisterebbe dunque nell'esentare anche la cooperazione territoriale europea dall'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato, come già avviene ad esempio per il programma Orizzonte 2020.

32. Esiste anche un problema di chiarezza e proporzionalità. Considerate le piccole dimensioni di alcuni progetti, in particolare a livello locale, è importante che il quadro delle esenzioni dalle regole sugli aiuti di Stato sia reso più chiaro. Al momento, è frequente la confusione sull'ambito e le modalità di applicazione degli orientamenti relativi ai regolamenti «de minimis», sui servizi di interesse generale, sulle esenzioni generali per categoria e sugli aiuti di Stato a finalità regionale. Il Comitato europeo delle regioni invita ad elaborare orientamenti più efficaci, di facile comprensione e uniformi già durante l'attuale periodo di programmazione, e chiede che nella prossima revisione delle regole sugli aiuti di Stato il quadro esistente venga migliorato e semplificato.

33. Tenuto conto dell'evoluzione dell'approccio alla definizione di impresa, è anche necessario, per sostenere l'occupazione, l'innovazione e l'imprenditorialità nelle regioni, aumentare il massimale dell'aiuto a titolo del regime de minimis.

Controllo e audit:

34. L'incoerenza tra le metodologie di audit a livello nazionale ed europeo rappresenta forse la sfida più importante per il processo di attuazione dei fondi SIE. Le autorità di gestione e le diverse istanze di controllo europee e nazionali giungono spesso ad interpretazioni diverse delle stesse norme, pur non avendo alcuna responsabilità riguardo ai controlli effettuati. I progetti finanziati con fondi SIE dovrebbero essere sottoposti ad un sistema di audit unico per i controlli a livello dello Stato membro e dell'UE (sportello unico per i controlli, il cosiddetto «single audit») che emetta, anche in materia di appalti pubblici, pareri vincolanti di cui debba anche rendere conto. Il beneficiario finale deve inoltre avere il diritto di chiedere un audit per essere certo che l'attuazione proceda correttamente e che non vi sia alcun rischio per il futuro oppure, se del caso, per essere in grado di effettuare delle correzioni. Questo richiede anche un'impostazione più flessibile in materia di condivisione dei dati e soluzioni informatiche integrate (ad esempio, moduli online e banche dati), quale presupposto allo sviluppo di uno «sportello unico» che riduca gli adempimenti burocratici per i beneficiari e per le autorità di gestione. Estendere il ricorso ad una dematerializzazione «user-friendly» consentirà di limitare il più possibile il numero di documenti da scannerizzare e scaricare. Si dovrebbe altresì privilegiare l'utilizzo di applicazioni informatiche che permettano di attingere direttamente alla fonte gli elementi amministrativi del beneficiario (organico, fatturato, rispetto degli obblighi fiscali e sociali ecc.). È tuttavia necessaria una valutazione preliminare del rischio in merito a cosa e a quali dati possono essere condivisi, e occorre inoltre coinvolgere sin dall'inizio la Commissione e gli organi competenti a livello nazionale e regionale, nonché la Corte dei conti europea, magari attraverso l'elaborazione di un vademecum comune in materia di audit, al fine di evitare problemi di audit in fasi successive. Attualmente, l'audit è considerato come una misura di esecuzione a carattere repressivo. Come regola generale, gli audit riguardano solo gli aspetti amministrativi del progetto e il rispetto delle procedure standardizzate; in tale ambito ogni deviazione, pur se intesa a rendere il progetto più efficace, ad affrontare imprevisti o a risparmiare risorse, è severamente sanzionata. Il CdR propone quindi che gli addetti all'audit si concentrino sulla «reale efficacia degli oneri» e tengano conto del livello di gravità finanziaria degli errori e della situazione specifica — si tratta dunque di introdurre maggiore proporzionalità negli audit. Bisognerebbe fare in modo che le norme in materia di ispezioni e di conformità siano proporzionate, autorizzando livelli di tolleranza superiori per le infrazioni meno gravi. In materia di ispezioni, dovremmo procedere verso un approccio più proporzionato (con meno controlli in loco per i programmi e gli organi di attuazione con le prestazioni migliori) e basato sui risultati (in modo che, durante un'unica visita, possa essere condotto più di un tipo di ispezione — un aspetto che è particolarmente importante per i programmi e le operazioni plurifondo), nonché verso una modalità di audit più proporzionata, che dia la priorità non alle sanzioni bensì ai miglioramenti e al raggiungimento degli obiettivi generali della politica di coesione. L'addetto all'audit deve essere visto come un partner nella risoluzione dei problemi e nella ricerca del modo più efficace per individuare e correggere gli errori. A tal fine, sarebbe necessario un diverso atteggiamento da parte degli addetti all'audit.

35. Le autorità amministrative e quelle preposte all'audit dovrebbero lavorare di pari passo a partire dalla fase di programmazione sino alla conclusione dei programmi, dal momento che questo è l'unico modo per evitare interpretazioni diverse delle stesse norme. Un sistema comune di controllo o un'interpretazione comune del sistema di controllo, che dovrebbe essere il nostro obiettivo, eviterebbe che una stessa operazione sia oggetto di audit ripetuti, dal momento che le diverse autorità di audit dovrebbero, come regola generale, basarsi sulle reciproche posizioni e completarle. In tale contesto, il CdR propone di estendere l'ambito di applicazione del controllo proporzionale, definito all'articolo 148 del regolamento generale n. 1303/2013, applicandolo non soltanto alle autorità di audit e alla Commissione ma a tutti i tipi di controllo, compresi quelli affidati alle autorità di gestione e di certificazione e alla Corte dei conti europea. Più in generale, bisognerebbe introdurre maggiore sussidiarietà in materia di audit. L'audit dell'UE dovrebbe limitarsi all'osservanza del regolamento sui fondi SIE. Gli Stati membri e le loro autorità di gestione dovrebbero, invece, prendersi la responsabilità di verificare il rispetto delle norme nazionali (comprese quelle derivanti dalla legislazione europea). Questa sussidiarietà in materia di audit dovrebbe essere condizionata alla conclusione di un patto di fiducia fra la Commissione europea e ciascuno Stato membro.

36. Propone inoltre di innalzare del 50 % i massimali al di sotto dei quali un'operazione non può essere soggetta a più di un audit prima della presentazione delle spese finali.

37. È inaccettabile che, nei progetti cui partecipano più partner, a causa di irregolarità riscontrate in relazione a uno dei partner l'intero partenariato o, in casi estremi, l'intero programma sia penalizzato con una rettifica finanziaria.

38. Sebbene in alcuni Stati i sistemi di ricorso funzionino senza problemi maggiori, in altri paesi tali sistemi, pur se introdotti ai sensi dell'articolo 74, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1303/2013, sono molto eterogenei e non svolgono sempre le loro funzioni dal punto di vista del beneficiario. Si dovrebbe quindi introdurre, sia negli Stati membri che ne sono ancora sprovvisti che a livello di UE, un sistema di ricorso unico, comprensibile e rapido. E tale sistema dovrebbe applicarsi non soltanto ai risultati degli audit, ma anche alle decisioni a tutti i livelli e in tutti i settori (ad esempio gli aiuti di Stato ecc.).

Aumento degli oneri normativi (gold plating):

39. Il fenomeno per cui gli Stati membri, nel recepire le direttive UE nell'ordinamento nazionale, si spingono al di là dei requisiti minimi posti dalla normativa europea sembra essere un problema degli Stati membri e non della Commissione. Tuttavia, questo fenomeno si verifica perché viene consentito dai regolamenti e dagli orientamenti della Commissione. Se l'obiettivo è ridurlo al minimo, allora in tale ambito è necessario rafforzare il ruolo della Commissione, che, nei regolamenti e negli orientamenti per l'attuazione, deve definire una serie di requisiti imprescindibili, i quali non possono essere modificati né alleggerendoli né inasprendoli. Ciò riguarda, tra l'altro, i settori degli appalti pubblici e della revisione contabile. Le risorse dei fondi SIE sono risorse dell'UE, ragion per cui le norme applicabili devono essere stabilite dall'UE piuttosto che dagli Stati membri.

40. Gli oneri normativi aumentano anche perché, in molti casi, gli orientamenti per l'attuazione vengono messi a punto, a livello della Commissione, soltanto nella fase di realizzazione dei programmi. Gli Stati membri e le autorità di gestione sono quindi obbligati ad elaborare orientamenti propri, diversi da quelli pubblicati ex post dalla Commissione. Pertanto i regolamenti sui fondi SIE devono essere elaborati contemporaneamente agli orientamenti, e non in una fase successiva per dare un'idea e un'interpretazione dei singoli articoli. Questo modo di procedere si traduce, in molti casi, in un ritardo di oltre dodici mesi nell'esecuzione dei programmi operativi e nell'introduzione di una serie di modifiche supplementari che, a loro volta, incidono negativamente sull'assorbimento dei fondi SIE. Il numero e le dimensioni degli orientamenti e dei metodi devono essere ridotti in modo significativo. In tale contesto, invece che sulla lunghezza dei testi occorre concentrarsi sulla loro chiarezza ed efficacia, per non rendere il sistema più complesso e inefficace. Essi devono essere espliciti e non devono subire modifiche nel corso dell'attuazione. Gli orientamenti, inoltre, non devono in alcun caso essere retroattivi.

Programmazione e concentrazione tematica:

41. Sarebbe utile verificare fino a quale livello sia opportuno introdurre la programmazione e la concentrazione tematica. Attualmente, la programmazione arriva fino al livello più basso dell'attuazione. Sarebbe opportuno che, nel quadro della concentrazione tematica, fossero stabiliti degli obiettivi complessivi (generali), insieme con un indicatore principale per valutare l'attuazione di ciascuno di essi. Le autorità di gestione dovrebbero disporre di un certo margine di manovra nella scelta delle attività che permetteranno di conseguire tali obiettivi nelle varie regioni, il che consentirebbe anche di tener meglio conto delle esigenze delle regioni in relazione alle loro caratteristiche specifiche e alle sfide che devono affrontare. Se, ad esempio, l'obiettivo è accrescere l'occupazione, allora si dovrebbe concedere una certa libertà quanto ai mezzi per conseguirlo. In alcune regioni, in funzione del loro livello, possono contribuire a tale obiettivo le attività svolte nel campo della ricerca, mentre in altre potrebbe trattarsi di quelle svolte nel settore turistico. È segnatamente la promozione della cooperazione transfrontaliera, il cui obiettivo è un'integrazione delle regioni attraverso le frontiere, che dovrebbe tener conto delle esigenze specifiche della regione transfrontaliera interessata e permettere così di sostenere attività importanti al di là del quadro degli obiettivi tematici derivanti dalla strategia Europa 2020. In particolare si può citare l'esempio dei «fondi per piccoli progetti», che sostengono le iniziative interpersonali, la promozione delle attività turistiche o la realizzazione dei collegamenti di trasporto mancanti. In generale, occorre chiedersi se la cooperazione territoriale europea debba obbedire a tutte le condizioni che si applicano ai fondi SIE. Si dovrebbe garantire che non vi sia alcuna riduzione nelle dotazioni finanziarie.

42. Si dovrebbe accordare ai programmi una certa flessibilità, in modo che possano reagire facilmente a situazioni nuove e al rapido evolversi delle tecnologie. Deve però trattarsi di una flessibilità reale, ossia si deve limitare e semplificare completamente il processo di modifica di un programma. Ad esempio, la necessità di effettuare una nuova valutazione ambientale strategica non può essere considerata come un vero elemento di flessibilità di un programma. Nel caso in oggetto, ad esempio, si dovrebbe prospettare la realizzazione di una valutazione ambientale strategica solo nei casi interessati da una riprogrammazione che stabilisca obiettivi specifici con un impatto ambientale significativo (preventivamente identificato come tale).

43. Il regolamento (UE) n. 1303/2013 ha introdotto due strumenti che prevedono un approccio territoriale integrato, ossia gli Investimenti territoriali integrati e i Piani d'azione comune, che permetterebbero lo sviluppo integrato di una determinata area o regione. Tuttavia, gli Stati membri hanno ricevuto scarsissimi incoraggiamenti da parte della Commissione ad utilizzare tali strumenti, non da ultimo perché negli atti delegati e di esecuzione della Commissione essi sono definiti in modo alquanto vago e complesso. Una maggiore attuazione dei due strumenti si tradurrebbe in:

- un approccio di partenariato alla definizione delle politiche di sviluppo per le singole aree,
- un'attuazione efficace delle misure secondo il principio «dal basso verso l'alto», insieme con sinergie che sono più facili da realizzare in un'area subnazionale di dimensioni inferiori,

- una base aggiuntiva per l'approvazione diretta di un progetto integrato nonché per l'assegnazione diretta di fondi, grazie a una più chiara definizione della finalità e della ratio che sono alla base dei singoli elementi dell'approccio integrato,
- un conseguimento più efficace ed efficiente degli obiettivi della politica di coesione.

44. Nel caso degli investimenti territoriali integrati (ITI) è prevista la creazione di strutture di gestione completamente inadatte, tenuto conto dell'importo delle risorse finanziarie distribuite da tale strumento. Allo stesso modo, come evidenziato nel parere del Comitato sul tema *Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD)*, il numero di norme diverse che bisogna rispettare per ogni fondo (tenendo inoltre presente che i vari fondi sono spesso gestiti da autorità di gestione distinte) disincentiva lo sviluppo di un CLLD al di fuori del FEASR. Il risultato è che, per questi strumenti altamente innovativi di sviluppo locale integrato, l'applicazione sul campo è stata sinora limitata. La necessità di creare tali strutture non soltanto rende sproporzionatamente più costosa la gestione dello strumento e aumenta gli oneri a carico delle parti, ma complica e ritarda in misura notevole l'attuazione dei progetti.

45. osserva che il fatto che le norme della politica di coesione siano modificate ogni sette anni o, in molti casi, anche più spesso non contribuisce a semplificarle, ma produce anzi l'effetto opposto. Tuttavia, un quadro normativo che copra più di un periodo di programmazione presuppone quantomeno una radicale opera di semplificazione. Modifiche utili di lieve entità del sistema di attuazione della politica di coesione sono sempre possibili e opportune, ma modifiche di maggiore portata dovrebbero invece essere introdotte più raramente ed essere preparate con largo anticipo. Occorrerebbe infatti analizzare ex ante gli effetti di tali modifiche, e, conformemente al principio di partenariato, discuterne a monte con i partner interessati, i quali sono non solo gli Stati membri, ma anche gli enti locali e regionali rappresentati dal Comitato delle regioni.

Strumenti finanziari:

46. considera il ricorso agli strumenti finanziari un fattore importante per incrementare l'effetto leva dei programmi dei fondi SIE e per combinare le risorse di questi ultimi e del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS). È tuttavia necessario e urgente semplificare la struttura, gli obblighi di rendicontazione e le regole di audit degli strumenti finanziari nell'ambito dei fondi SIE, come è stato affermato di recente in occasione del seminario congiunto sul tema organizzato con la presidenza slovacca del Consiglio dell'UE ⁽¹⁾;

47. raccomanda alla Commissione europea di esaminare i motivi per cui gli strumenti standardizzati (*off-the shelf*) disponibili per gli strumenti finanziari non siano stati sinora utilizzati nella maggior parte degli Stati membri;

48. prende atto delle conclusioni della recente relazione speciale della Corte dei conti europea intitolata «L'esecuzione del bilancio UE tramite gli strumenti finanziari: insegnamenti utili del periodo di programmazione 2007-2013» e invita la Corte dei conti a valutare anche l'applicazione degli strumenti finanziari nel periodo di finanziamento in corso.

Raccomandazioni conclusive:

49. prende atto della recente pubblicazione del regolamento «Omnibus» ⁽²⁾, che comprende anche delle modifiche ai regolamenti sui fondi SIE, in particolare per quanto riguarda la semplificazione dell'uso degli strumenti finanziari e l'introduzione di opzioni semplificate in materia di costi nei programmi dei fondi SIE;

- osserva che il presente parere non è in grado di fornire una valutazione completa delle modifiche proposte nel regolamento Omnibus e degli effetti positivi che esse potrebbero avere per i beneficiari e per gli enti locali e regionali che attuano i fondi SIE;
- sottolinea la necessità di effettuare un'analisi di tali effetti e di garantire che i beneficiari finali e gli enti pubblici che attuano i fondi a livello locale e regionale traggano vantaggio da un'effettiva semplificazione e non debbano affrontare ulteriori complicazioni rispetto alla situazione attuale;
- afferma che il regolamento Omnibus non può essere considerato isolatamente, ma deve essere analizzato e valutato in relazione ai suoi effetti sulle altre politiche UE e sulle legislazioni nazionali, che possono influire notevolmente sulla riuscita e sull'impatto reale della sua attuazione concreta; chiede una procedura di adozione rapida delle modifiche proposte nel regolamento Omnibus per garantire un impatto immediato nel periodo di finanziamento in corso, ai fini di una migliore attuazione dei programmi dei fondi SIE;

⁽¹⁾ Facendo seguito alle conclusioni del Consiglio Affari generali del 18 novembre 2015, il CdR, in collaborazione con le presidenze neerlandese e slovacca del Consiglio dell'UE, ha organizzato tre seminari sulla semplificazione della politica di coesione. Per ulteriori informazioni consultare la pagina web: <http://cor.europa.eu/en/takepart/Pages/simplification-documents.aspx>.

⁽²⁾ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2016) 605 final — 2016/0282 (COD).

50. propone che, ai fini della semplificazione, la Commissione effettui la raccolta e il monitoraggio dei progetti in cui siano state riscontrate delle «cattive pratiche». Ciò servirebbe ad illustrare la necessità di semplificare e adeguare l'approccio e integrerebbe gli scambi delle migliori pratiche relative all'attuazione dei fondi SIE. Data l'esperienza pratica maturata dai suoi membri, il CdR dovrebbe svolgere un ruolo chiave in tale processo;

51. i documenti di base per i singoli fondi nel periodo di programmazione 2014-2020 sono stati pubblicati dalla Commissione così tardi che è stato impossibile avviare l'attuazione dei fondi all'inizio del periodo stesso. Vi sono stati lunghi tempi di attesa e difficoltà nel coordinamento dei singoli progetti operativi. In futuro tali documenti dovrebbero essere pubblicati tempestivamente e contemporaneamente;

52. ricorda gli strumenti concreti che possono aiutare a introdurre un'effettiva semplificazione nella gestione dei fondi SIE. L'armonizzazione delle procedure, l'impiego generalizzato degli strumenti informatici e i servizi amministrativi online costituiscono alcuni degli elementi fondamentali applicabili in generale a questi fondi. È inoltre importante, tra le altre cose, continuare a fare passi avanti nell'utilizzo dei costi standard, che consentono di eliminare oneri amministrativi, e nella semplificazione delle relazioni e dei controlli, in modo da evitare oneri burocratici supplementari per i beneficiari e i vari enti coinvolti nella gestione di queste risorse finanziarie;

53. fa rilevare che un'applicazione più ampia e, soprattutto, effettiva, del principio di partenariato con gli enti regionali e locali nella definizione dei fondi SIE e per l'intera durata della loro esecuzione permetterebbe alla Commissione di ottenere dei riscontri che contribuirebbero senz'altro a una maggiore efficacia e alla semplificazione del processo di attuazione.

Bruxelles, 11 ottobre 2016

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

Parere del Comitato europeo delle regioni — Aiuti di Stato e servizi d'interesse economico generale

(2017/C 088/05)

Relatore: Markus Töns (DE/PSE), membro del parlamento del Land Renania settentrionale – Vestfalia

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Osservazioni generali

1. Il presente parere d'iniziativa verte sulle seguenti iniziative della Commissione: 1) la comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE⁽¹⁾; 2) la procedura di consultazione in merito al progetto di estensione del regolamento generale di esenzione per categoria⁽²⁾ a determinati aiuti agli investimenti per porti e aeroporti, che verrebbero così esentati dal controllo sugli aiuti di Stato effettuato dalla Commissione; e 3) il riesame che la Commissione prevede di condurre sul «pacchetto Almunia», nonché la prevista introduzione di nuove norme «de minimis» sui servizi di interesse economico generale (SIEG) in sostituzione di quelle in scadenza;

2. sottolinea che la normativa europea sui SIEG non può basarsi soltanto sui principi in materia di concorrenza, ma deve anche tenere pienamente conto dell'ampio margine di discrezionalità lasciato dai Trattati agli Stati membri nel determinare che cosa si intenda per SIEG, nonché dei principi dell'autonomia locale e regionale, della coesione economica, sociale e territoriale e della neutralità riguardo al regime della proprietà negli Stati membri (articolo 3 TUE, artt. 14, 106 e 345 TFUE e protocollo n. 26 dei due Trattati). I SIEG devono rispecchiare le differenze in termini di esigenze, preferenze degli utenti e appalti pubblici, differenze che possono derivare dalla diversità delle condizioni geografiche, delle situazioni sociali o culturali e dei processi democratici negli Stati membri. Il CdR rammenta che un aiuto di Stato può essere sottoposto a verifica soltanto nei casi in cui una regolamentazione nazionale, regionale o locale o il finanziamento di un SIEG produca conseguenze a livello transfrontaliero oppure abbia un impatto sul mercato interno;

3. tiene a sottolineare che i SIEG svolgono un ruolo di primo piano ai fini della crescita e dell'occupazione, e costituiscono spesso il presupposto per ulteriori investimenti pubblici e privati, ragion per cui devono essere considerati anche nell'ottica dell'agenda dell'UE per gli investimenti. In proposito, nella sua analisi annuale della crescita 2016 la Commissione osserva che «è [...] fondamentale che gli Stati membri promuovano gli investimenti sociali in misura più ampia, anche in ambiti quali l'assistenza sanitaria, l'assistenza all'infanzia, l'assistenza in materia di alloggi e i servizi rieducativi al fine di rafforzare le capacità attuali e future delle persone di partecipare al mercato del lavoro e adattarvisi. [...] Gli investimenti sociali generano ricadute economiche e sociali col passare del tempo, in particolare in termini di prospettive occupazionali, redditi da lavoro e produttività, prevenzione della povertà e una più forte coesione sociale»;

4. chiede pertanto di condurre un'ulteriore riflessione sui modi in cui i SIEG possono essere sostenuti con finanziamenti europei in maniera conforme alle regole sugli aiuti di Stato, valutando ad esempio l'opportunità di semplificare ulteriormente l'applicazione di tali regole, magari introducendo una presunzione legale di conformità ad esse di un determinato finanziamento a titolo dei fondi SIE basata su criteri semplici quali la congruenza con i programmi operativi adottati. La disparità di trattamento tra i fondi dell'UE gestiti direttamente, come il FEIS e Orizzonte 2020, e i fondi SIE nel settore degli aiuti di Stato, infatti, non è giustificata, accresce gli oneri di gestione e ostacola la creazione di sinergie tra i diversi fondi perseguita dalla stessa Commissione europea;

5. deplora il fatto che la Commissione continui a rifiutare di utilizzare l'articolo 14 del TFUE come base giuridica per le disposizioni in materia di aiuti di Stato per i SIEG, quando tale norma comporterebbe il ricorso a una procedura legislativa ordinaria e quindi garantirebbe una maggiore certezza del diritto e maggiore legittimità democratica;

⁽¹⁾ Cfr. la comunicazione del 19 maggio 2016 (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html)

⁽²⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-622_it.htm

6. osserva che, data la complessità della materia, ma anche a causa della diversa interpretazione dei termini impiegati e per i vari adeguamenti susseguiti negli anni, la normativa europea sugli aiuti di Stato a favore dei SIEG è diventata troppo vasta, troppo dettagliata e di conseguenza confusa. I costi amministrativi per gli enti pubblici che concedono gli aiuti e le imprese devono essere ulteriormente ridotti, e la Commissione dovrebbe concentrare le proprie risorse sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato ai casi che hanno il maggiore impatto sul mercato interno. Sottolinea inoltre che un'altra possibile conseguenza della complessità delle norme vigenti è il fatto che i SIEG non siano sufficientemente conosciuti e che quindi le possibilità di agevolazione disponibili per tali servizi non vengano sfruttate. Esorta pertanto la Commissione a formulare in maniera più precisa — e, ove possibile, a riunire — il gran numero di atti di diritto secondario e di testi non vincolanti (regolamenti, comunicazioni, orientamenti ecc.) emanati in materia di aiuti di Stato;

7. ribadisce la sua contrarietà di fondo all'inclusione di ulteriori criteri di qualità ed efficienza ai fini della «valutazione di compatibilità», da parte della Commissione, del finanziamento dei SIEG. Tra le competenze della Commissione definite nel capo del TFUE dedicato alla concorrenza non rientra la fissazione di criteri di qualità ed efficienza, che limitano ulteriormente il margine di discrezionalità dei soggetti locali e regionali che erogano gli aiuti. Le decisioni in merito alla qualità e all'efficienza devono rimanere di competenza delle autorità locali e regionali ⁽³⁾;

8. sottolinea che gli accordi commerciali conclusi dall'UE non pregiudicano il diritto dell'UE, dei suoi Stati membri e dei loro enti regionali e locali di regolamentare, garantire o sostenere essi stessi determinati servizi. E si aspetta che le garanzie accordate dalla Commissione nel quadro dei negoziati sul TTIP valgano anche per tutti gli altri negoziati relativi ad accordi commerciali, ossia che non venga compromessa la facoltà degli Stati di introdurre o mantenere disposizioni volte a garantire l'elevata qualità dei servizi e assicurare importanti obiettivi di interesse pubblico generale, quali la tutela della salute, la pubblica sicurezza o la protezione dell'ambiente, che non venga imposta la privatizzazione di servizi, che il settore pubblico possa ampliare la gamma di servizi prestati al pubblico, e che le pubbliche amministrazioni possano offrire servizi pubblici precedentemente forniti da operatori privati ⁽⁴⁾;

9. ribadisce, alla luce della stretta interconnessione tra i SIEG e gli investimenti pubblici, la propria preoccupazione per il fatto che, nei principi contabili del nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC 2010) di Eurostat, in vigore dal settembre 2014, non si distingua tra spesa pubblica e investimenti pubblici. In taluni Stati membri, inoltre, il recepimento di tali principi nel diritto nazionale comporta, per gli enti locali e regionali, l'obbligo di applicare dei massimali agli investimenti pubblici per anno e per abitante, e impedisce quindi anche agli enti territoriali subnazionali che dispongono di una riserva finanziaria di avviare importanti progetti di investimento in materia di SIEG. Il Comitato esorta pertanto la Commissione europea a presentare una relazione sull'attuazione del SEC 2010 ⁽⁵⁾;

Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato ⁽⁶⁾

10. fa presente che spetta agli Stati membri qualificare un'attività come «servizio di interesse economico generale», in considerazione delle strutture culturali e politiche sviluppatesi e della necessità di continua evoluzione di tali attività, e che gli enti locali e regionali devono poter decidere in piena autonomia quali servizi essi considerino d'interesse economico generale;

11. accoglie con favore il fatto che il 19 maggio 2016, due anni dopo la procedura di consultazione del 1° semestre 2014 sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, la Commissione abbia pubblicato una comunicazione che chiarisce entro quali limiti le norme UE sugli aiuti di Stato si applichino alle misure di sostegno agli investimenti pubblici. Il Comitato europeo delle regioni dà atto dell'intenzione della Commissione di concentrare le sue risorse sull'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato ai casi che hanno il maggiore impatto sul mercato interno; nel contempo, però, osserva che la comunicazione si limita a fornire un'interpretazione della nozione di aiuto di Stato negli ambiti in cui si è già sviluppata una giurisprudenza dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, e invita pertanto a chiedersi se un approccio di questo tipo non sia troppo restrittivo, nonché in controtendenza rispetto alle dinamiche con cui si evolvono gli investimenti pubblici, ad esempio in relazione agli aspetti fiscali e allo sviluppo di nuovi servizi sociali;

⁽³⁾ Cfr. il punto 29 del parere del CdR, del 30 novembre 2012, sul tema *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*.

⁽⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-4646_it.htm

⁽⁵⁾ Cfr. il punto 20 del parere del CdR, del 3 dicembre 2014, sul tema *Promuovere la qualità della spesa pubblica in ambiti oggetto d'intervento dell'UE* (BUDG-V-009).

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/index_it.html

12. esprime soddisfazione per il fatto che, nella comunicazione, si sia adottata una nozione restrittiva di «pregiudizio per gli scambi all'interno dell'UE». In pratica, sulla scorta delle sette decisioni su singoli casi adottate dalla Commissione il 29 aprile 2015 ⁽⁷⁾ e in linea con la richiesta formulata dal CdR nel progetto di parere iniziale, d'ora in poi le sovvenzioni a favore di infrastrutture o servizi locali, che assai difficilmente possono essere utilizzati in altri Stati membri e hanno un impatto solo marginale sugli investimenti transfrontalieri, non dovrebbero più ricadere nell'ambito di applicazione delle norme UE sugli aiuti di Stato ⁽⁸⁾;

13. prende atto dell'opinione della Commissione secondo cui gli investimenti pubblici per la costruzione o l'ammodernamento di infrastrutture non costituiscono aiuti di Stato se l'infrastruttura in questione non è direttamente in concorrenza con altre infrastrutture dello stesso tipo. Al riguardo, però, non condivide la visione semplicistica della Commissione secondo cui ciò vale di regola per le infrastrutture stradali e ferroviarie, le vie navigabili interne nonché le reti idriche e fognarie, ma non in settori quali l'energia, la banda larga, gli aeroporti o i porti;

14. accoglie con favore la precisazione secondo cui le sovvenzioni pubbliche a favore di determinate attività culturali che non hanno carattere commerciale, ma sono offerte al pubblico a titolo gratuito o dietro versamento di una somma che copre solo fino al 50 % dei costi, non sono soggette alle norme sugli aiuti di Stato; tale precisazione, infatti, ridurrà significativamente gli elevati oneri di verifica a carico degli enti locali e regionali — fermo restando che una verifica rimarrà necessaria in singoli casi — e aumenterà la certezza del diritto nella gestione dei finanziamenti pubblici alla cultura;

15. si aspetta pertanto che la Commissione europea chiarisca che, quando si tratta di un servizio di rilievo locale, non vi è alcun rischio di pregiudicare gli scambi, e si aspetta inoltre che sia il denunciante e/o la Commissione stessa a dimostrare che gli scambi all'interno dell'UE risultano, o possono risultare, compromessi;

16. si aspetta che, in futuro, gli enti locali e regionali possano decidere in condizioni di certezza giuridica quando possono adottare misure di sostegno conformi alle norme sugli aiuti di Stato;

17. con riferimento al piano d'azione *Verso uno spazio unico europeo dell'IVA*, presentato nell'aprile 2016 ed esaminato dal CdR in un parere specifico, si dichiara contrario a restringere l'esenzione delle attività dei SIEG da tale imposta;

Regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC)

18. sottolinea l'utilità della «guida pratica» all'applicazione del RGEC in vigore ⁽⁹⁾, nella quale sono state riunite le domande delle autorità nazionali e le risposte della Commissione europea, ma rileva che queste ultime, a volte, non sono sufficienti a fugare pienamente i dubbi di interpretazione degli Stati membri;

19. accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di condurre una prima consultazione, aperta fino al 30 maggio 2016, in merito a una nuova revisione del RGEC ⁽¹⁰⁾ che si prefigge l'obiettivo di esonerare dall'obbligo di notifica gli aiuti per infrastrutture portuali e aeroportuali, dato che i costi amministrativi per le autorità pubbliche e i beneficiari finali risulteranno tanto più ridotti quanto più sarà ampliato il campo di applicazione del RGEC;

20. rileva tuttavia che, nel caso dei porti, manca qualsiasi precedente base giuridica relativa ai criteri di compatibilità degli aiuti agli investimenti che possa aver consentito alla Commissione di sviluppare una casistica su basi di maggior certezza giuridica, ed invita pertanto la Commissione ad approfondire il tema della presenza o meno di aiuto di Stato sia con riferimento alle tipologie d'investimento che alle dimensioni dei porti, nonché a tener conto delle specificità dell'organizzazione dei porti nei diversi Stati membri, in considerazione anche della loro missione pubblica;

21. rileva che, nel settore dei porti di navigazione interna, varie misure adottate dagli Stati membri possono non costituire aiuti di Stato in quanto il beneficiario non svolge un'attività economica o perché le misure non incidono sugli scambi tra Stati membri. Questo potrebbe essere, in determinate circostanze, il caso delle misure di aiuto per infrastrutture portuali interne che hanno un carattere puramente locale o in relazione ad infrastrutture di porti interni che, non avendo sbocco diretto sul mare né permettendo scambi o comunicazioni con altri Stati membri per vie navigabili, non comportano alcuna distorsione della concorrenza;

⁽⁷⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4889_it.htm I casi in questione riguardavano rispettivamente gli ospedali pubblici della regione di Hradec Králové (Repubblica ceca) (SA.37432), il centro medico di Durmersheim (Germania) (SA.37904), il centro di servizi gratuiti alle imprese di Kiel (Germania) (SA.33149), la clinica Landgrafen di Bad Nenndorf (Germania) (SA.38035), gli aiuti agli investimenti nel porto di Lauwersoog (Paesi Bassi) (SA.39403), il centro di formazione sportiva «Glenmore Lodge» (Regno Unito) (SA. 37963) e circoli golfistici amatoriali di proprietà dei soci (Regno Unito) (SA.38208).

⁽⁸⁾ Cfr. i punti 196 e 197 della comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_it.pdf

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_gber_review/index_it.html

22. chiede che nel RGEC sia inclusa anche un'esenzione per gli aiuti al funzionamento a favore dei porti o comunque a determinate categorie di porti, in parallelo a quanto si intende richiedere per alcuni aeroporti (cfr. il punto 28 del presente parere);
23. manifesta la sua preoccupazione per il fatto che, una volta inserita la fattispecie delle infrastrutture portuali nel RGEC, ogni intervento pubblico che rientri nella definizione di aiuto di Stato e non possa beneficiare dell'esenzione diventi soggetto ad una valutazione estremamente complessa e dagli esiti incerti, in vista dell'eventuale approvazione diretta sulla base del trattato, e sollecita pertanto la Commissione a proporre l'adozione di linee guida specifiche per tali aiuti, se questi superano la soglia di esenzione;
24. condivide appieno, per quanto attiene al regime degli aiuti agli investimenti per gli aeroporti regionali, l'approccio della Commissione europea secondo cui «non è opportuno fissare una soglia di notifica in termini di importo dell'aiuto, in quanto l'impatto di una misura di aiuto sulla concorrenza dipende in larga misura dalle dimensioni dell'aeroporto e non dalla portata dell'investimento»;
25. si aspetta che, per quanto attiene alle «definizioni relative agli aiuti a favore di aeroporti regionali», la Commissione ne garantisca l'allineamento alla legislazione dell'UE già in vigore;
26. ribadisce la posizione già espressa secondo cui gli sforzi della Commissione dovrebbero concentrarsi sulle grandi realtà aeroportuali e gli interventi a sostegno dei piccoli aeroporti aventi un traffico medio annuo inferiore ai 300 000 passeggeri dovrebbero esulare dall'ambito di applicazione degli aiuti di Stato perché incapaci di incidere in modo significativo sugli scambi tra Stati membri e in quanto tali aeroporti sono strutturalmente incapaci di coprire i costi operativi e di capitali⁽¹¹⁾, nonché in quanto il sostegno pubblico è destinato allo sviluppo di infrastrutture di trasporto aereo sicure ed economicamente sostenibili in regioni servite da collegamenti insufficienti⁽¹²⁾; a tale disposizione dovrebbe naturalmente accompagnarsi un significativo innalzamento della soglia di esenzione per gli aiuti agli aeroporti che forniscono SIEG (attualmente fissata a 200 000 passeggeri/anno), che andrebbe riportata a quella già in vigore prima dell'adozione del c.d. «pacchetto Almunia» sui SIEG, ovvero ad un milione di passeggeri/anno. Condizione indispensabile per l'innalzamento della soglia deve tuttavia essere l'impossibilità di realizzare collegamenti adeguati ricorrendo ad altri mezzi;
27. dubita che i piccoli aeroporti possano, da soli, sostenere una quota minima del 25 % dei costi degli investimenti. E al riguardo invita la Commissione a tenere conto del fatto che, di norma, gli aiuti in questione non sono diretti ad aumentare la capacità, bensì utilizzati principalmente per rispondere ad esigenze infrastrutturali;
28. chiede che nel RGEC sia inclusa anche un'esenzione per gli aiuti al funzionamento a favore degli aeroporti, dato che gli Orientamenti per il settore dell'aviazione della Commissione (orientamenti del 2014, punto 112 e seguenti) contengono disposizioni chiare in merito a tali aiuti — ad esempio riguardo al calcolo dei deficit iniziali di finanziamento — che possono essere attuate anche nel quadro di un'esenzione;
29. reputa necessario adattare le attuali disposizioni sui porti e gli aeroporti alla realtà delle regioni ultraperiferiche, per quanto riguarda sia gli aiuti agli investimenti che gli aiuti al funzionamento, visti i grandi problemi di accessibilità che queste regioni presentano e la loro totale dipendenza dal settore marittimo e da quello aereo, che costituiscono l'unica alternativa valida di trasporto per questi territori isolati;
30. invoca, per quanto concerne gli aiuti agli investimenti e al funzionamento per la cultura e la conservazione del patrimonio, un aumento del 100 % — anziché solo del 50 % — delle soglie per il RGEC riveduto (la Commissione ha infatti proposto di aumentare le soglie da 100 a 150 milioni di EUR per progetto per la cultura e da 50 a 75 milioni di EUR per impresa e per anno per la conservazione del patrimonio); e sollecita un maggior allineamento delle norme e dei principi del RGEC con il testo della comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato: la comunicazione, infatti, ha sì chiarito una serie di punti fondamentali, ma tali chiarimenti — per quanto salutati con soddisfazione dagli Stati membri — non hanno certo la medesima forza cogente delle disposizioni di un atto normativo, per di più direttamente applicabile, come il RGEC;
31. in coerenza con l'aumento della soglia richiesto nel punto precedente, si chiede altresì, sempre per quanto concerne gli aiuti agli investimenti e al funzionamento per la cultura e la conservazione del patrimonio, un innalzamento da 1 a 2 milioni di EUR della soglia entro la quale è possibile applicare il metodo di calcolo dell'aiuto di cui al paragrafo 8 dell'articolo 53 del regolamento (UE) n. 651/2014 (in alternativa al metodo di cui ai paragrafi 6 e 7 dello stesso articolo), ossia fissare l'importo massimo dell'aiuto all'80 % dei costi ammissibili del progetto;

⁽¹¹⁾ Parere del Comitato delle regioni, del 28 novembre 2013, in merito agli orientamenti dell'UE sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (COTER-V-043).

⁽¹²⁾ Cfr. la decisione della Commissione, del 23 luglio 2014, relativa all'aeroporto di Angoulême (Francia): http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-498_it.htm

32. chiede inoltre alla Commissione di chiarire, nel RGEC riveduto, il regime degli aiuti pubblici agli investimenti riguardanti misure infrastrutturali. Sulla scorta della decisione Propapier/Eisenhüttenstadt, del 1° ottobre 2014⁽¹³⁾, nel caso di misure infrastrutturali generali si dovrebbe sempre valutare se gli effetti positivi dell'aiuto sullo sviluppo regionale non prevalgono sugli effetti negativi sulla concorrenza;

33. si attende che, nel RGEC riveduto, le infrastrutture ricreative multifunzionali siano equiparate alle infrastrutture sportive, in modo tale che anche gli aiuti al funzionamento delle infrastrutture ricreative multifunzionali siano esentati per un importo fino a 2 milioni di EUR per infrastruttura e per anno;

Servizi di interesse economico generale

34. è favorevole a un ampliamento dinamico della nozione di SIEG: servizi sociali emergenti, come ad esempio quelli relativi alla prima accoglienza e all'integrazione dei profughi e dei migranti, o l'infrastruttura digitale nelle regioni in cui si sono constatate carenze del mercato, come ad esempio le regioni confrontate alle sfide poste dai cambiamenti demografici, potrebbero, data la necessità di assicurare l'accesso universale dei cittadini a questi servizi, essere considerati parte dei servizi pubblici essenziali; e anche i futuri, nuovi sviluppi andrebbero valutati con cadenza regolare e in maniera appropriata affinché, ove necessario, anche questi nuovi servizi possano essere considerati SIEG a livello dei singoli Stati membri;

35. critica il fatto che, nell'attuale comunicazione sui SIEG, la Commissione abbia cercato di ampliare il proprio margine di discrezionalità riguardo a quali servizi possano essere definiti SIEG tramite il riferimento alle «normali regole del mercato»⁽¹⁴⁾. Ciò, infatti, non solo è in contrasto con i principi dell'autonomia locale e regionale, ma è anche una condizione praticamente quasi impossibile da dimostrare per le autorità pubbliche;

36. fa notare che il quarto criterio stabilito nella sentenza *Altmark* ha costituito per gli Stati membri soltanto un incentivo ad avvalersi delle disposizioni in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici anziché a scegliere un approccio basato sui SIEG. Di fatto, per quanto riguarda il secondo requisito alternativo posto dal quarto criterio *Altmark*, ossia quello di un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata delle risorse necessarie, gli enti locali e regionali devono far fronte alla difficoltà consistente nel non disporre di alcun parametro di riferimento nei casi in cui nel settore in questione non operi alcuna impresa privata. Invita, pertanto, la Commissione a elaborare in materia orientamenti dettagliati ai fini del rispetto del quarto criterio *Altmark* riguardo a cosa debba intendersi per «impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata delle risorse necessarie», anche sulla base di studi di mercato con i quali si riescano ad individuare determinati costi standard, in modo da facilitare il compito delle autorità pubbliche ed esentare così una determinata attività di SIEG dall'indagine volta ad accertare l'esistenza di aiuti di Stato;

37. ritiene essenziale rivedere la definizione di «margine di utile ragionevole» per l'adempimento di un SIEG, in particolare al fine di tener conto, anche attraverso forme incentivanti o mediante un aumento della percentuale di utile ragionevole riconoscibile, del fatto che, in molti casi, tale utile viene reinvestito in SIEG;

38. ribadisce il suo appello a favore di un aumento delle soglie per le norme «de minimis» in materia di sovvenzioni ai SIEG. La soglia oltre la quale scatta il controllo di ammissibilità delle sovvenzioni ai SIEG dovrebbe essere, per ogni singolo caso, di un milione di EUR per periodo di tre esercizi fiscali. Al di sotto di questa soglia, si ritiene che tali sovvenzioni non soddisfino tutti i criteri per essere considerate aiuti di Stato, dato che, in ragione della dimensione spesso solo locale dei SIEG in questione, non possono avere alcuna incidenza sugli scambi né dar luogo a una distorsione della concorrenza che pregiudichi il mercato interno;

39. è dell'avviso che la soglia entro cui le compensazioni erogate a imprese incaricate della fornitura di SIEG sono esentate dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE dovrebbe essere innalzata dall'importo attuale — non più di 15 milioni di EUR all'anno — all'importo originario, in vigore prima del 2011, di 30 milioni di EUR all'anno;

40. è favorevole a un'estensione della durata normale degli atti di incarico ad oltre dieci anni, in modo da tener meglio conto dei costi dell'incarico stesso e dell'ammortamento degli investimenti da parte dei soggetti incaricati di SIEG;

⁽¹³⁾ Pubblicata nel Registro degli aiuti di Stato della DG Concorrenza sotto il numero SA.23827.

⁽¹⁴⁾ Cfr. il punto 48 della comunicazione, secondo cui «non sarebbe opportuno attribuire obblighi specifici di servizio pubblico ad un'attività che è già fornita o che può essere fornita in modo soddisfacente e a condizioni, quali prezzo, caratteristiche obiettive di qualità, continuità e accesso al servizio, coerenti con il pubblico interesse, quale definito dallo Stato, da imprese operanti secondo le normali regole del mercato».

41. invoca inoltre un ampliamento della definizione di «edilizia sociale» contenuta nella decisione della Commissione del 20 dicembre 2011. Infatti, per lasciare agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nel pianificare, eseguire, finanziare e organizzare la costruzione di alloggi di edilizia sociale, nonché per garantire la libertà democratica di decidere al riguardo, bisognerebbe ampliare l'attuale definizione che restringe i beneficiari di tale edilizia ai «cittadini svantaggiati» e ai «gruppi sociali più svantaggiati». Al diritto ad un alloggio adeguato e a prezzi accessibili bisognerebbe accordare una maggiore priorità, dato che l'incapacità del mercato immobiliare di soddisfare il fabbisogno abitativo totale incide non solo sulla situazione di coloro che non hanno accesso ad alcun alloggio, ma anche su quella di chi abita in alloggi insalubri, non idonei o sovraffollati, nonché su quella di chi deve destinare la maggior parte del proprio reddito al pagamento del canone di locazione o della rata mensile del mutuo;
42. invoca un rafforzamento delle capacità, tra la Commissione europea e gli Stati membri, allo scopo di garantire una migliore comprensione delle sovvenzioni per i SIEG. La Commissione deve anche dialogare direttamente con gli enti locali e regionali, e fornire loro assistenza;
43. esorta tutti gli Stati membri a collaborare con la Commissione europea per creare meccanismi di comunicazione e coordinamento adeguati ed elaborare orientamenti per gli enti regionali e locali in modo da facilitare le complesse valutazioni delle sovvenzioni relative ai SIEG. Si aspetta inoltre che gli Stati membri coinvolgano gli enti locali e regionali e le rispettive associazioni nell'elaborazione delle relazioni nazionali sull'attuazione del «pacchetto Almunia», in modo da garantire una valutazione realistica delle difficoltà e delle sfide concrete riguardanti i SIEG;
44. chiede di garantire agli enti locali e regionali la certezza del diritto fissando per le denunce un termine di prescrizione di cinque anni dall'inizio del pagamento della compensazione o dell'investimento. Il termine attuale entro cui la Commissione può avviare un procedimento che sfoci in una decisione di recupero (dieci anni dalla data in cui l'aiuto illegale è stato messo a disposizione del beneficiario), che di fatto funge anche da termine di prescrizione per le denunce in materia di aiuti di Stato, è eccessivamente lungo. Gli enti locali e regionali, come anche le imprese che ricevono la sovvenzione, hanno bisogno di maggiore certezza giuridica. Un termine di prescrizione di dieci anni, al quale vanno ad aggiungersi i tempi necessari per le procedure cosicché si può arrivare a dover recuperare aiuti concessi anche 20 o 25 anni prima, è sproporzionato e disattende un'esigenza fondamentale sia degli enti locali e regionali che delle imprese beneficiarie, che in molti casi non possono permettersi una consulenza legale. Esso, anzi, vanifica una delle finalità del recupero degli aiuti di Stato: quella di ripristinare la situazione concorrenziale ex ante;
45. ritiene necessario che a presentare denuncia possa essere soltanto chi può subire un pregiudizio economico diretto. Il novero dei soggetti attualmente legittimati a presentare denuncia — ossia, ai sensi del combinato disposto degli articoli 20 e 1, lettera h), del regolamento di procedura sugli aiuti, «qualsiasi Stato membro e qualsiasi persona, impresa o associazione d'impresе i cui interessi possono essere lesi dalla concessione di aiuti, in particolare il beneficiario, le imprese concorrenti e le organizzazioni professionali» — è ancora troppo ampio.

Bruxelles, 11 ottobre 2016

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

Parere del Comitato europeo delle regioni — Digitalizzazione dell'industria europea

(2017/C 088/06)

| | |
|----------------------------------|--|
| Relatore: | Kieran McCarthy (IE/AE), consigliere comunale di Cork |
| Documento di riferimento: | Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Digitalizzazione dell'industria europea — Cogliere appieno i vantaggi di un mercato unico digitale |
| | COM(2016) 180 final |

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Creare una società del cambiamento e dell'innovazione: le sfide future

1. accoglie con favore la comunicazione della Commissione europea *Digitalizzazione dell'industria europea — Cogliere appieno i vantaggi di un mercato unico digitale* e il connesso pacchetto di incentivi, volti a mettere a frutto le opportunità offerte dalla strategia per il mercato unico digitale. Le prospettive future di crescita economica e di occupazione dell'Europa, ma anche la sua coesione sociale, dipendono sempre più dalla capacità di comprendere, fare propri e utilizzare nelle sue regioni tutti gli aspetti della società dell'innovazione;
2. sottolinea che il mercato unico digitale dell'UE è sostenuto dai suoi 500 milioni di consumatori e costituisce il più importante strumento politico a disposizione dell'UE e dei suoi Stati membri e regioni per favorire l'innovazione, la crescita e l'occupazione;
3. rileva che è in atto una rivoluzione industriale inarrestabile, spinta da nuove generazioni di tecnologie digitali, come i big data, e dalle nuove e diverse applicazioni di dette tecnologie alle problematiche settoriali e locali. In futuro, la sfida per l'industria europea sarà quella di cogliere pienamente e rapidamente tali opportunità digitali. Non si sottolineeranno mai abbastanza le opportunità per le imprese dei settori tradizionali e non tecnologici, in particolare le PMI, di accettare pienamente la digitalizzazione come strumento per rafforzare e garantire la propria competitività;
4. riconosce che il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) dell'UE costituisce una quota importante dell'economia, che occupa più di 6 milioni di persone e rappresenta circa il 4 % del PIL. Studi recenti indicano che la digitalizzazione dei prodotti e dei servizi, se pienamente adottata, potrebbe far incrementare ogni anno le entrate dell'industria europea di oltre 110 miliardi di euro per i prossimi cinque anni;

Far convergere tutti i settori

5. concorda sul fatto che due fattori particolarmente importanti per poter trarre pienamente vantaggio da un mercato unico digitale sono (a) un'industria digitale europea altamente competitiva e (b) la disponibilità dei settori pubblico e privato ad adeguarsi di conseguenza, integrando le risultanti innovazioni digitali nelle rispettive attività al fine di garantire un'elevata qualità dei servizi per tutti i cittadini. Mette in rilievo che la rimozione degli ostacoli normativi, la riduzione degli oneri burocratici e la modernizzazione della regolamentazione UE costituiscono anch'esse un fattore importante;
6. sottolinea che le imprese di tutte le dimensioni in tutte le regioni e in tutti i settori possono sfruttare i punti di forza europei in materia di TIC costruendo piattaforme industriali digitali al fine di sviluppare tecnologie digitali — dai componenti ai dispositivi e ai software — per i mercati dei beni di consumo, nonché piattaforme Internet e di dati e applicazioni e servizi pertinenti;
7. rileva che la strategia per il mercato unico digitale, in particolare nel suo pilastro *Massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale*, contiene tutte le leve principali per migliorare la digitalizzazione dell'industria con azioni in settori quali l'economia basata sui dati, l'Internet degli oggetti, il cloud computing, le competenze e l'e-Government. La convergenza di una serie di altre tecnologie, in particolare la robotica, l'intelligenza artificiale e la stampa in 3D, è un fattore sempre più importante del cambiamento digitale;

8. incoraggia a proseguire con gli investimenti in tre dei partenariati pubblico-privati contrattuali trasversali nell'ambito di Orizzonte 2020: le fabbriche del futuro, le industrie di trasformazione sostenibili attraverso l'uso efficiente delle risorse e dell'energia (SPIRE) e l'impresa comune *Bioindustrie* (BBIJU);

Riconoscere le disparità

9. riconosce che la maggior parte dei responsabili del settore industriale hanno difficoltà a decidere quando investire, fino a quale livello e in quali tecnologie. Circa il 60 % delle grandi industrie e oltre il 90 % delle PMI si sentono in ritardo rispetto all'innovazione digitale;

10. sottolinea che il rapido sviluppo e il crescente uso delle tecnologie digitali impone anche di modernizzare con urgenza l'attuale quadro normativo per poter tenere il passo con un ritmo di innovazione senza precedenti;

11. concorda sul fatto che occorre anche fare di più per facilitare il coordinamento delle iniziative europee di ricerca, sviluppo e innovazione in altri settori chiave della tecnologia digitale, che sono consistenti ma frammentarie;

12. insiste sul fatto che, per la diffusione dell'Internet degli oggetti e la trasmissione di un flusso ininterrotto di dati in tutte le regioni, è essenziale una maggiore comprensione dell'interoperabilità come qualcosa di pertinente non solo per le amministrazioni pubbliche ma per tutti i settori (ad esempio come mezzo per garantire che la libertà dei consumatori non sia compromessa dalle restrizioni imposte dai sistemi proprietari di singole imprese tecnologiche). La disponibilità di formati, norme e specifiche comuni è un requisito evidente;

13. considera essenziale che il programma REFIT della Commissione europea, volto a migliorare la regolamentazione, sia incentrato sugli ostacoli all'innovazione e valuti le possibilità di una loro eliminazione o riduzione mediante nuovi approcci normativi, come indicato nella strategia per il mercato unico. a questo proposito sottolinea che gli enti locali e regionali devono essere trattati come partner indispensabili nel processo REFIT e non come portatori di interesse, dal momento che essi applicano gran parte delle decisioni prese al livello dell'UE;

14. invita la Commissione a collaborare più strettamente con le industrie e le imprese di ogni dimensione, tutti i livelli di governo e i portatori d'interesse all'individuazione e alla riduzione degli ostacoli normativi che si frappongono alla digitalizzazione dell'industria europea, nonché alla semplificazione della regolamentazione esistente;

15. ritiene che un efficace ambiente di normazione delle TIC sia fondamentale per la digitalizzazione dell'industria europea e per il mercato unico digitale, in quanto consente ai dispositivi e ai servizi di collegarsi senza soluzione di continuità attraverso le frontiere e tra le diverse tecnologie. Le iniziative in questo senso devono essere incentrate strategicamente su cinque ambiti prioritari per le attività di normazione: il 5G, il *cloud computing*, l'Internet degli oggetti, le tecnologie di dati e la sicurezza informatica;

16. sottolinea che le norme prioritarie nel settore delle TIC per il mercato unico digitale devono essere tese a garantire un'equa redditività degli investimenti per incentivare la R&S e l'innovazione globali, e un processo di normazione sostenibile, assicurando nel contempo un'ampia disponibilità delle tecnologie in un mercato aperto e competitivo;

17. osserva che in molti settori industriali, il tradizionale ciclo di sviluppo, test e normazione non è più adeguato alle tecnologie convergenti, complesse e in rapida evoluzione;

18. rileva che anche le attività svolte in un'economia digitalizzata comporteranno una sempre maggiore enfasi sulle nuove competenze e capacità, ivi compreso un più elevato grado di creatività, comunicazione e adattabilità, che richiede una massiccia riqualificazione della forza lavoro a tutti i livelli;

19. sottolinea che anche l'ulteriore sviluppo dell'Internet delle cose e dei big data pone sfide significative sul piano della fiducia e della sicurezza a tutte le imprese e per l'accettazione da parte dell'opinione pubblica;

Riconoscere la necessità di sinergie

20. invita a fare ogni possibile sforzo per creare in questo settore forti partenariati mirati a livello regionale, nazionale e dell'UE, al fine di favorire consistenti investimenti privati e di ottenere un notevole impatto di innovazione sulla competitività attraverso lo sviluppo di prodotti e servizi commercializzati, nonché per consentire scambi produttivi di esperienze, conoscenze e idee tra tali partenariati al fine di sfruttare le sinergie ed evitare la duplicazione degli sforzi, anche creando una rete di partenariati;

21. incoraggia a studiare ulteriormente il valore aggiunto di una cooperazione rafforzata tra i decisori politici nazionali e regionali responsabili dell'innovazione, tenendo conto del concetto di specializzazione intelligente e delle emergenti iniziative interregionali promosse dal basso;

22. ritiene opportuno incoraggiare gli investimenti da fonti private e pubbliche, ivi compresi contributi più ampi da parte delle imprese e di soggetti istituzionali come la Banca europea per gli investimenti (BEI, anche attraverso il piano di investimenti per l'Europa e il FEIS), e riaffermare l'importanza delle sinergie tra Orizzonte 2020, le iniziative Startup Europe e FIWARE, i fondi strutturali e di investimento europei (SIE) e gli strumenti politici nazionali e regionali in relazione ai più ampi obiettivi di competitività e di coesione perseguiti dall'UE;

23. riconosce e accoglie con favore l'intenzione della Commissione europea di concentrare investimenti per 500 milioni di EUR a titolo di Orizzonte 2020 per un'ampia diffusione dei poli di innovazione digitale, nel qual caso il finanziamento di questi poli dev'essere garantito dalla dotazione finanziaria del secondo pilastro di Orizzonte 2020 — Leadership industriale — e non può andare a pesare sulle dotazioni delle altre parti del programma, e sottolinea che gli enti locali e regionali si trovano in una posizione privilegiata per contribuire a questa forma di centro di competenza e di sportello unico tecnologico per conto dei consumatori finali industriali; sottolinea inoltre che l'eccellenza scientifica resta il criterio determinante nella selezione dei progetti da finanziare e che occorre tenere in debito conto l'importante ruolo dell'istruzione superiore nel trasferimento di conoscenze e nel processo di innovazione, per poter accrescere ulteriormente l'effetto degli investimenti previsti a titolo di Orizzonte 2020. In questo contesto, si dovrebbe in particolare precisare ed, eventualmente, rivedere l'impatto delle attività riguardanti i poli d'innovazione digitale;

24. rinnova la sua richiesta di continuare a garantire le risorse necessarie per gli investimenti digitali in quanto componente essenziale di una politica di coesione dell'UE lungimirante, preferibilmente con investimenti notevolmente più consistenti rispetto alla quota di spesa di 14 miliardi di euro assegnata dai fondi SIE a questo tema tra il 2007 e il 2013;

Il finanziamento delle TIC nelle nostre regioni

25. sottolinea che il carattere aperto di Internet e l'impressionante espansione dell'offerta e della domanda di contenuti e servizi rappresentano attualmente elementi propulsivi determinanti per la competitività, la crescita economica, lo sviluppo sociale e l'innovazione in Europa. Tuttavia, a causa dell'handicap rappresentato dai persistenti deficit infrastrutturali, in particolare nei contesti rurali, considerati meno redditizi dagli operatori privati, molti enti locali e regionali non sono ancora in grado di sfruttare appieno tali sviluppi;

26. invita la Commissione europea a sostenere i suddetti enti nelle loro attività di finanziamento, innanzitutto continuando ad autorizzare l'assegnazione prioritaria dei fondi SIE alle infrastrutture digitali in tutte le regioni europee e, in secondo luogo, riconoscendo gli ostacoli tecnologici ai progetti di sviluppo digitale nelle zone rurali e scarsamente popolate, o nelle regioni che devono affrontare altre sfide demografiche, che devono essere considerati come servizi di interesse economico generale;

27. continua a condividere le preoccupazioni del Parlamento europeo circa le conseguenze della decisione del Consiglio europeo del febbraio 2013 di ridurre la dotazione per le infrastrutture e i servizi digitali, a titolo del meccanismo per collegare, l'Europa da 9,2 miliardi di euro a 1 miliardo di euro soltanto, che ha imposto alla Commissione europea di riorientare radicalmente i propri piani;

Promuovere l'innovazione e la competitività attraverso l'infrastruttura TIC

28. sottolinea che gli enti locali e regionali sono in grado di promuovere l'innovazione e la competitività adottando soluzioni ad hoc dal lato sia della domanda che dell'offerta, ivi compresa la diffusione della banda larga, l'economia digitale, l'e-Inclusione e l'e-Government. Essi inoltre forniscono strutture per l'istruzione e la formazione, attuano le iniziative di finanziamento dell'UE, e facilitano una benefica cooperazione e proficui scambi con altri enti pubblici, anche attraverso le frontiere;

29. accoglie con favore le opportunità offerte dalla BEI, che si è impegnata a incrementare i propri prestiti a favore delle infrastrutture a banda larga a 2 miliardi di euro l'anno e ha espressamente sottolineato l'importante ruolo del livello locale e regionale in questo tipo di investimenti orientati alla crescita. Sottolinea inoltre l'importanza di incoraggiare gli sforzi di tipo partecipativo, come le imprese comunitarie;

30. invita a sostenere anche i nuovi strumenti d'investimento per accelerare la realizzazione di infrastrutture atte a conseguire gli obiettivi in materia di velocità della banda larga dell'elemento Agenda digitale per l'Europa della strategia Europa 2020, nonché per accelerare la piena diffusione dei servizi 4G (in anticipo sulle nuove tecnologie, come il 5G), mantenendo nel contempo la neutralità tecnologica, e rendere possibile un'effettiva concorrenza tra gli operatori;

Sviluppare il potenziale dell'e-Government e dell'e-commerce

31. insiste sul fatto che gli enti locali e regionali debbano darsi la priorità di fornire ai cittadini le giuste competenze digitali e imprenditoriali, mettendoli in condizione di utilizzare appieno le nuove tecnologie, di comprendere le questioni relative alla sicurezza informatica e la necessità di proteggere i dati personali, di accrescere la propria occupabilità e di creare nuove opportunità imprenditoriali, anche attraverso l'analisi dei big data;

32. rileva che l'e-commerce rappresenta tuttora un'occasione perduta per molte piccole imprese, in particolare a causa dei costi proibitivi che comporta: il 65 % degli utenti europei di Internet fa acquisti online, ma, a fronte di questo notevole livello di domanda, solo il 16 % delle PMI europee vende online, e meno della metà (il 7,5 %) lo fa anche in altri paesi;

33. chiede sia attribuita priorità alla rimozione degli ostacoli all'e-commerce derivanti da questioni come i geoblocchi e l'assenza di un sistema sicuro per il pagamento online tramite carta di credito, che comportano costi superflui, complicazioni e rischi di frode per i potenziali rivenditori online, in particolare quelli impegnati nella vendita transfrontaliera;

34. mette in rilievo l'importanza del piano d'azione e-Government della Commissione europea per la modernizzazione dei servizi pubblici mediante la digitalizzazione, e in special modo l'accessibilità delle istituzioni pubbliche per i privati cittadini e le imprese attraverso gli strumenti elettronici, indipendentemente da dove si trovino fisicamente; pertanto sottolinea il proprio sostegno allo sviluppo di servizi pubblici transfrontalieri interoperabili e multilingue (in particolare per lo scambio di informazioni) in quanto strumento funzionale per superare la perifericità percepita;

35. per quanto riguarda l'utilizzo delle potenzialità dell'e-Government per generare vantaggi sociali quali la riduzione dell'impronta di carbonio, la semplificazione delle procedure per le imprese, la promozione del turismo o la valorizzazione del patrimonio culturale, ricorda che sono spesso gli enti locali e regionali a svolgere un importante ruolo motore in termini di individuazione delle opportunità offerte dalle TIC e dei relativi attori, condivisione delle migliori pratiche tecnologiche, assegnazione di fondi da investire negli strumenti TIC, misurazione dei progressi compiuti e diffusione dei risultati raggiunti;

36. osserva che, con l'aumento delle competenze digitali e dell'uso degli strumenti digitali, le imprese richiederanno anche maggiori possibilità di ricorrere a soluzioni digitali nei loro contatti con le autorità. Una pubblica amministrazione digitalizzata che funzioni bene offre alle imprese, alle organizzazioni e ai privati cittadini servizi elettronici e processi digitali efficaci che ne migliorano l'accessibilità, semplificano la gestione e riducono i tempi di trattamento delle pratiche da parte del settore pubblico. Una maggiore digitalizzazione offre agli attori pubblici, sul piano sia nazionale che regionale e locale, maggiori possibilità di liberare risorse, permettendo così di dedicare più tempo ai contatti con i clienti e meno tempo all'amministrazione e al controllo;

37. sottolinea che l'interoperabilità dei sistemi di e-Government richiede non solo la compatibilità dei sistemi ma anche la capacità della pubblica amministrazione di lavorare in stretta collaborazione con i sistemi informatici, nonché la consapevolezza dell'opinione pubblica circa le possibilità che tali sistemi offrono. Il CdR propone pertanto di aggiungere le componenti della formazione delle capacità umane (in termini sia di competenze digitali sia di conoscenze linguistiche) e della sensibilizzazione al programma ISA2 per le soluzioni di interoperabilità a sostegno della modernizzazione della pubblica amministrazione;

38. accoglie favorevolmente le proposte di interventi per il mercato interno delle comunicazioni elettroniche destinate ad accelerare lo sviluppo dinamico e sostenibile di tutti i settori economici e a creare nuovi posti di lavoro, nonché a garantire l'aggiornamento della normativa sul diritto d'autore tenendo conto della rivoluzione digitale e della modifica dei comportamenti dei consumatori;

39. riconosce il potenziale che può essere ottenuto attraverso la cooperazione tra il CdR e la direzione generale Ricerca e innovazione (DG RTD) della Commissione nell'ambito della piattaforma di scambio delle conoscenze (*Knowledge Exchange Platform*, KEP) come mezzo per promuovere le nuove soluzioni R&I (ricerca e innovazione), i prodotti innovativi e le buone pratiche in risposta alle sfide sociali cui devono far fronte gli enti locali e regionali in Europa;

Offrire istruzione e competenze adeguate

40. sottolinea che alcune delle priorità dell'Agenda digitale per l'Europa, in particolare l'alfabetizzazione digitale e la riduzione del deficit di competenze, come pure le opportunità mancate nella risposta ai problemi della società, sono elementi fondamentali per la qualità di vita e l'attività sociale ed economica che possono essere affrontati nel modo migliore a livello locale e regionale per offrire servizi più efficienti e personalizzati ai cittadini e alle imprese locali;

41. riconosce che, per quanto concerne i professionisti delle TIC, nel corso degli ultimi tre anni è stato creato in Europa oltre un milione di nuovi posti di lavoro. Ciononostante, si prevede che entro il 2020, per effetto della rapida crescita della domanda, in questo settore vi saranno più di 800 000 posti di lavoro vacanti;

42. esorta a sviluppare ulteriormente la *Grande coalizione per l'occupazione nel settore digitale* della Commissione europea in quanto iniziativa transeuropea multipartecipativa volta a compensare lo squilibrio tra la carenza di competenze nel settore delle TIC e l'elevato numero di posti di lavoro vacanti offrendo un'adeguata formazione, apprendistati, tirocini, azioni volte ad agevolare la mobilità e/o realizzando attività di sensibilizzazione per incoraggiare i giovani a studiare e a scegliere una carriera in questo settore;

43. ricorda che è al livello subnazionale che possono essere ottenute le informazioni più esatte e tempestive sui mercati del lavoro, e che gli enti locali e regionali possono svolgere un ruolo significativo nell'analisi dello squilibrio tra domanda e offerta di competenze, sostenendo lo sviluppo di adeguati programmi di formazione professionale e incoraggiando investimenti che rispondano alla domanda locale;

44. chiede che gli erogatori di istruzione e formazione sviluppino approcci mirati a favore delle TIC. Le professioni del futuro richiederanno una combinazione adeguata di competenze di base, trasversali e tecniche, in particolare competenze digitali e relative a un settore specifico di attività, che i sistemi di istruzione e formazione non forniscono ancora interamente; È quindi necessario porre le basi di un sistema d'istruzione e formazione che metta l'accento più sulle esercitazioni pratiche degli alunni e degli studenti che sugli aspetti teorici;

45. prende atto della creazione e riconosce l'importanza dell'*Agenda per nuove competenze per l'Europa* della Commissione europea e nota come essa offra un quadro globale per l'occupabilità, compresa la necessità di competenze abilitanti fondamentali sia digitali che complementari;

46. sottolinea l'enorme importanza di garantire l'alfabetizzazione e le competenze digitali necessarie ai cittadini, ai lavoratori, agli studenti e alle persone in cerca di lavoro quale parte integrante di un'attuazione completa della digitalizzazione dell'economia e della società;

47. riaffermando la necessità della cooperazione a livello europeo nel settore della gioventù (2010-2018), sottolinea l'importanza di sviluppare un pacchetto di base, che ogni Stato membro dovrebbe assicurare ai giovani studenti mediante la garanzia di accesso alla rete Internet a banda larga nel quadro del sistema di istruzione, offrendo in tal modo ai giovani una garanzia minima in materia di qualifiche e di competenze informatiche. Quest'ultimo aspetto deve valere non soltanto per il periodo della scuola dell'obbligo, ma anche per tutto l'arco della vita attraverso programmi innovativi e un perfezionamento al passo con l'evoluzione dei sistemi tecnologici;

48. avverte che, a parte le prospettive economiche e occupazionali, non si deve permettere che la crescente influenza delle tecnologie digitali, soprattutto tra i giovani, abbia l'effetto di indebolire competenze umane fondamentali, ad esempio le capacità di leggere e scrivere e l'interazione tra persone;

49. conclude affermando la necessità di riconoscere maggiormente l'importanza delle regioni dell'UE per quanto riguarda l'attuazione sostenibile dell'agenda digitale. Gli enti locali e regionali sono fra i principali destinatari delle raccomandazioni dell'agenda e devono figurare tra i principali artefici e partner della sua attuazione.

Bruxelles, 11 ottobre 2016

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

Parere del Comitato europeo delle regioni - Iniziativa europea per il *cloud computing* e priorità per la normazione delle TIC per il mercato unico digitale

(2017/C 088/07)

| | |
|------------------------------|---|
| Relatrice: | Anne Karjalainen (FI/PSE), consigliera comunale di Kerava |
| Testi di riferimento: | Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Priorità per la normazione delle TIC per il mercato unico digitale |
| | COM(2016) 176 final |
| | Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Iniziativa europea per il <i>cloud computing</i> — Costruire un'economia competitiva dei dati e della conoscenza in Europa |
| | COM(2016) 178 final |

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Osservazioni preliminari

1. considera importanti le iniziative della Commissione europea sul *cloud computing* europeo e sulle priorità per la normazione delle TIC, in particolare alla luce della posizione dell'Europa nell'economia digitale globale e in vista del conseguimento degli obiettivi della strategia per il mercato unico digitale;
2. osserva che una riduzione degli ostacoli alla condivisione delle conoscenze accrescerà di molto la competitività delle imprese europee e risulterà utile anche per gli enti locali e regionali;
3. considera appropriato l'approccio graduale proposto dalla Commissione per l'attuazione dei servizi di *cloud computing* e si compiace del fatto che in tale contesto, dopo la comunità scientifica, anche le imprese e gli enti locali e regionali potranno sia partecipare all'utilizzazione delle conoscenze condivise che produrre tali conoscenze;
4. condivide il giudizio della Commissione secondo cui l'elaborazione ad alte prestazioni può essere sviluppata solo attraverso azioni comuni;
5. concorda con la Commissione nel ritenere che per sfruttare il potenziale della digitalizzazione e realizzare servizi transfrontalieri occorra rafforzare la normazione delle TIC in Europa;
6. rileva che, indipendentemente dalla normazione delle TIC, occorre mettere le imprese e il settore pubblico in condizione di sviluppare, acquisire e applicare soluzioni innovative che si discostano da tali norme;
7. osserva che lo sviluppo e/o l'applicazione di norme comuni è ancora gravemente insufficiente in molti settori cruciali per il mercato unico digitale, come l'identificazione elettronica, e continua a nutrire grande preoccupazione per il fatto che le differenze geografiche nell'accessibilità della banda larga ad alta velocità ostacolano la realizzazione del mercato unico digitale ⁽¹⁾. L'insularità è un fattore geografico sfavorevole, in quanto implica la necessità di cavi sottomarini più costosi;
8. ribadisce in tale contesto la sua richiesta di riconoscere i progetti per lo sviluppo della banda larga come servizi d'interesse economico generale ⁽²⁾;
9. segnala che gli enti locali e regionali europei sono interessati a sviluppare la condivisione delle conoscenze, nonché a notificare le norme in materia di TIC necessarie per far fronte alle loro esigenze inerenti allo sviluppo dei servizi pubblici ⁽³⁾;

⁽¹⁾ Cfr. pareri CdR 104/2010, CdR 65/2011, CdR 3597/2013, CdR 2646/2015 e CdR 4165/2014.

⁽²⁾ CdR 2646/2015.

⁽³⁾ CdR 626/2012.

10. esorta la Commissione a garantire che in tutti gli Stati membri i soggetti nazionali pertinenti intraprendano misure atte a promuovere adeguati servizi di *cloud computing* per la scienza aperta, e più in generale la condivisione delle conoscenze, poiché altrimenti vi è un forte rischio di rapido aumento delle differenze tra Stati membri, una situazione che si rifletterebbe ben presto nell'attività degli enti locali e regionali;

11. condivide il giudizio della Commissione secondo cui ci si attende che ogni organizzazione, grande o piccola, pubblica o privata, gestisca adeguatamente i rischi relativi alla cibersecurity e, se necessario, dimostri di farlo efficacemente; chiede l'elaborazione di misure che permettano di sviluppare a tutti i livelli necessari le competenze in materia di cibersecurity⁽⁴⁾;

12. sottolinea, in generale, che per poter sfruttare i molteplici benefici del mercato unico digitale è necessaria una forza lavoro qualificata in grado di realizzarlo; accoglie pertanto con favore le proposte avanzate dalla Commissione nell'*Agenda per le nuove competenze per l'Europa* — recentemente adottata — dirette a dare maggiore rilievo agli investimenti nell'istruzione e nella formazione digitali per assicurare ai cittadini le competenze necessarie per il passaggio al digitale;

Interoperabilità

13. osserva che un fattore comune alle due comunicazioni oggetto del presente parere è la mancanza di interoperabilità in molti settori diversi, che fa sì che i ricercatori, l'industria, le autorità pubbliche e i decisori politici non abbiano accesso a dati di cui hanno bisogno;

14. segnala che il maggiore ostacolo all'interoperabilità nel quadro dell'utilizzazione comune di dati, come ad esempio nei servizi digitali transfrontalieri, è solitamente la mancanza di un'architettura normalizzata dei dati⁽⁵⁾;

15. raccomanda che, oltre alle norme minime e ai semplici metadati menzionati nella comunicazione, venga considerata anche la possibilità di definire i dati di riferimento (*master data*) europei necessari nei servizi transfrontalieri;

Normazione

16. condivide l'opinione della Commissione secondo cui l'attuale contesto necessita di partenariati intersettoriali in materia di normazione, e cita l'esempio della sanità elettronica, dove occorre una prospettiva più ampia per dare ai cittadini maggiori responsabilità in merito alla propria salute⁽⁶⁾;

17. rileva che la sanità elettronica, i sistemi di trasporto intelligenti, l'energia intelligente e le tecnologie produttive più rispettose dell'ambiente, citate nella comunicazione della Commissione come esempi di importanti settori d'intervento, occupano un posto centrale nelle attività degli enti locali e regionali, i quali dovranno essere attivamente coinvolti affinché gli obiettivi siano raggiunti;

18. concorda con la Commissione nel ritenere che le priorità dovrebbero essere oggetto di regolari revisioni, perché le esigenze di normazione possono effettivamente cambiare molto rapidamente, ad esempio a causa delle innovazioni che emergono costantemente nei servizi sociali;

19. ritiene importante che nella normazione europea si faccia ampio uso delle innovazioni contenute nei brevetti detenuti dalle imprese, e sostiene gli sforzi della Commissione volti a chiarire gli elementi di base di una metodologia equa, efficace e applicabile per la concessione di licenze, basata su condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie (FRAND);

20. osserva che negli enti regionali e locali europei si fa già ampio uso di programmi informatici dotati di una licenza open source. Si tratta di uno sviluppo positivo, che la Commissione dovrebbe diffondere ulteriormente, in particolare chiarendo la relazione tra open source e condizioni di licenza FRAND;

21. sottolinea che, accanto allo sviluppo della normazione ufficiale UE e internazionale, sono necessarie misure volte a sostenere le specifiche tecniche nel settore delle TIC elaborate da altri organismi di normazione e le buone pratiche che sono ampiamente accettate e utilizzate più spesso;

⁽⁴⁾ CdR 1646/2013.

⁽⁵⁾ CdR 5514/2014.

⁽⁶⁾ CdR 5514/2014.

22. ritiene fondamentale sviluppare procedure atte a garantire che al momento di tracciare i piani di normazione siano note le esigenze degli utenti finali delle norme, vale a dire le imprese e il settore pubblico;

23. accoglie con grande favore la proposta della Commissione di sostenere una più ampia partecipazione di esperti europei alla normazione internazionale nel settore delle TIC, poiché procedure comuni a livello globale sono particolarmente importanti sia per il raggiungimento degli obiettivi europei di digitalizzazione che per lo sviluppo del settore;

24. osserva che sono già trascorsi vari anni dalla pubblicazione del quadro europeo di interoperabilità per i servizi pubblici europei, e plaude al piano della Commissione di aggiornarlo, nella speranza che in questo processo venga preso in considerazione anche il potenziale dell'Internet degli oggetti ⁽⁷⁾;

Servizi europei di cloud computing

25. rileva che i servizi di *cloud computing* sono in rapida espansione in Europa. Secondo uno studio della Commissione, ciò potrebbe significare una crescita del mercato europeo dei servizi di *cloud computing* dai 9,5 miliardi di euro del 2013 a 44,8 miliardi di euro nel 2020, vale a dire una cifra cinque volte superiore ⁽⁸⁾. Secondo i dati di Eurostat di fine 2014 ⁽⁹⁾:

- a) nel 2014, il 19 % delle imprese dell'UE si avvaleva di servizi di *cloud computing*, principalmente per ospitare servizi di posta elettronica e per l'archiviazione elettronica di documenti;
- b) il 46 % delle imprese utilizzava servizi avanzati di *cloud computing* per le applicazioni software finanziarie e contabili, la gestione dei rapporti con la clientela e l'uso della potenza di elaborazione in applicazioni di tipo commerciale;
- c) quattro imprese su dieci (39 %) tra quelle che usavano servizi di *cloud computing* hanno indicato che il rischio di violazioni della sicurezza dei dati era l'ostacolo principale all'uso di tali servizi;
- d) una percentuale simile di imprese (42 %) che non utilizzavano i servizi di *cloud computing* ha affermato che il fattore principale che impediva loro di avvalersene era la loro scarsa conoscenza in materia;

26. sottolinea, alla luce di quanto precede, la necessità di un impegno politico chiaro a finanziare le infrastrutture di ricerca sul *cloud computing* onde sfruttare l'enorme potenziale di questo settore;

27. osserva che i servizi di *cloud computing* sono basati sulla fiducia e che per conquistare e mantenere la fiducia occorre dedicare molta attenzione alla sicurezza dei dati e alla protezione della vita privata;

28. auspica che si tenga conto del potenziale dei servizi di *cloud computing* per la scienza aperta da utilizzare nel campo dell'istruzione;

29. richiama l'attenzione sul ruolo dei partenariati pubblico-privati nello sviluppo di servizi *cloud* per la scienza aperta e ribadisce il giudizio espresso in precedenza, che i *cloud* già esistenti o in fase di sviluppo a livello nazionale, regionale e eventualmente locale dovrebbero poter essere interconnessi e interoperabili con soluzioni europee ⁽¹⁰⁾;

30. osserva che un ampio uso di dati e altro materiale attraverso servizi di *cloud computing* è subordinato alla risoluzione delle questioni relative ai diritti d'autore ⁽¹¹⁾;

Condivisione dei dati

31. esorta la Commissione a sostenere una maggiore condivisione dei dati europei nel rispetto della legislazione vigente relativa alla protezione dei dati e alla protezione della vita privata, e la invita a fornire una panoramica generale di dove sia possibile consultare i dati pertinenti a livello decentrato, in modo tale che le informazioni siano disponibili;

⁽⁷⁾ Cfr. pareri CdR 10/2009 e CdR 5514/2014, l'allegato 2 del COM(2010) 744 final e COM(2016) 179 final.

⁽⁸⁾ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-smart-20130043-uptake-cloud-europe>

⁽⁹⁾ *Cloud computing — Statistics on the use by enterprises* (Statistiche relative all'utilizzo del cloud computing da parte delle imprese) — Eurostat, novembre 2014: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Cloud_computing_-_statistics_on_the_use_by_enterprises

⁽¹⁰⁾ CdR 1673/2012.

⁽¹¹⁾ CdR 2646/2015.

32. accoglie con favore il proposito della Commissione di presentare un'iniziativa dell'UE in materia di libera circolazione dei dati, volta a promuoverne il libero trasferimento nell'Unione⁽¹²⁾;
33. sottolinea che la condivisione di dati standardizzati ridurrà l'attuale frammentazione tra ricercatori, imprese e autorità pubbliche, come pure all'interno di tali gruppi, e promuoverà quindi molti obiettivi connessi al mercato unico digitale;
34. concorda con l'analisi da parte della Commissione dei preconcetti che attualmente ostacolano la condivisione dei dati, e la esorta a essere più attiva nell'illustrare i vantaggi che la condivisione dei dati comporta per il soggetto che li condivide⁽¹³⁾;
35. osserva che condividere i dati comporta vantaggi significativi anche per gli enti locali e regionali. Il proprietario dei dati non perde nulla a dividerli, ma, anzi, la condivisione ne aumenta il valore. L'apertura dei dati pubblici rafforza la democrazia e offre nuove opportunità d'affari. La condivisione riduce anche la necessità di richieste di dati *ad hoc*, spesso costose;
36. sottolinea che un più ampio accesso online ai propri dati sanitari personali renderebbe i cittadini maggiormente responsabili della propria salute, e auspica che i cittadini avranno maggiori opportunità di utilizzare i propri dati anche in altri settori della pubblica amministrazione;
37. osserva che per beneficiare del *cloud computing* europeo per la scienza aperta le autorità pubbliche e le PMI in particolare hanno bisogno non solo dei dati reali, ma anche di strumenti per analizzarli, in particolare nel caso dei megadati;
38. sostiene gli sforzi della Commissione per riunire la comunità europea dei dati, ad esempio con il partenariato pubblico-privati in materia di megadati nel quadro del programma Orizzonte 2020, e incoraggia gli enti locali e regionali a impegnarsi, se possibile, in tale cooperazione;
39. ritiene che il *cloud computing* europeo per la scienza aperta, che riunisce dati delle pubbliche autorità, delle imprese e della ricerca, potrebbe ad esempio agevolare, utilizzando metodi di trattamento dei megadati, la gestione di questioni di politica comunale, spesso complesse e multidimensionali;

L'Internet degli oggetti

40. sottolinea il ruolo importante che svolge il *cloud computing* europeo per la protezione dell'ambiente grazie allo stoccaggio di documenti, informazioni e dati in formato digitale. Oltre alla maggiore facilità di stoccaggio e di accesso ai file, il fatto di non stamparli contribuisce a ridurre al minimo il consumo di carta e, implicitamente, alla protezione dell'ambiente;
41. si compiace del fatto che l'Internet degli oggetti sia una delle priorità della Commissione in materia di normazione, dato che in futuro avrà un'incidenza sostanzialmente positiva sulla qualità dei servizi e la produttività delle attività di cui sono responsabili gli enti locali e regionali. Secondo uno studio della Commissione⁽¹⁴⁾, il valore di mercato dell'Internet degli oggetti nell'UE sarà presumibilmente superiore a mille miliardi di euro nel 2020;
42. auspica che la Commissione possa tener conto in misura più ampia del grande potenziale dell'Internet degli oggetti nei suoi vari programmi relativi alla digitalizzazione della pubblica amministrazione;
43. ritiene che la definizione di norme riguardo all'Internet degli oggetti nel contesto degli appalti pubblici risponda alle esigenze delle regioni e dei comuni, e possa dare all'industria europea un vantaggio sostanziale in questo settore;
44. sottolinea, tuttavia, che l'Internet degli oggetti è un settore nascente e che non sono necessarie solo norme, ma anche una sperimentazione innovativa, il cui finanziamento dovrebbe essere una priorità per l'Unione;

⁽¹²⁾ COM(2015) 192.

⁽¹³⁾ CdR 4165/2014.

⁽¹⁴⁾ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/definition-research-and-innovation-policy-leveraging-cloud-computing-and-iot-combination>

45. osserva che vari studi hanno dimostrato che molti enti locali e regionali sono poco informati dei vantaggi dell'Internet degli oggetti, in particolare nei settori della sanità, dell'efficienza energetica, dell'ambiente, della sicurezza e della gestione immobiliare, per non parlare dei trasporti intelligenti, e auspica che la Commissione adotti misure intese a garantire uno scambio di conoscenze in questo settore e una maggiore attenzione per la documentazione, e per gli effetti e le opportunità legati all'Internet degli oggetti, all'iniziativa *Città intelligenti* e ai dati aperti;

46. sottolinea che tutti e cinque i settori prioritari di normazione individuati dalla Commissione sono collegati fra loro, ma è particolarmente stretta l'interdipendenza tra l'Internet degli oggetti e le future reti 5G. Se non si realizzerà una piena copertura geografica per le reti 5G, sarà impossibile utilizzare l'Internet degli oggetti allo stesso modo in tutte le regioni europee.

Bruxelles, 11 ottobre 2016

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

Parere del Comitato europeo delle regioni - Piano d'azione sull'IVA: Verso uno spazio unico europeo dell'IVA

(2017/C 088/08)

Relatore: Dainis Turlais (LV/ALDE), membro del consiglio comunale di Riga

Testo di riferimento: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo su un piano d'azione sull'IVA — Verso uno spazio unico europeo dell'IVA — Il momento delle scelte

COM(2016) 148 final

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Introduzione

1. accoglie con favore il piano d'azione in esame, iniziativa della Commissione che indica la via da seguire per proporre entro il 2017 la creazione di uno spazio unico europeo dell'imposta sul valore aggiunto (IVA);
2. riconosce che il sistema dell'IVA è un elemento essenziale del mercato unico e che necessiterebbe di una riforma volta a semplificarlo e renderlo più equo ed efficiente, oltre che meno esposto alla frode, al fine di migliorare le condizioni di concorrenza tra le imprese, di ridurre la discriminazione tra i consumatori e di ottimizzare la riscossione del gettito;
3. fa notare quanto sia importante per gli enti locali e regionali la realizzazione di uno spazio unico europeo dell'IVA, dal momento che in alcuni Stati membri questi enti sono responsabili dell'applicazione di tale imposta e che la redistribuzione del gettito IVA svolge un ruolo centrale nell'attuazione di meccanismi di perequazione finanziaria a beneficio di tali enti subnazionali, fermo restando, però, che i sistemi di redistribuzione del gettito IVA all'interno dei singoli Stati membri esulano dalla sfera di competenza dell'UE;
4. sottolinea che l'IVA è anche un'importante fonte di entrate per le risorse proprie dell'UE, dato che nel 2014 essa ammontava a 17,6 miliardi di euro, pari al 12,3 % del gettito complessivo dell'Unione;
5. appoggia inoltre la Commissione nel suo obiettivo di lottare contro la frode. L'ingente volume delle frodi evidenzia le lacune del sistema attuale e provoca ogni anno perdite di gettito considerevoli per gli Stati membri; la perdita annua per l'intera UE è stimata in 170 milioni di EUR. Questo fenomeno ha ripercussioni negative sui bilanci del settore pubblico, compresi, in alcuni Stati membri, quelli degli enti locali e regionali, nonché sulla loro capacità di fornire servizi di qualità, ragion per cui il Comitato sollecita gli Stati membri a raccogliere e pubblicare dati statistici sulle frodi transfrontaliere in materia di IVA;
6. segnala che la frammentazione e la complessità del sistema dell'IVA comporta notevoli costi di conformità per le imprese attive nel commercio transfrontaliero, e che tali costi sono esageratamente elevati per le piccole e le medie imprese (PMI), le quali formano la base dell'economia e dell'occupazione a livello regionale. Sottolinea la necessità che il piano d'azione sull'IVA porti anche ad una semplificazione per le imprese legittime attive nel commercio transfrontaliero. Il sistema dell'IVA non deve imporre barriere indebite a tale commercio;
7. richiama l'attenzione sul fatto che le disparità del regime e delle aliquote IVA colpiscono in particolare le regioni frontaliere e le attività svolte dalle PMI in queste regioni, ragion per cui occorre valutare l'impatto territoriale delle proposte che permettono una maggiore elasticità nella determinazione delle aliquote IVA;
8. osserva che la direttiva IVA prevede disposizioni relative alle aliquote IVA volte a proteggere il mercato unico e a evitare distorsioni della concorrenza; reputa che tali principi siano essenziali, e che occorra esaminare attentamente tutte le proposte intese a lasciare agli Stati membri un più ampio margine di manovra nella determinazione delle aliquote al fine di verificare quale possa essere la loro incidenza sul mercato interno e sulla concorrenza;

9. appoggia le riforme del sistema IVA che in futuro possono gettare le basi della crescita, della competitività e dell'occupazione, ossia lo sviluppo dell'economia digitale e mobile, di nuovi modelli economici e delle imprese di servizi. A tale proposito, accoglie con favore la proposta della Commissione di estendere lo sportello unico IVA per i servizi elettronici alla fornitura di beni, sulla base di un progetto pilota inteso a migliorare la cooperazione tra le amministrazioni fiscali e le imprese che svolgono attività commerciale nel settore dell'elettronica;

10. ritiene che l'efficacia degli Stati membri nel campo dell'amministrazione fiscale sia molto variabile. La cooperazione e la fiducia reciproca tra amministrazioni fiscali sono insufficienti. Il Comitato è dell'avviso che le banche dovrebbero, nei casi di sospetta frode IVA, collaborare pienamente con le autorità fiscali, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di protezione dei dati;

11. raccomanda di esaminare le buone pratiche degli Stati membri consistenti nel trasferire una parte del gettito IVA agli enti locali e regionali o in alternativa nell'attribuire loro il potere di applicare tale imposta;

12. chiede che le consultazioni riguardanti qualsiasi modifica del sistema dell'IVA siano estese ai rappresentanti degli enti locali e regionali a livello nazionale e ai membri del CdR a livello europeo, considerato il fatto che le decisioni relative a tali modifiche si ripercuotono direttamente sul benessere della popolazione, sulla competitività delle imprese e sulle entrate degli enti pubblici.

Uno spazio unico europeo dell'IVA

13. invita a tener conto, nell'esaminare il principio secondo cui i pagamenti dell'IVA per le operazioni transfrontaliere sono soggetti agli stessi requisiti posti per le operazioni nazionali, soprattutto dell'impatto di tale principio sulle PMI nei casi in cui vengano mantenute diverse aliquote IVA contemporaneamente;

14. condivide l'opinione secondo cui il nuovo sistema dovrebbe essere basato sul principio del paese di destinazione e prevedere che le vendite ad un cliente stabilito in un altro Stato membro debbano essere assoggettate ad IVA conformemente alla legislazione del paese del fornitore e con l'aliquota applicata nel paese di destinazione, e che il gettito IVA dello Stato impositore debba essere trasferito all'amministrazione competente dello Stato dove ha luogo il consumo;

15. accoglie con favore l'intenzione di assicurarsi che le imprese che effettuano operazioni commerciali all'interno del mercato unico saranno in grado di risolvere tutte le questioni legate all'IVA con l'amministrazione competente del rispettivo paese d'origine e non saranno tenute a richiedere una partita IVA, a presentare dichiarazioni e a pagare dei diritti in tutti gli Stati membri dell'UE in cui effettuano tali operazioni. Queste misure di semplificazione, peraltro, non devono compromettere in alcun modo il gettito IVA né interferire sulla sovranità fiscale degli Stati membri;

16. ritiene che il piano della Commissione sia ambizioso e che occorrerà del tempo per metterlo in pratica; e appoggia pertanto il principio di un'attuazione progressiva;

17. esorta la Commissione e gli Stati membri ad adottare misure per aumentare l'efficacia dell'imposizione fiscale e lottare contro la frode, in modo da ridurre l'importo dell'IVA non riscossa dagli Stati membri. Misure di questo tipo potrebbero contribuire notevolmente ad instaurare un clima di fiducia nei confronti delle amministrazioni fiscali e a realizzare una cooperazione efficace — condizioni necessarie, queste, per il buon funzionamento del nuovo sistema. Il Comitato insiste sul fatto che l'introduzione di nuove relazioni e nuovi strumenti di audit non può comportare un onere eccessivo per le imprese, e in particolare per le PMI;

18. invita gli Stati membri ad adottare decisioni concrete per la disciplina dell'IVA nell'Unione europea, specialmente per eliminare le differenze tuttora esistenti tra gli Stati membri riguardo alle deroghe alla direttiva sull'IVA concesse loro singolarmente, e a promuoverne l'applicazione da parte di ogni Stato membro;

19. fa notare che la Commissione, nel formulare proposte per accrescere l'efficacia dell'amministrazione fiscale, deve rispettare le competenze amministrative nazionali e/o regionali;

20. incoraggia un uso più efficace degli strumenti informatici, sfruttando tutti i dati elettronici disponibili per combattere le frodi e garantendo nel contempo la protezione dei dati stessi;

21. insiste, alla luce dei sistemi di pagamento invertiti e frazionati dell'IVA ⁽¹⁾ introdotti in diversi paesi, sulla necessità di accrescere la fiducia dei cittadini quanto al fatto che l'IVA riscossa arrivi effettivamente nei bilanci nazionali, regionali o locali, dato che i cittadini stessi sono tra i principali pagatori reali di tale imposta; raccomanda di esaminare la possibilità di introdurre un sistema di pagamento elettronico volontario, che trasferisca l'IVA sugli acquisti dei cittadini direttamente al bilancio dell'amministrazione competente e l'importo del prezzo al netto dell'IVA sul conto del venditore, così come avviene oggi.

Aliquote IVA

22. insiste sul fatto che non vi sono prove sufficienti di una distorsione della concorrenza legata alla mancata imposizione dell'IVA su determinati tipi di attività di organismi del settore pubblico, su attività di cooperazione intercomunale o su attività considerate di interesse pubblico. L'esenzione degli organismi pubblici dall'obbligo dell'IVA poggia su criteri obiettivi, armonizzati a livello europeo, e non viene accordata a discrezione degli Stati membri;

23. chiede che gli interessi degli enti locali e regionali vengano presi in considerazione nell'analisi d'impatto della Commissione, la cui pubblicazione è prevista per il 2017, e che, in quest'ottica, si provveda a chiarire il concetto di «distorsioni della concorrenza (di una certa importanza)» in consultazione con gli enti locali e regionali;

24. ritiene urgente garantire a tutti gli Stati membri la possibilità di applicare tutte le deroghe introdotte in passato da qualsiasi Stato membro;

25. chiede di abbassare al 6 % l'aliquota dell'IVA sull'edilizia scolastica;

26. sottolinea che l'attuale elenco delle aliquote IVA ridotte è particolarmente opaco e non segue una logica ben precisa, e deplora pertanto che la Commissione non abbia stilato un inventario completo e trasparente delle siffatte aliquote finora concesse; ritiene che occorra rivedere l'elenco delle aliquote IVA ridotte, tenendo conto degli sviluppi tecnologici, economici e di altra natura nonché delle distorsioni generate dal fatto che a beni e servizi simili si applicano aliquote IVA diverse, e che tale revisione dovrebbe, per quanto possibile, sfociare in un'armonizzazione, in modo da evitare distorsioni della concorrenza nel mercato interno per le PMI;

27. ritiene inoltre che gli enti che svolgono attività di interesse pubblico possano avere un maggiore incentivo economico alla detrazione dell'IVA ex post piuttosto che al non assoggettamento all'IVA ex ante;

28. ritiene che l'opzione 1 (proroga e riesame regolare dell'elenco dei beni e servizi che possono essere assoggettati ad aliquote ridotte) possa comportare rischi meno gravi dell'opzione 2 (soppressione dell'elenco dei beni e servizi che possono essere assoggettati ad aliquote ridotte);

29. reputa che il fatto di accordare agli Stati membri un più ampio margine di manovra nel fissare le aliquote condurrà inevitabilmente a una maggiore diversità di queste, il che potrebbe provocare distorsioni del mercato unico e comportare oneri per le imprese e in particolare le PMI; segnala che la Commissione dovrebbe procedere a una valutazione a tutto campo al fine di studiare le ripercussioni delle sue proposte sulla concorrenza e sugli oneri amministrativi per le imprese nonché il loro impatto territoriale, soprattutto nelle regioni frontaliere;

30. osserva che la comunicazione in esame menziona anche altri costi e altre lacune legati al trasferimento di competenze in materia di riduzione delle aliquote agli Stati membri, e in particolare il rischio legato alla diminuzione del gettito e alla complessità dell'IVA nonché all'aumento dei costi e dell'incertezza giuridica per le imprese; reputa che tale rischio debba formare oggetto di una valutazione approfondita;

31. sulla scia del proprio parere sugli sprechi alimentari (giugno 2016), appoggia la proposta di autorizzare i rivenditori al dettaglio di grandi dimensioni a detrarre l'IVA sulle donazioni delle derrate alimentari invendute.

⁽¹⁾ Ad esempio, la Commissione europea ha approvato la richiesta dell'Italia riguardo alla creazione di un sistema di pagamento frazionato dell'IVA per le amministrazioni pubbliche che sono soggette a tale imposta. Quando le amministrazioni pubbliche devono pagare una fattura relativa a beni o servizi, una parte dell'IVA viene versata direttamente al Tesoro pubblico. Tale sistema è in vigore dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2017, data in cui è previsto sia sostituito interamente da una fatturazione elettronica all'interno della pubblica amministrazione. Secondo alcune stime, l'Italia ha perso ogni anno 900 milioni di EUR in pagamenti IVA da parte delle amministrazioni pubbliche.

Commercio elettronico

32. segnala che la complessità e la diversità, da uno Stato membro all'altro, delle norme in materia di IVA costituiscono uno dei principali ostacoli al commercio elettronico; riconosce che il sistema dell'IVA deve essere semplificato e che i relativi costi di conformità per le PMI devono essere ridotti, segnatamente eliminando le condizioni meno favorevoli alle imprese che hanno sede nell'Unione europea che ai fornitori con sede in paesi terzi;
33. è favorevole a estendere il meccanismo di sportello unico che include il commercio di beni, e ad introdurre o ad innalzare le soglie di livello dell'IVA per le start-up e le microimprese;
34. accoglie con favore la proposta di abolire l'esenzione dell'IVA per l'importazione di piccole spedizioni provenienti da paesi terzi e di consentire che i controlli siano effettuati attraverso un audit unico delle imprese transfrontaliere, in quanto le PMI europee al momento hanno uno svantaggio concorrenziale rispetto a quelle di paesi terzi.

Pacchetto IVA a favore delle PMI

35. segnala che lo sviluppo economico delle collettività locali e regionali si fonda sulle PMI, e che i costi di conformità alle norme sull'IVA sono proporzionalmente più elevati per le PMI che per le grandi imprese, cosicché le prime si vedono costrette ad operare in condizioni concorrenziali svantaggiose;
36. richiama l'attenzione sul fatto che, in diversi Stati, sono state adottate misure volte a semplificare la registrazione delle nuove imprese, misure che, nelle intenzioni, dovrebbero migliorare il quadro in cui le imprese devono operare, ma che di fatto, in molti casi, favoriscono la creazione di imprese dirette a realizzare scopi fraudolenti (le cosiddette «frodi carousel»);
37. sottolinea che, come più volte statuito dalla Corte di giustizia dell'UE nelle sue sentenze in materia di IVA, le autorità nazionali pertinenti (comprese le amministrazioni fiscali) dovrebbero assumersi la responsabilità di monitorare direttamente le attività delle imprese che operano legalmente, anziché delegare tale compito alle controparti, ossia ad altre imprese;
38. raccomanda che, nel pacchetto sulle PMI che essa proporrà nel 2017, la Commissione preveda le opportune misure di semplificazione.

Bruxelles, 12 ottobre 2016

Il presidente
del Comitato europeo delle regioni
Markku MARKKULA

Parere del Comitato europeo delle regioni — Attuare l'accordo di Parigi sul clima — Un approccio territoriale alla COP22 di Marrakech

(2017/C 088/09)

Relatore: Francesco Pigliaru (IT/PSE), presidente della regione Sardegna

Testo di riferimento: Parere d'iniziativa

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

1. L'adozione dell'accordo di Parigi rappresenta un risultato considerevole: è universale, vincolante ed equilibrato. Definisce un piano d'azione mondiale per mantenere l'aumento della temperatura nel corso di questo secolo ben al di sotto dei 2 gradi e per sostenere gli sforzi volti a limitare ulteriormente l'aumento a 1,5 gradi rispetto ai livelli del 1990. È particolarmente importante perché il percorso delineato per giungere alla decarbonizzazione fornisce orientamenti affidabili per i decisori politici a tutti i livelli, evita una costosa dipendenza dagli investimenti in attività ad alto tenore di carbonio e offre certezza e prevedibilità alle imprese e agli investitori. La 22^a Conferenza delle parti della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC COP 22) avrà il compito di mantenere lo slancio positivo di Parigi e di rendere operativi i diversi meccanismi dell'accordo.

2. Tuttavia, anche se attuati appieno, gli impegni assunti dalle parti non saranno sufficienti per realizzare gli obiettivi concordati. Sarà necessaria un'azione rafforzata da parte delle regioni e delle città, le quali sono strettamente collegate con le comunità locali e i territori, mentre le parti dovranno proporre dei contributi aggiornati nel quadro del dialogo di facilitazione del 2018. Per quanto riguarda l'UE in particolare, il Comitato europeo delle regioni (CdR) ribadisce la posizione adottata in merito alla necessità di ridurre del 50 % le emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, con l'obiettivo che le emissioni mondiali di gas a effetto serra raggiungano il loro livello massimo al più presto possibile e cessino gradualmente entro il 2050 o poco dopo.

3. L'UE, con il suo sistema di governance multilivello, altamente sviluppato, ha una responsabilità particolare nel dimostrare unità e ambizione nella lotta contro i cambiamenti climatici; il CdR accoglie con favore la ratifica tempestiva dell'accordo di Parigi da parte dell'Unione europea ed esorta gli Stati membri che non l'abbiano ancora ratificato a farlo il prima possibile. Il CdR esorta inoltre la Commissione europea e gli Stati membri ad aggiornare e precisare il quadro per il 2030 e la tabella di marcia per il 2050, onde conformarsi agli obblighi dell'accordo consistenti nell'elaborare strategie di sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra a lungo termine per la metà del secolo; questo processo dovrebbe iniziare quanto prima, in modo da consentire un ampio dibattito nel quale siano pienamente coinvolti i rappresentanti delle autorità nazionali, come anche degli enti regionali e locali, nonché la società civile e il mondo delle imprese.

Una governance multilivello

4. L'accordo di Parigi ha riconosciuto l'importanza della governance multilivello nelle politiche climatiche. Tale principio dovrebbe ora essere attuato a tutti i livelli di governo, al fine di sviluppare i contatti e di colmare le lacune esistenti tra il livello nazionale e quello regionale e locale delle politiche in materia di cambiamenti climatici, come anche di mettere a punto un quadro di trasparenza rafforzato e i necessari strumenti per realizzare un bilancio globale, per comprendere meglio l'impatto differenziato dei cambiamenti climatici, delle perdite e dei danni, e per disporre di finanziamenti per il clima e di un sostegno alle capacità adeguati.

5. Il CdR invita pertanto a rafforzare il programma d'azione Lima-Parigi (*Lima-Paris Action Agenda* — LPAA) e la corrispondente piattaforma dei soggetti non statali per l'azione sul clima (*Non-State Actors Zone for Climate Action* — NAZCA). Il programma d'azione e la relativa piattaforma potrebbero essere pienamente integrati nel segretariato dell'UNFCCC attraverso il Piano globale d'azione per il clima lanciato dai «campioni del clima» di recente nomina⁽¹⁾, il che dovrebbe diventare, a sua volta, la base di una governance multilivello vera e propria in materia di azione per il clima, come sottolineato anche nella risoluzione del Parlamento europeo.

⁽¹⁾ <http://newsroom.unfccc.int/climate-action/global-climate-action-agenda/>.

6. In quanto soggetti che contribuiscono più di tutti gli altri all'LPAA e alla NAZCA, le regioni e le città hanno già dimostrato la misura del loro impegno a lottare contro i cambiamenti climatici e il loro potenziale di rafforzamento dell'azione in questo campo. Le iniziative volontarie, come il Patto dei sindaci dell'UE e il memorandum d'intesa *Under 2 °C*, offrono particolare valore aggiunto in quanto forniscono dati quantificati all'LPAA e alla NAZCA e dimostrano maggiore ambizione rispetto ai legislatori nazionali. Il contributo che queste iniziative apportano nell'incitare l'azione a tutti i livelli dovrebbe essere riconosciuto e incoraggiato dai governi subnazionali e nazionali nonché dalle organizzazioni intergovernative. I loro sforzi dovrebbero essere registrati ed inclusi nei rispettivi contributi stabiliti a livello nazionale, come è già avvenuto per esempio per il Messico. Occorre inoltre promuovere anche altre iniziative di monitoraggio e di comunicazione e meccanismi per misurare la riduzione delle emissioni e valutare le politiche di mitigazione e di adattamento.

Migliore integrazione delle regioni e delle città nel quadro dell'UNFCCC

7. Le regioni e le città devono essere integrate meglio nel quadro del processo dell'UNFCCC, il che consentirebbe ai riscontri sul campo di essere trasmessi tempestivamente al livello delle Nazioni Unite. I paesi avrebbero accesso alle informazioni più valide, che consentirebbero loro di prendere, in maniera economicamente efficiente, le decisioni che possono essere attuate sul campo dalle regioni e dalle città. È pertanto necessario instaurare un dialogo permanente e diretto tra i diversi livelli, a partire da quello locale e regionale.

8. Le misure intese a rafforzare tale dialogo comprendono in particolare:

- scambi periodici tra i rappresentanti delle regioni e delle città, le presidenze della conferenza delle parti, i «campioni del clima» e il segretariato dell'UNFCCC;
- dialoghi trilaterali che coinvolgono le città, le regioni e le parti nel quadro delle strutture dell'UNFCCC, in particolare durante le conferenze delle parti;
- riepiloghi giornalieri trasmessi al CdR dalla Commissione europea e dal Consiglio durante la conferenza delle parti;
- scambi regolari con il Parlamento europeo, in particolare con la sua delegazione presente alla conferenza delle parti;
- la partecipazione delle parti (ossia dei paesi) alle riunioni informali del gruppo *Friends of the Cities*.

A livello dell'UE

9. In seguito alla COP 21, la Commissione europea e il Consiglio hanno intensificato i contatti con il CdR per una migliore integrazione dell'approccio locale alla legislazione dell'UE, in particolare attraverso l'agenda urbana europea. Inoltre, nella tabella di marcia per l'attuazione dell'accordo di Parigi nell'UE è stato pienamente adottato il principio della governance multilivello.

10. La Commissione europea ha dato inoltre avvio all'ampliamento e al rafforzamento del Patto dei sindaci dell'UE, il quale comprende ora una componente di adattamento, oltre a essere sviluppato in varie altre parti del mondo.

11. Dal punto di vista del CdR, è della massima importanza basarsi su tale riconoscimento e garantire un approccio equilibrato che riconosca i contributi distinti dati in questo contesto dalle regioni e dalle città.

12. Il CdR sottolinea che il principio di governance multilivello è inclusivo ed efficace sotto il profilo dei costi perché consente a tutti i livelli di governo di coordinare i loro sforzi e, in tal modo, di massimizzare il loro potenziale d'azione.

13. Le regioni rivestono un ruolo chiave nel fornire il contesto per le politiche urbane all'interno di un territorio più vasto e nel collegarle con altre politiche come quelle in materia di silvicoltura, di infrastrutture «verdi» e di infrastrutture «blu», di coesione territoriale e di agricoltura. Questa funzione delle regioni è particolarmente importante nell'UE, dal momento che il territorio è costituito da città di piccole e medie dimensioni, che spesso dispongono di risorse e capacità di azione limitate. Le regioni contribuiscono a evitare costose duplicazioni degli sforzi e a garantire un elevato grado di coesione tra le aree urbane e quelle non urbane.

14. L'iniziativa del Patto dei sindaci dell'UE, ad esempio, vede impegnate numerose regioni in veste di coordinatori regionali, i quali in questo modo consentono a diverse città di aderire simultaneamente al patto.

15. Il CdR sottolinea pertanto il ruolo cruciale che le regioni degli Stati membri svolgono nel promuovere questo tipo di coordinamento verticale tra tutti i livelli di governo.

16. In Italia, ad esempio, le regioni hanno istituito un Tavolo interregionale sulla strategia di adattamento ai cambiamenti climatici, che riunisce il governo nazionale e tutte le regioni. Questo organismo garantisce l'attuazione a livello regionale della strategia italiana di adattamento ai cambiamenti climatici, elaborata sulla base di quella europea.

Le regioni, a loro volta, hanno anche il compito di aiutare le città del loro territorio a mettere a punto adeguati piani di adattamento locale.

17. Sulla scorta di questo esempio, il CdR invita le regioni dell'UE ad assumere un ruolo di guida nell'applicazione delle strategie UE e nazionali in materia di clima, e nel dare impulso al cambiamento a livello locale. Invita inoltre la Commissione europea e gli Stati membri a integrare tale ruolo nella loro nozione di governance inclusiva in materia di clima ed energia, nonché nella loro strategia di attuazione dell'accordo di Parigi. A tal fine è necessario tenere nella dovuta considerazione il ruolo dei «coordinatori regionali» nel contesto del Patto dei sindaci al momento di progettare nuovi strumenti di sostegno a disposizione dei firmatari.

Coordinamento orizzontale

18. Oltre al coordinamento verticale, il Comitato reputa necessario approfondire il coordinamento orizzontale tra le diverse politiche. L'integrazione della politica sul clima in tutte le altre politiche consentirà alle popolazioni locali di fruire di numerosi benefici collaterali, quali una migliore qualità di vita e posti di lavoro a livello locale. Essa consentirà inoltre di creare sinergie e ridurre i costi dell'azione. A titolo di esempio, si stima che il pacchetto sull'economia circolare dell'UE, se attuato correttamente, potrebbe contribuire a ridurre le emissioni di gas a effetto serra in una misura compresa tra il 2 e il 4 % annuo⁽²⁾. Il CdR invita pertanto la COP 22 a esaminare il ruolo chiave che possono svolgere la riduzione dello sfruttamento delle materie prime e la gestione sostenibile dei rifiuti nel contesto della lotta ai cambiamenti climatici.

19. Il CdR invita pertanto le regioni e le città a difendere la cooperazione trasversale tra i vari livelli amministrativi. A tal riguardo si segnala il modello positivo del comitato interamministrativo sullo sviluppo sostenibile costituito a Espoo (Finlandia). Anche grazie a questo approccio integrato, Espoo si è recentemente posizionata in testa alla classifica delle città più sostenibili dell'UE sulla base di uno studio commissionato dalla presidenza neerlandese dell'UE.

20. Al di là della cooperazione orizzontale a livello locale e regionale, bisognerebbe evitare un approccio a compartimenti stagni nel progettare le misure di sostegno dell'UE disponibili per le regioni e le città. A tal fine il CdR attende con interesse lo sportello unico annunciato dalla Commissione europea nella sua comunicazione intitolata *Dopo Parigi* e sottolinea altresì l'importanza di questo servizio nel rispondere alle esigenze delle regioni.

Il contributo del CdR

21. In vista della COP 22 e oltre, il CdR si impegna a sostenere gli sforzi della Commissione europea e del Consiglio volti ad attuare l'accordo con successo, in stretta cooperazione con il Parlamento europeo.

22. È opportuno che il CdR miri a essere un'istituzione a impatto zero in termini di carbonio, coordinandosi a tal fine con le altre istituzioni dell'UE, in particolare il Parlamento europeo.

23. All'interno dell'UE, il CdR si impegna a informare le regioni e le città sul loro ruolo fondamentale nel rafforzare l'azione per il clima e su tutti i meccanismi che agevolano il sostegno all'azione dal basso.

24. Il CdR, in quanto convinto sostenitore del Patto dei sindaci dell'UE, incoraggia i suoi membri a partecipare all'iniziativa e ha anche costituito, al suo interno, un gruppo di ambasciatori del Patto chiamati a promuovere l'iniziativa nei loro paesi.

⁽²⁾ *European Environmental Bureau, Circular Economy Package 2.0: Some ideas to complete the circle* (Pacchetto sull'economia circolare 2.0: alcune idee per completare il circolo), marzo 2015, <http://www.eeb.org/index.cfm?LinkServID=1E2E1B48-5056-B741-DB594FD34CE970E9>.

25. Il CdR si è impegnato pertanto a essere un esempio da seguire in questo campo. Il Comitato fa parte del sistema di ecogestione e audit (EMAS) e si impegna a proseguire i suoi sforzi congiuntamente con l'amministrazione e i suoi membri per abbassare le emissioni di carbonio e ridurre il consumo di energie fossili. A tal fine, il CdR esaminerà in che modo compensare le emissioni inevitabili di gas a effetto serra prodotte dagli spostamenti dei suoi membri e del suo personale, il che significa calcolare l'impronta di carbonio del Comitato, tenendo conto di tutte le missioni e le riunioni esterne. La compensazione delle emissioni di gas a effetto serra dovrebbe finanziare progetti sostenibili all'interno dell'UE. Si dovrebbero utilizzare più estesamente le nuove tecnologie, come la videoconferenza, in particolare nelle riunioni delle commissioni del CdR.

26. Nell'ottica di ridurre l'uso della carta, il CdR dovrebbe seguire l'esempio del Parlamento europeo presso il quale i dossier per le sessioni plenarie e le riunioni di commissione non vengono più stampati, a meno che i membri non ne facciano specifica richiesta o non vi siano altri motivi imperativi che rendono necessario mettere a disposizione documenti in formato cartaceo.

27. Al di là dei confini dell'UE, il CdR si è impegnato a lavorare in coordinamento con la DG CLIMA, il Servizio europeo per l'azione esterna e gli Stati membri nel quadro della rete della diplomazia verde per sostenere la realizzazione degli impegni già assunti dalle parti esterne all'UE e per incoraggiare queste ultime ad assumerne di nuovi, analoghi a quelli assunti dall'Unione europea.

28. In particolare, il CdR si avvarrà delle sue strutture, quali l'Assemblea regionale e locale euromediterranea, la Conferenza degli enti regionali e locali del partenariato orientale, la Task Force per l'Ucraina, i comitati consultivi misti e i gruppi di lavoro con i paesi candidati e potenziali candidati, per far sì che la politica climatica rimanga tra le priorità dell'agenda politica e per sostenerne l'attuazione da parte degli enti locali e regionali di tutto il mondo.

29. Il CdR s'impegnerà attivamente nel quadro della MedCOP22 organizzata a Tangeri per rafforzare le competenze delle città e delle regioni dell'area nell'azione per il clima e in campo energetico. In particolare si adopererà perché ci si concentri in special modo sul finanziamento e sullo sviluppo delle capacità per gli enti locali e regionali dell'area euromediterranea, e porterà tali questioni all'attenzione della delegazione dell'UE alla COP22.

30. Più specificamente, il CdR contribuirà a promuovere il Patto dei sindaci a livello mondiale, cominciando nel 2016 con il Patto dei sindaci euromediterranei e il Patto dei sindaci dei paesi orientali.

31. Il CdR proseguirà inoltre il suo impegno a livello dell'UNFCCC per sostenere l'ambiziosa posizione in materia di clima della delegazione dell'UE e in particolare il modello di governance multilivello tra i partner del Local Governments and Municipal Authorities Major Group (gruppo principale di enti regionali e locali).

Responsabilizzare le nostre comunità

32. Data la portata dell'azione necessaria in materia di clima, dobbiamo tutti cambiare i nostri modi di produrre e di consumare. Di conseguenza, per facilitare l'accettazione di questi profondi cambiamenti da parte dell'opinione pubblica, le regioni e le città hanno una responsabilità centrale nel dialogare con i cittadini e nel fornire loro i mezzi per svolgere un ruolo attivo in questo processo.

33. Le regioni e le città hanno un ruolo fondamentale da svolgere nell'agevolare la diffusione di informazioni sul cambiamento dei comportamenti e sulle misure a sostegno dell'azione di ciascun cittadino in materia di clima.

34. Le regioni e le città devono inoltre individuare ed eliminare, grazie al coordinamento con i livelli superiori di governo (nazionale, europeo e mondiale), le strozzature che impediscono ai cittadini di partecipare pienamente alla transizione verso società resilienti e a basse emissioni di carbonio.

35. I partenariati a lungo termine che le regioni e le città portano avanti con le imprese, le università, le comunità locali, la società civile, le organizzazioni non governative (ONG) e le scuole sono essenziali per promuovere le iniziative in materia di clima.

36. Il CdR invita pertanto le regioni e le città a svolgere pienamente il loro ruolo nel difendere i progetti che coinvolgono una pluralità di attori a livello subnazionale, al fine di creare una cultura favorevole allo sviluppo sostenibile che stimoli gli sforzi a livello nazionale ed europeo, sottolineando che esistono forti differenze in termini di esigenze e di vulnerabilità collegate ai cambiamenti climatici tra le diverse parti dell'UE e tra le diverse regioni e città.

Porre l'accento sulla ricerca

37. Il ruolo della ricerca nella formulazione di risposte politiche adeguate alla sfida dei cambiamenti climatici è fondamentale. L'esistenza di stretti legami con il mondo accademico contribuirà alla buona definizione delle politiche e alla presa di decisioni basate su validi consigli di esperti.

Il CdR esorta pertanto le regioni e le città a instaurare stretti legami con le università e con i centri di ricerca all'interno e al di fuori dei loro territori e a sostenere la cooperazione interregionale in questi campi.

38. La coproduzione di conoscenze sin dalle prime fasi e la verifica incrociata tra i responsabili politici e gli esponenti del mondo accademico favoriranno la cooperazione nell'individuare i problemi e nel risolverli in maniera congiunta in tutte le fasi del processo di ricerca e del ciclo di elaborazione delle politiche.

39. Il CdR constata con soddisfazione che la recente decisione adottata dal gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico di elaborare una relazione specifica sulle città e il clima nel 2023 intensificherà fin da ora la ricerca sull'importanza delle città nella lotta contro i cambiamenti climatici. Invita la Commissione europea a partecipare attivamente all'elaborazione di tale studio, coinvolgendo il CdR in questo processo, e a impegnarsi a favore di una visione territoriale multilivello nell'azione in materia di clima. In particolare, il CdR esorta la Commissione europea a promuovere la ricerca in questi ambiti per fornire contributi costruttivi alla relazione specifica che sarà utilizzata nelle future discussioni in seno all'UNFCCC, soprattutto per quanto riguarda la valutazione globale dello stato di attuazione dell'accordo di Parigi entro il 2023.

40. Il CdR sostiene il coinvolgimento di rappresentanti del mondo della ricerca nella pianificazione e nell'attuazione delle politiche di adattamento e di mitigazione.

Società resilienti

41. È essenziale sottolineare che l'accordo di Parigi riconosce l'importante impatto positivo dell'adattamento sulle misure di mitigazione.

42. Il CdR elaborerà un parere distinto sul riesame della strategia dell'UE in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, in programma per il 2017. In questo contesto, il CdR chiede un forte impegno all'integrazione delle misure di mitigazione e di adattamento e all'inclusione della dimensione dell'adattamento in tutte le politiche pertinenti.

43. Il CdR sottolinea che, a causa dei potenziali effetti negativi dei cambiamenti climatici sulle persone e sui beni, le regioni e le città dovrebbero essere messe in grado di aumentare la loro resilienza nel più breve tempo possibile. Tuttavia, il CdR ribadisce che l'adattamento ai cambiamenti climatici richiede una cooperazione verticale e orizzontale, e che le regioni e le città devono anche essere collegate tra loro per potersi adattare ai cambiamenti climatici.

44. Il CdR accoglie con favore la pubblicazione del piano di azione della Commissione sul quadro di Sendai per la riduzione dei rischi di catastrofi 2015-2030, nonché l'integrazione della resilienza alle catastrofi nell'accordo della COP 21. Dovrebbero essere ulteriormente rafforzati i collegamenti tra la creazione di infrastrutture resilienti e l'adattamento ai cambiamenti climatici al fine di promuovere il coordinamento intersettoriale tra i servizi di protezione civile e le azioni di adattamento ai cambiamenti climatici a tutti i livelli.

45. Il CdR chiede una migliore sensibilizzazione e adeguati meccanismi di sostegno per mettere a punto strategie nazionali di adattamento orientate alle regioni. La trasformazione di queste strategie in piani di azione coerenti da attuare al livello regionale per giungere fino a quello locale, dovrebbe essere monitorata attentamente, stabilendo a livello UE precise tappe fondamentali da raggiungere a intervalli costanti.

Finanziare l'azione delle regioni e delle città dell'UE in materia di cambiamenti climatici

46. Ai fini dell'attuazione dell'accordo di Parigi, la questione del finanziamento e dell'accesso ai finanziamenti è fondamentale, soprattutto per le regioni e le città.

47. Sebbene all'interno dell'UE esistano diverse possibilità di finanziamento, le regioni e le città incontrano numerosi ostacoli che impediscono loro di accedere agli strumenti di sostegno disponibili a livello UE, sia attraverso i fondi europei che tramite la Banca europea per gli investimenti (BEI).

A seguito di numerose discussioni in seno al CdR e con vari soggetti interessati, il CdR invita la Commissione europea, la BEI e gli Stati membri a concentrarsi sullo sviluppo della capacità amministrativa di cui le regioni e le città devono disporre per poter sfruttare pienamente le possibilità di finanziamento pubblico e privato disponibili a livello dell'UE, in particolare per gli enti territoriali di minori dimensioni.

48. Le istituzioni dell'UE dovrebbero inoltre compiere uno sforzo particolare di comunicazione e di informazioni in merito a queste diverse possibilità. Il CdR si impegna a sostenere la Commissione europea e la BEI nell'elaborazione dei necessari strumenti di comunicazione mirata.

49. Il CdR è inoltre preoccupato per l'impiego potenzialmente inefficiente dei fondi strutturali in diversi Stati membri. Laddove il 20 % del bilancio dell'UE è destinato all'azione per il clima, nei progetti finanziati dai fondi strutturali non si registra un'applicazione sistematica né una verifica del rispetto di un criterio climatico, per cui vi è il rischio che i finanziamenti dell'UE siano utilizzati per progetti che sono in contrasto con gli obiettivi climatici dell'UE. La Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero essere particolarmente vigili, indagare al riguardo e adottare le misure correttive necessarie, tenendo presente il principio della neutralità tecnologica e il diritto degli Stati membri di scegliere tra diverse fonti di energia.

50. Il CdR invita gli Stati membri a tener fede al loro impegno di eliminare gradualmente le sovvenzioni dannose per l'ambiente. Il Comitato ritiene inoltre che il processo di riforma in atto del sistema di scambio delle emissioni (ETS) dovrebbe portare a fissare un prezzo equo del carbonio, che non danneggi la competitività degli Stati membri, e a stabilire un meccanismo che consenta alle regioni di sostenere gli sforzi volti a ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Il CdR richiama l'attenzione della Commissione europea e del Consiglio sull'esempio positivo rappresentato dal mercato del carbonio istituito tra la California e il Québec. Miliardi di dollari sono oggi reinvestiti nell'economia locale per sostenere le imprese, le città e i cittadini nel passaggio a economie a basse emissioni di carbonio. Il CdR invita l'UE a trarre ispirazione da questo esempio nell'assegnazione delle quote. Invita anche gli Stati membri a consentire alle regioni di svolgere un ruolo attivo nel quadro dell'ETS, in particolare gestendo una parte dei proventi delle aste e reinvestendoli in progetti sostenibili.

51. L'UE dovrà anche rivedere la propria normativa in modo da agevolare gli investimenti nelle energie rinnovabili. Ad esempio, una minore tassazione dei biocarburanti è attualmente considerata un aiuto di Stato che viene concesso solo come deroga limitata nel tempo, determinando condizioni di investimento incerte e oneri amministrativi sia per i produttori che per i fornitori di carburanti rinnovabili.

Dato il volume cospicuo delle risorse necessarie, le regioni e le città dovranno attirare finanziamenti sia pubblici che privati. Esiste ancora un notevole potenziale non sfruttato a disposizione delle imprese che operano nei settori collegati all'attuazione dell'accordo di Parigi.

52. Il CdR invita pertanto le regioni e le città a favorire un cambiamento di mentalità passando dal «sovvenzionamento» al «finanziamento» di piani di attività economicamente validi per lo sviluppo sostenibile.

53. A tal fine, occorre rafforzare il dialogo tra il settore pubblico e quello privato. Inoltre, le regioni e le città dovrebbero collaborare maggiormente con la BEI e il settore bancario, al fine di migliorare le loro conoscenze in merito a meccanismi innovativi di finanziamento per progetti in materia di basse emissioni di carbonio e resilienza.

In tale contesto, il CdR ribadisce che la certezza e la prevedibilità del diritto sono presupposti indispensabili affinché tali progetti possano concretizzarsi. Il CdR sottolinea altresì l'importanza di condividere le buone pratiche sull'integrazione dei criteri di sostenibilità nel settore finanziario. I prodotti finanziari dovrebbero essere valutati ed etichettati in funzione della loro esposizione ai rischi connessi ai cambiamenti climatici e del contributo che essi danno al passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, al fine di fornire orientamenti per gli investitori pubblici e privati.

Bruxelles, 12 ottobre 2016

Il presidente
del Comitato europeo delle regioni
Markku MARKKULA

Parere del Comitato europeo delle regioni — Una tabella di marcia dell'UE per la mobilità ciclistica

(2017/C 088/10)

Relatore: Kevin Peel (UK/PSE), membro del consiglio comunale di Manchester

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Cambiamento di paradigma e tabella di marcia dell'UE per la mobilità ciclistica

1. ricorda che in molte zone d'Europa, a partire dagli anni '50, nella pianificazione dei trasporti, delle città e del territorio, è stato sistematicamente privilegiato il trasporto motorizzato individuale piuttosto che la mobilità attiva e il trasporto pubblico. L'automobile è diventata il principale modo di trasporto, in molti casi anche per tragitti brevi. Questa evoluzione ha contribuito in maniera determinante allo sviluppo di una serie di gravi difficoltà, sotto forma di cambiamenti climatici, inquinamento atmosferico, rumore, problemi di sicurezza stradale, congestione del traffico, scarsa qualità degli spazi pubblici, segregazione del territorio, dipendenza del settore dei trasporti dal petrolio con ripercussioni sul potere d'acquisto dei consumatori, insufficienti livelli di attività fisica per un'ampia fascia della popolazione ecc.; e proprio da quest'ultimo fenomeno sono scaturiti ulteriori problemi (ad esempio ritardi nelle capacità motorie, in particolare tra i bambini, sovrappeso, mancanza di concentrazione ecc.);
2. raccomanda, al fine di affrontare tali sfide, un cambiamento di paradigma nelle politiche in materia di trasporti e pianificazione/utilizzo del territorio che richiede una nuova gerarchia della mobilità sostenibile che dia la priorità in primo luogo a incentivi e misure per rendere più sicuri ed anche più attraenti gli spostamenti attivi (a piedi o in bicicletta), in secondo luogo alla promozione del trasporto pubblico, in terzo luogo allo sviluppo del *car-sharing/pooling*, e infine all'uso individuale di auto private, permettendo la necessaria integrazione tra le diverse modalità di trasporto. Occorrerà tenere conto di questi obiettivi in tutti gli aspetti della pianificazione del traffico, tra cui l'attribuzione di priorità al flusso di traffico per gli utilizzatori di trasporti attivi, gli investimenti in infrastrutture, l'assegnazione dello spazio stradale, la definizione delle priorità nei codici della strada ecc.;
3. riconosce che un cambiamento di paradigma nella politica dei trasporti rappresenta uno sforzo comune di tutti i livelli di governo, da quello locale e regionale a quello nazionale, europeo e addirittura mondiale. Auspica a tal fine una maggiore integrazione tra i diversi livelli della pianificazione, soprattutto locale e regionale, che veda la partecipazione attiva di tutti i soggetti della società civile: imprese, ONG, sindacati, mondo accademico ecc.;
4. evidenzia la necessità di promuovere, all'interno degli strumenti di programmazione territoriale, il miglioramento dell'accessibilità pedonale e ciclabile alle fermate del trasporto pubblico e la realizzazione, in corrispondenza dei punti di interscambio del sistema, di spazi e parcheggi — sicuri, attraenti e accessibili a tutti — per le biciclette e per eventuali servizi di *bike sharing*;
5. osserva che i cambiamenti nelle politiche e nell'assegnazione delle risorse, sia umane che monetarie, sono orientati da obiettivi politici ambiziosi e raccomanda quindi alla Commissione europea di prefiggersi come obiettivo il raddoppiamento della mobilità ciclistica negli Stati membri dell'UE nel corso dei prossimi 10 anni (aumentando la ciclabilità dall'attuale 7-8 % fino al 15 % circa nella ripartizione modale dei trasporti);
6. sollecita la Commissione europea a valutare il potenziale della ciclabilità nella ripartizione modale dei trasporti in seno all'UE nel lungo termine (2030/2040/2050), al fine di stimare gli investimenti e le altre misure necessarie a concretizzare tale potenziale e a condurre un'approfondita analisi dei costi-benefici. Tale valutazione dovrebbe basarsi su strumenti già esistenti e ben sperimentati, come lo strumento HEAT (*Health Economic Assessment Tool*), sviluppandoli ulteriormente tenendo conto di un approccio trasversale alla ciclabilità per quanto concerne ambiti quali l'economia, l'ambiente, il clima, l'efficienza energetica, il settore dei trasporti, l'istruzione, la salute, lo sport ecc.;

7. accoglie con grande favore l'iniziativa con la quale Parlamento europeo (PE) ⁽¹⁾ e Stati membri ⁽²⁾ hanno chiesto alla Commissione europea (CE) di presentare una tabella di marcia europea/documento strategico a livello dell'UE in materia di ciclabilità. La dichiarazione di Lussemburgo sulla bicicletta come modalità di trasporto amica del clima, adottata dagli Stati membri durante la presidenza lussemburghese dell'UE nell'ottobre 2015, chiede altresì che venga istituito, presso la Commissione, un punto di contatto europeo per la ciclabilità;
8. accoglie con favore la dichiarazione di Parigi del 2014 adottata dal programma paneuropeo (PEP) in materia di trasporti, salute e ambiente, e sostiene fermamente lo sviluppo di un piano generale paneuropeo per la promozione della ciclabilità, da parte dei suoi Stati membri, dell'OMS, dell'UNECE e di altri soggetti interessati ⁽³⁾;
9. chiede l'inclusione di una tabella di marcia dell'UE per la mobilità ciclistica nel programma di lavoro della Commissione europea per il 2018. Tale tabella di marcia dovrebbe affrontare la crescente richiesta di un'azione coordinata a livello UE, per consentire di sfruttare i comprovati vantaggi della ciclabilità sotto il profilo ambientale, sanitario ed economico; al tempo stesso chiede di garantire che questa tabella di marcia preveda azioni che consentano di prendere coscienza di detti vantaggi e di farli conoscere affinché la ciclabilità diventi un fatto di abitudine o di cultura;
10. ricorda che, conformemente al principio di sussidiarietà, lo sviluppo strategico di una rete nazionale di piste ciclabili a lunga percorrenza figura fra le competenze degli Stati membri e che l'UE dovrebbe svolgere un ruolo di sostegno, in particolare per quanto riguarda le interconnessioni transfrontaliere di dette reti, le strategie degli Stati e delle regioni con minor utilizzo quotidiano della bicicletta, nonché il coordinamento e lo sviluppo della rete europea di piste ciclabili a lunga percorrenza;
11. sottolinea tuttavia che gli enti locali e regionali sono i principali attori nella definizione delle condizioni per il futuro sistema di trasporto e mobilità a livello urbano e regionale, nella piena applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità dal momento che la mobilità e il trasporto urbano sono di competenza degli enti locali e regionali. A tale proposito, l'esperienza mostra che si possono introdurre programmi particolareggiati in materia di ciclabilità nelle strategie di trasporto locali al fine di elaborare progetti ambiziosi in materia che possono godere del sostegno delle comunità locali. I partenariati e le strategie di trasporto regionale possono a loro volta introdurre la ciclabilità nelle politiche regionali e offrire programmi a favore di questo modo di trasporto;
12. ribadisce pertanto il proprio invito agli enti locali e regionali a partecipare più attivamente al processo decisionale ⁽⁴⁾ e ritiene che, in qualità di portavoce degli enti locali e regionali, il CdR dovrebbe guidare la discussione in merito alle iniziative dell'UE per la promozione dell'uso della bicicletta, in quanto le città e le regioni dovrebbero beneficiare maggiormente da tali azioni;
13. considera inoltre la ciclabilità un elemento centrale per la mobilità urbana sostenibile, e la chiave di volta di un'agenda urbana integrata dell'UE.

Finanziamenti

14. rileva che esistono solidi riscontri accademici secondo i quali il rapporto benefici-costi degli investimenti in infrastrutture ciclistiche sarebbe pari ad almeno 5 a 1 ⁽⁵⁾. I benefici economici provengono da diverse direzioni: in primo luogo dalla creazione di posti di lavoro soprattutto locali nell'ambito della produzione di biciclette, del commercio al dettaglio, delle riparazioni, della costruzione e manutenzione di infrastrutture, nonché da settori quali il cicloturismo e i servizi connessi ai trasporti e altri servizi connessi alla ciclabilità; in secondo luogo, dal miglioramento della salute pubblica a seguito di una più intensa attività fisica e di un minor inquinamento atmosferico e acustico; in terzo luogo, dalla riduzione della congestione del traffico, che comporta una diminuzione degli ingorghi delle strade, dei ritardi, delle ore di lavoro perdute e degli sprechi di carburante, con un conseguente miglioramento della qualità di vita nelle città e anche dell'attrattività; e infine da un utilizzo più efficiente del territorio; e infine da un utilizzo più efficiente del territorio;

⁽¹⁾ Il Parlamento europeo, con la risoluzione 2015/2005(INI), chiede «l'inserimento di una tabella di marcia dell'UE per gli spostamenti in bicicletta nel programma di lavoro della Commissione per il 2016».

⁽²⁾ *Dichiarazione sulla mobilità ciclistica come modalità di trasporto rispettosa dell'ambiente*, riunione informale dei ministri dei Trasporti dell'UE, Lussemburgo, 7 ottobre 2015. <http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/communiqués/2015/10/07-info-transport-declaration-velo/07-Info-Transport-Declaration-of-Luxembourg-on-Cycling-as-a-climate-friendly-Transport-Mode—2015-10-06.pdf>

⁽³⁾ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/thepep/documents/Déclaration_de_Paris_EN.pdf.

⁽⁴⁾ Parere sul tema *Attuazione del Libro bianco del 2011 in materia di trasporti*, relatore: SPYRIDON (EL/PPE) (GU C 195 del 12.6.2015, pag. 10).

⁽⁵⁾ Il dipartimento dei Trasporti del Regno Unito ha calcolato che il rapporto benefici-costi delle sovvenzioni a favore della ciclabilità sarebbe pari ad almeno 5,5 a 1 (cfr. Department for Transport. *Value for Money Assessment for Cycling Grants*, 2014). Secondo Transport & Mobility Leuven il rapporto benefici-costi degli investimenti nella regione di Bruxelles-Capitale sarebbe compreso tra 5 a 1 e 9 a 1 (cfr. Transport & Mobility Leuven. *Impact et potentiel de l'usage du vélo sur l'économie et l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale. Les effets directs et indirects de l'usage du vélo en 2002, 2012 et 2020*, 2014. A Helsinki tale rapporto è risultato pari a 8 a 1 (cfr. City of Helsinki. *Helsinki Bicycle Account* 2015).

15. ribadisce pertanto l'invito dei ministri dei Trasporti contenuto nella *Dichiarazione sulla mobilità ciclistica come modalità di trasporto rispettosa dell'ambiente*, a adottare un documento strategico sulla ciclabilità a livello dell'UE: tale documento dovrebbe individuare «strumenti di politica e di finanziamento dell'UE già mobilitati o che dovrebbero essere mobilitati per accrescere la ripartizione modale degli spostamenti in bicicletta e promuovere la creazione di posti di lavoro collegati all'uso della bicicletta nell'UE», inoltre dovrebbe «includere la ciclabilità in tali strumenti di politica e di finanziamento dell'UE»⁽⁶⁾;

16. raccomanda inoltre una politica europea di investimenti nei trasporti lungimirante, che consenta anche di migliorare la salute pubblica e di investire nella ciclabilità i fondi dell'Unione destinati ai trasporti, tenendo pienamente conto dell'accordo raggiunto alla COP 21 di Parigi⁽⁷⁾;

17. propone che, in generale, ogni progetto infrastrutturale pertinente cofinanziato dall'UE debba prendere in considerazione per quanto possibile l'uso della bicicletta, anche al fine di evitare eventuali ripercussioni negative sulla mobilità ciclistica derivanti dalla costruzione di autostrade, ferrovie ecc. (rispettando cioè il principio della «mobilità ciclistica in tutti i progetti infrastrutturali»). Inoltre, nei programmi di lavoro 2018-20 del programma di ricerca e innovazione della CE *Orizzonte 2020* (Mobilità per la crescita), la mobilità ciclistica dovrebbe diventare una priorità di finanziamento distinta;

18. chiede alla CE di stabilire criteri minimi di qualità delle infrastrutture ciclistiche per i progetti pertinenti cofinanziati con i fondi dell'UE — in particolare, i criteri di sicurezza, funzionalità e segnaletica devono ispirare la progettazione della rete — in modo da garantire che i soldi dei contribuenti europei vengano spesi in modo redditizio; invita inoltre la CE a lavorare con gli Stati membri e gli enti locali e regionali per elaborare documenti di orientamento nazionali nonché una banca dati di buone pratiche e uno scambio conoscenze per la fornitura di infrastrutture ciclistiche. Chiede inoltre alla Commissione europea di stabilire i criteri in materia di finanziamento, gestione e sostenibilità economica dei principali interventi;

19. propone di includere EuroVelo (la rete di piste ciclabili a lunga percorrenza⁽⁸⁾) nella rete TEN-T, migliorando in tal modo i collegamenti transfrontalieri, sviluppando le opportunità turistiche e migliorando l'accessibilità dei centri urbani; inoltre suggerisce di utilizzare i fondi del meccanismo per collegare l'Europa (CEF) per i nodi urbani, ad esempio per la realizzazione di piste ciclabili (veloci) urbane e suburbane.

Sicurezza stradale

20. ricorda che il timore di incidenti in mezzo al traffico alimenta la percezione diffusa che andare in bicicletta sia un'attività pericolosa. Questo timore non è del tutto giustificato poiché si tratta per lo più di incidenti individuali senza il coinvolgimento di altri veicoli. Tuttavia, esso ha un effetto inibitorio sull'uso della bicicletta e può ostacolare l'utilizzo di questo mezzo di trasporto;

21. ricorda che l'abbassamento dei limiti di velocità negli agglomerati urbani e il fatto che tali limiti vengano rispettati costituiscono alcuni dei principali fattori che permettono di ridurre il numero degli incidenti mortali. Le collisioni tra i ciclisti e i veicoli motorizzati a velocità elevate figurano tra le principali cause degli incidenti in cui i ciclisti perdono la vita o vengono gravemente feriti. Il CdR invita pertanto l'UE a proporre alle autorità nazionali, regionali e locali delle raccomandazioni per una migliore gestione della velocità e il varo di misure per rallentare il traffico con l'introduzione, come regola generale e tra le altre misure, di strade con limite di 30 km orari nelle aree urbane e attrezzate con piste ciclabili che rendano possibile la coesistenza dei differenti utenti della strada, vale dire pedoni, ciclisti, automobilisti e conducenti di veicoli pesanti o di altri automezzi (come le ambulanze e i mezzi dei vigili del fuoco); Dovrebbero essere inoltre gradualmente introdotti, con una procedura di omologazione, sistemi intelligenti di adattamento della velocità su tutti i nuovi veicoli motorizzati a quattro ruote, autobus e veicoli commerciali pesanti autorizzati a circolare sulle strade pubbliche dell'UE; fa osservare che vi è una chiara discrepanza tra la sicurezza oggettiva e reale degli spostamenti in bicicletta e la sensazione di sicurezza soggettiva percepita da molte persone. Per ridurre tale discrepanza, servono in particolare misure non vincolanti in materia di informazione e di comunicazione, ad esempio campagne d'informazione di grande visibilità. Solo quando diminuirà la paura di andare in bicicletta e aumenterà quindi la sensazione di sicurezza soggettiva, anche i ciclisti insicuri si sentiranno tranquilli e utilizzeranno la bicicletta come mezzo di trasporto;

⁽⁶⁾ Tra le politiche citate nella dichiarazione figurano: i Piani di mobilità urbana sostenibile (nel Pacchetto per la mobilità urbana 2013), gli Orientamenti 2011-2020 per la sicurezza stradale, Civitas 2020, ELTIS, Urbact e la Settimana europea della mobilità, nonché i pertinenti strumenti di finanziamento (compresi i fondi strutturali e d'investimento europei, COSME e Orizzonte 2020).

⁽⁷⁾ Sono comprese le infrastrutture ma anche i servizi di mobilità, quali il *bike-sharing*, i sistemi di trasporto intelligenti (STI), il materiale rotabile adeguato alle biciclette ecc.

⁽⁸⁾ <http://www.eurovelo.org/>.

22. ricorda inoltre che i veicoli più grandi e più pesanti, sebbene il loro numero sia relativamente basso nelle aree urbane rispetto al numero complessivo di veicoli a motore, sono coinvolti in maniera sproporzionata in incidenti mortali per i ciclisti;
23. si rammarica dell'eccessiva lentezza con la quale diminuisce il numero di ciclisti vittime di incidenti stradali e sostiene a questo proposito l'adozione di un obiettivo comune a livello UE per quanto riguarda le lesioni gravi, e la realizzazione di un'indagine sulla possibile carenza di denunce nel caso di lesioni gravi; In quest'ottica, la tabella di marcia dell'UE per la mobilità ciclistica deve stabilire, quale criterio di lavoro, l'avvicinamento all'obiettivo di zero incidenti mortali e garantire un ruolo guida a livello mondiale in materia di sicurezza e protezione dei ciclisti;
24. chiede la tempestiva revisione del regolamento sulla sicurezza generale, soprattutto per quanto riguarda i miglioramenti della visione diretta per i conducenti di veicoli commerciali pesanti, che potrebbero essere integrati con l'aggiunta di altri sistemi di sicurezza attiva obbligatori, come i sensori per rilevare i ciclisti e i sistemi di frenatura automatica al fine di evitare collisioni;
25. sollecita un aggiornamento del regolamento concernente l'omologazione dei veicoli a motore in relazione alla protezione dei pedoni e degli altri utenti della strada vulnerabili⁽⁹⁾, per includere anche le procedure relative ai test sulla protezione dei ciclisti in caso di impatto con le strutture anteriori delle automobili;
26. raccomanda di studiare l'inserimento di misure specifiche che aumentino la sicurezza dei ciclisti nelle direttive esistenti dell'UE, quali la direttiva sulla sicurezza delle infrastrutture stradali applicabile a gallerie e infrastrutture TEN-T⁽¹⁰⁾.

Mobilità urbana e sistemi di trasporto intelligenti

27. chiede che i prossimi orientamenti della CE in materia di logistica urbana⁽¹¹⁾ riconoscano che esistono enormi potenzialità per quanto riguarda il trasferimento della fornitura di servizi e beni (fino a 250 kg) verso le biciclette elettriche cargo, e raccomandino conseguentemente soluzioni di ciclogistica come opzione preferita per le consegne laddove possibile;
28. sottolinea che, nell'ambito della mobilità locale, la pianificazione urbana e la pianificazione dei trasporti devono essere considerate come strettamente interconnesse e integrate in tutti i settori;
29. insiste sull'importanza fondamentale che l'educazione alla sicurezza stradale inizi nelle scuole e prenda in esame anche la normativa sulla circolazione stradale e il codice della strada, nonché alcune norme specifiche che regolano la circolazione con le biciclette, contribuendo in tal modo a ridurre il numero di incidenti in cui sono coinvolti ciclisti; la Commissione europea dovrebbe agevolare la diffusione di programmi scolastici locali riconosciuti validi ai quali partecipino, oltre alle scuole, le forze di polizia e altri soggetti interessati; questo consentirebbe ai ciclisti più giovani di conoscere le buone tecniche di ciclabilità e di acquisire nozioni di base su come misurare la forza e la velocità dei potenziali impatti sulla strada, promuovendo nel contempo i benefici dell'uso della bicicletta come modo di trasporto sociale, salutare e essenzialmente sicuro;
30. ribadisce la propria posizione secondo cui la regolamentazione nazionale e comunale dell'accesso alle aree urbane e i pedaggi stradali possono costituire strumenti efficaci per gestire le esigenze contrastanti di utilizzo dello spazio stradale a livello urbano e per affrontare problemi cruciali come la congestione stradale, l'inquinamento e l'espansione urbana incontrollata⁽¹²⁾ e sottolinea, in tale contesto, che gli imminenti orientamenti non vincolanti della CE sull'accessibilità urbana⁽¹³⁾ dovrebbero sistematicamente considerare prioritario l'uso della bicicletta; raccomanda agli enti locali e regionali di reinvestire nella ciclabilità una parte del gettito derivante dai sistemi di accesso regolamentato e dai pedaggi stradali, al fine di creare alternative interessanti all'uso dell'automobile;
31. osserva che la combinazione della mobilità ciclistica con il trasporto pubblico comporta vantaggi reciproci e che l'intermodalità è cruciale per reti di trasporto urbano senza soluzioni di continuità e ben funzionanti; ribadisce il proprio invito a rendere obbligatorie la pubblicazione di orari e altre informazioni di viaggio e la piena accessibilità per tutti i cittadini europei⁽¹⁴⁾, oltre che lo sviluppo di sistemi informatici e applicazioni mobili sulla rete viaria che tengano conto dell'intermodalità, mentre per quanto riguarda la multimodalità, chiede la piena integrazione dei programmi di ciclabilità e

⁽⁹⁾ Regolamento (CE) n. 78/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 gennaio 2009, concernente l'omologazione dei veicoli a motore in relazione alla protezione dei pedoni e degli altri utenti della strada vulnerabili, che modifica la direttiva 2007/46/CE e abroga le direttive 2003/102/CE e 2005/66/CE (GU L 35 del 4.2.2009, pag. 1)

⁽¹⁰⁾ Direttiva 2004/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della Rete stradale transeuropea (GU L 167 del 30.4.2004, pag. 39), e direttiva 2008/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali (GU L 319 del 29.11.2008, pag. 59).

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/tenders/index_en.htm.

⁽¹²⁾ Parere sul tema *Pacchetto per la mobilità urbana*, relatore: BORE (UK/PSE) (GU C 271 del 19.8.2014, pag. 18).

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/news/2015-11-27-guidance-acces-regulations_en.htm.

⁽¹⁴⁾ Parere sul tema *Servizi d'informazione, pianificazione e biglietteria di viaggi multimodali*, relatore: OSVALD (CZ/PSE) (GU C 19 del 21.1.2015, pag. 36).

bike-sharing nelle norme tecniche, nella legislazione UE e nei programmi di R&S finanziati dall'UE, in particolare per quanto concerne la pianificazione degli spostamenti, la biglietteria, i parcheggi ecc. Devono essere inoltre migliorate le infrastrutture all'interno e nei pressi delle stazioni dei treni e degli autobus, oltre che gli impianti del trasporto pubblico, in modo da facilitare il passaggio tra treni, autobus e biciclette⁽¹⁵⁾.

Politiche in materia di mobilità elettrica e appalti pubblici

32. propone che le politiche in materia di mobilità elettrica, a tutti i livelli di governo, tengano sempre conto della ciclabilità elettrica;

33. raccomanda alla CE di inserire l'uso della bicicletta nella revisione dei criteri per gli appalti pubblici verdi dell'UE nel settore dei trasporti. I criteri di aggiudicazione dovrebbero cercare di ottenere non solo miglioramenti marginali per le autovetture e i veicoli commerciali leggeri (VCL) acquistati da committenti pubblici, ma anche un trasferimento modale verso modi di trasporto più ecologici come la bicicletta. Pertanto i criteri per gli appalti pubblici verdi dell'UE dovrebbero prevedere una fase obbligatoria nelle procedure di aggiudicazione, durante la quale verificare la possibilità di acquistare biciclette (comprese le biciclette a pedalata assistita o pedelec) anziché autovetture, nonché biciclette cargo (comprese le biciclette cargo elettriche e a pedalata assistita) invece di veicoli commerciali leggeri (VCL). Il CdR raccomanda inoltre di introdurre criteri sugli appalti pubblici nel settore dell'innovazione che favoriscano lo sviluppo tecnologico sotto tutti i punti di vista e la sua diffusione negli Stati membri.

Mitigazione dei cambiamenti climatici e qualità dell'aria

34. riconosce che occorre una combinazione di strategie per mitigare i cambiamenti climatici, conseguire gli obiettivi di decarbonizzazione dell'UE nel settore dei trasporti e migliorare la qualità dell'aria nelle città. In tale combinazione devono figurare soluzioni tecniche, riorientamenti di politiche e incentivi per evitare spostamenti inutili. Inoltre qualsiasi strategia di mitigazione dei cambiamenti climatici e miglioramento della qualità dell'aria dovrebbe comprendere, indipendentemente dal livello di governance, programmi ambiziosi di ciclogistica per le consegne. L'adozione di politiche ambiziose in materia di ciclabilità può inoltre contribuire alla realizzazione di undici degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite⁽¹⁶⁾.

Dati relativi alla ciclabilità

35. sottolinea che la disponibilità di dati attendibili e comparabili è essenziale per l'assunzione di decisioni informate e la misurazione dell'impatto di interventi in materia di politica e finanziamenti. Raccomanda quindi alla CE (Eurostat) di sviluppare una metodologia comune per la raccolta dei dati e adottare definizioni armonizzate per i dati nazionali e urbani sull'utilizzo della bicicletta;

Punto di contatto per la ciclabilità presso la Commissione europea e scambio di buone pratiche

36. accoglie con favore la nomina di una persona di contatto per la ciclabilità in seno alla DG MOVE. Tuttavia, tale posizione dovrebbe essere sia innalzata al livello più generale di punto di contatto per la ciclabilità presso la Commissione europea, prevedendo, in termini di risorse umane, almeno un equivalente a tempo pieno (ETP), sia affiancata da punti di contatto in tutte le direzioni generali competenti della Commissione, in modo da assicurare un'efficiente attività di consultazione e coordinamento interservizi tra le DG della CE;

37. chiede alla CE di sostenere la creazione di un centro di informazione, dotato delle risorse necessarie per consentire agli Stati membri e agli enti locali e regionali di accedere a buone pratiche, studi di casi, relazioni, possibilità di finanziamento ecc. in materia di ciclabilità⁽¹⁷⁾.

Bruxelles, 12 ottobre 2016

Il presidente
del Comitato europeo delle regioni

Markku MARKKULA

⁽¹⁵⁾ Progetto BiTiBi sostenuto da *Energia intelligente — Europa*.

⁽¹⁶⁾ European Cyclists' Federation (ECF)/World Cycling Alliance. *Cycling delivers on the global goals*, 2015. https://ecf.com/sites/ecf.com/files/The%20Global%20Goals_internet.pdf.

⁽¹⁷⁾ L'osservatorio della mobilità urbana ELTIS ha raccolto numerosi esempi di buone pratiche (www.eltis.org).

III

(Atti preparatori)

COMITATO DELLE REGIONI

119^a SESSIONE PLENARIA DEL 10, 11 E 12 OTTOBRE 2016

Parere del Comitato europeo delle regioni — Piano d'azione europeo per l'eGovernment 2016-2020

(2017/C 088/11)

| | |
|----------------------------------|--|
| Relatore: | Martin Andreasson (SE/PPE), membro del consiglio regionale del Västra Götaland |
| Documento di riferimento: | Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020 — Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione |
| | COM(2016) 179 final |

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

1. accoglie con favore la visione complessiva della proposta e il fatto che si prefigga di rimuovere le barriere digitali esistenti nel mercato interno e di evitare un'ulteriore frammentazione nel contesto della modernizzazione delle pubbliche amministrazioni;
2. sottolinea il ruolo chiave degli enti locali e regionali sia nella modernizzazione dell'amministrazione in qualità di creatori e gestori di infrastrutture e servizi digitali in settori essenziali per la società, sia in veste di responsabili della fornitura diretta ai cittadini di tali servizi, in modo che questi soddisfino le aspettative in un mondo sempre più digitalizzato;
3. sottolinea l'enorme importanza dei servizi pubblici in quanto motori della trasformazione digitale dell'economia europea, al di là dell'eGovernment, e osserva che le proposte in esame includono sì misure che riguardano le situazioni quotidiane dei cittadini, ma non prevedono disposizioni relative ai settori della cultura e dell'istruzione;
4. rileva l'importanza di modernizzare le istituzioni pubbliche e i sistemi di governance e di renderli accessibili ai cittadini e alle imprese tramite i servizi digitali; sottolinea pertanto il proprio sostegno allo sviluppo di servizi pubblici transfrontalieri, in particolar modo quelli che consentono l'interoperabilità e il trasferimento di informazioni, quali gli appalti elettronici, l'identificazione elettronica dei cittadini, la firma elettronica, la notificazione dei documenti per via elettronica e altri elementi costitutivi dell'eGovernment⁽¹⁾;
5. raccomanda che gli enti locali e regionali, i quali svolgono un ruolo determinante per il successo delle azioni previste, siano coinvolti non solo nell'attuazione ma anche nella concezione delle misure nazionali programmate e degli strumenti previsti nel piano d'azione;

⁽¹⁾ Cfr. i seguenti documenti: CdR 4165/2014, CdR 5960/2013, CdR 5559/2013, CdR 3597/2013, CdR 1646/2013, CdR 2414/2012, CdR 1673/2013, CdR 626/2012, CdR 402/2012, CdR 65/2011, CdR 104/2010 e CdR 5514/2014.

6. propone che il Comitato europeo delle regioni faccia parte del comitato direttivo per il piano d'azione per l'eGovernment, allo scopo di introdurre la dimensione locale e regionale nel dibattito, considerando che gran parte delle prestazioni sociali viene fornita dagli attori locali e regionali;

Introduzione

7. condivide il punto di vista della Commissione secondo cui l'eGovernment rende l'amministrazione più trasparente, semplice ed efficiente;

8. ritiene che la digitalizzazione della governance delle autorità europee e nazionali e degli enti locali costituisca un fattore importante e positivo anche per semplificare procedure burocratiche dispendiose in termini di tempo, oltre che per offrire ai cittadini la possibilità di seguire le attività legislative, di tenersi aggiornati sui problemi che li riguardano direttamente e di partecipare attivamente ai processi decisionali;

9. concorda con la valutazione della Commissione secondo cui un gran numero di cittadini e di imprese continua a non sfruttare tutto il potenziale dei servizi pubblici digitali, e osserva che l'eGovernment si è sviluppato in maniera diseguale nei diversi Stati membri e regioni dell'UE;

10. in questo contesto accoglie con favore l'obiettivo del piano d'azione che intende essere uno strumento per unire gli sforzi in vista della modernizzazione dell'amministrazione in Europa;

11. accoglie con soddisfazione l'impostazione dinamica e flessibile del piano d'azione grazie alla quale è possibile adottare ulteriori azioni che permettono di sfruttare le conoscenze degli enti locali e regionali in merito all'erogazione di servizi pubblici digitali in settori essenziali per il buon funzionamento delle nostre società quali l'istruzione, i servizi sociali, l'economia, la sanità, le infrastrutture ecc.;

12. pone l'accento sul potenziale della governance digitale in molti ambiti, compresa la capacità di risposta alle emergenze e alle catastrofi; utilizzare al meglio le tecnologie mobili, Internet e i social media ai fini della comunicazione può risultare utile non solo per la raccolta, la diffusione e il coordinamento dei dati, ma anche per sostenere la responsabilità democratica e la trasparenza;

13. sottolinea l'importanza dell'obiettivo del piano d'azione che si prefigge di fungere da catalizzatore per gli interventi destinati a modernizzare il settore pubblico. Per ottenere risultati in tal senso, è importante che gli enti locali e regionali siano coinvolti nei lavori e possano accedere agevolmente alle fonti di finanziamento e alle misure di accompagnamento previste dai programmi dell'UE e coordinate mediante il piano d'azione;

Visione e principi di base

14. condivide la visione della Commissione secondo cui, entro il 2020, le amministrazioni e le istituzioni pubbliche nell'Unione europea dovrebbero essere aperte, efficienti e inclusive e fornire servizi pubblici digitali end-to-end senza frontiere, personalizzati e intuitivi a tutti i cittadini e a tutte le imprese nell'UE;

15. concorda sul fatto che un'amministrazione trasparente che assicuri una gestione aperta e sicura di dati e servizi sia importante per migliorare la trasparenza e l'efficacia. Sottolinea al contempo che taluni tipi di informazioni gestite da istituzioni pubbliche necessitano di un elevato livello di protezione;

16. accoglie con soddisfazione il principio del «digitale per definizione», in base al quale le pubbliche amministrazioni dovrebbero fornire servizi digitali come opzione preferita, e sottolinea pertanto la necessità di un impegno mirato, strutturato e di lungo periodo per aumentare l'inclusione digitale in modo da consentire a un maggior numero di persone di accedere alle infrastrutture e alle competenze necessarie a sfruttare le opportunità offerte dalla digitalizzazione;

17. è favorevole al principio «una tantum» in base al quale le pubbliche amministrazioni dovrebbero chiedere le stesse informazioni una volta sola ai cittadini e alle imprese;

18. al tempo stesso prende nota delle sfide di carattere giuridico, tecnico e organizzativo che devono essere affrontate per poter riutilizzare le informazioni; a tale proposito accoglie con favore il progetto pilota per l'introduzione del principio «una tantum» per i contatti tra amministrazioni e imprese in ambito transfrontaliero e ritiene che nella fase pilota dovrebbero essere analizzati gli stretti contatti tra imprese ed enti locali e regionali;

19. ritiene valga la pena esplorare concetti innovativi di eGovernment, come l'e-residency, che consente l'accesso a determinati servizi per i cittadini e le imprese, senza l'obbligo di una residenza fisica. Ciò riduce gli adempimenti burocratici onerosi e attira gli investimenti delle società straniere;

20. riconosce che il principio dell'inclusività nello sviluppo di contenuti e servizi digitali va a vantaggio di tutti gli utenti, in particolare delle persone con disabilità. È quindi importante portare avanti la cooperazione e la ricerca al fine di aggiornare le norme esistenti in modo da tenere il passo con il progresso tecnologico;

21. concorda con il principio in base al quale le pubbliche amministrazioni dovrebbero scambiare le informazioni e i dati sia tra di loro che con i cittadini e le imprese in modo trasparente e inclusivo. Al contempo sottolinea l'importanza che le singole organizzazioni dispongano di un certo grado di competenza per poter decidere quali informazioni debbano essere disponibili al pubblico e quali invece debbano essere protette;

22. sostiene il principio «transfrontaliero per definizione» per l'offerta di servizi pubblici digitali da parte delle pubbliche amministrazioni e sottolinea che gli enti locali e regionali, spesso in regioni transfrontaliere, possono svolgere un ruolo cruciale nell'individuazione e nello sviluppo di servizi transfrontalieri pertinenti, efficaci e senza soluzione di continuità;

23. sostiene il principio «interoperabile per definizione» quale fattore chiave per sfruttare le opportunità offerte dalla digitalizzazione;

24. concorda con la Commissione sul fatto che, sin dalle prime fasi dello sviluppo dei servizi digitali, sia necessario assicurare un'adeguata protezione dei dati personali, della vita privata e della sicurezza delle informazioni poiché la mancanza di fiducia in tali servizi costituisce tuttora un ostacolo allo sviluppo dell'eGovernment;

25. sottolinea, nel contempo, che il principio «transfrontaliero per definizione» per l'eGovernment e l'interoperabilità delle pubbliche amministrazioni non dovrebbero sostituire soluzioni nazionali, regionali e locali già ben funzionanti, ma piuttosto fornire una visione generale delle norme e delle specifiche che le autorità possono applicare, per conseguire l'interoperabilità, nel momento in cui si trovino a dover rinnovare i loro sistemi;

26. sottolinea che le organizzazioni che gestiscono dati sensibili di qualsiasi tipo si devono sistematicamente occupare della classificazione dei dati e della sicurezza, in particolare alla luce degli ingenti danni che possono provocare attività come gli attacchi informatici avanzati, la guerra informatica e il terrorismo informatico. Anche se la trasparenza è il punto di partenza, tutte le informazioni giudicate degne di protezione devono essere adeguatamente protette. In casi estremi questo può significare che le informazioni oppure l'intero sistema dovranno essere fisicamente separati da Internet;

27. accoglie pertanto con favore l'armonizzazione del quadro giuridico prevista dal regolamento generale sulla protezione dei dati, ma segnala che in questo settore la concorrenza è globale e sottolinea l'importanza di un quadro normativo che non intralci il ritmo dello sviluppo di nuove soluzioni e servizi;

28. sottolinea l'importanza di orientamenti efficaci in merito al regolamento sulla protezione dei dati e la necessità di coinvolgere tutte le parti interessate nel dibattito sulle questioni relative ai diritti di proprietà e alla responsabilità in materia di trattamento dei dati personali;

29. sottolinea l'importanza del ruolo della Commissione nella creazione dei presupposti per l'interoperabilità e l'armonizzazione che consentono la condivisione di informazioni sulla quale si fondano i principi;

Priorità politiche

30. segnala che in Europa vi sono ancora gruppi di cittadini che non hanno accesso a Internet o che non dispongono di competenze digitali sufficienti per utilizzare i servizi digitali, e che è necessario impegnarsi attivamente per aumentare l'inclusione digitale;

31. sottolinea che la disponibilità di reti affidabili, ad alte prestazioni ed economicamente accessibili in tutti i settori è fondamentale per garantire che tutti i cittadini e le imprese abbiano accesso a servizi pubblici digitali moderni e traggano il massimo vantaggio dalla prossima generazione di tecnologie (Internet delle cose, megadati, sistemi sanitari elettronici, città intelligenti ecc.);

32. fa notare che occorre sviluppare ulteriormente in maniera stabile e coerente le opzioni di sostegno a livello europeo e nazionale a favore della diffusione della banda larga ad alta velocità in tutti i settori, specialmente nelle zone rurali in cui la causa dell'insufficiente redditività non vi è uno sviluppo guidato dal mercato;

33. mette in evidenza che per modernizzare le pubbliche amministrazioni è necessario concordare norme e specifiche tecniche che vanno sviluppate congiuntamente con tutti i soggetti interessati in modo da disporre di servizi digitali riutilizzabili ed efficienti con un elevato grado di interoperabilità;
34. accoglie con favore l'annunciata revisione del quadro europeo di interoperabilità e invita la Commissione a continuare a promuovere l'utilizzo delle raccomandazioni del quadro da parte delle amministrazioni;
35. sottolinea che, all'interno del quadro europeo di interoperabilità, gli enti locali e regionali devono essere considerati non soltanto degli utilizzatori di norme e servizi transfrontalieri ma anche dei produttori importanti;
36. si compiace del fatto che la Commissione intenda elaborare un prototipo di catalogo europeo di norme tecniche per le TIC per gli appalti pubblici e sottolinea la fondamentale importanza degli appalti, in particolare per gli enti locali e regionali, al fine di evitare la dipendenza da sistemi proprietari e di poter ricorrere a soluzioni e servizi con un elevato grado di interoperabilità e innovazione;
37. invita la Commissione a collaborare più strettamente con gli enti locali e regionali per cercare di sostenere la generalizzazione degli appalti elettronici entro il 2019, soprattutto perché le difficoltà di applicazione potranno verificarsi a livello locale e regionale; sarà quindi indispensabile collaborare con gli enti locali e regionali e il settore privato al fine di sfruttare appieno il potenziale dei risparmi che possono derivare dal mercato degli appalti pubblici, il cui valore stimato supera i duemila miliardi di euro;
38. osserva che l'identificazione elettronica costituisce una condizione essenziale per fornire servizi pubblici digitali sicuri, efficaci e accessibili, e si compiace del fatto che la Commissione europea preveda misure per accelerare l'introduzione dei servizi eIDAS⁽²⁾;
39. constata che i lavori in materia di interoperabilità e di norme richiedono tempo e una visione a lungo termine, nonché finanziamenti sufficienti e permanenti;
40. si compiace pertanto del fatto che la Commissione intenda comunicare in che modo verrà assicurata la sostenibilità a lungo termine dei servizi digitali transfrontalieri. Ciò è necessario per creare fiducia nei servizi e nelle relative funzioni tecniche fondamentali e per garantire che le misure adottate in questo quadro non siano vanificate;
41. ritiene che le istituzioni pubbliche dovrebbero collaborare con il settore privato e quello non profit per fornire infrastrutture con un'accessibilità adeguata, ma invita la Commissione a verificare con attenzione le conseguenze e i limiti di una possibile introduzione del principio di «aggiornamento costante» (no legacy), a causa della complessità del compito di stabilire un calendario adeguato per l'aggiornamento dei sistemi informatici e delle tecnologie negli ecosistemi digitali;
42. accoglie con soddisfazione il proposito della Commissione di fare del portale europeo della giustizia elettronica uno «sportello unico» che riunisca diversi tipi di informazioni e funzioni, per comunicare e reperire informazioni e pratiche di diritto europeo, procedure giudiziarie e informazioni riguardanti le imprese e i registri fallimentari;
43. accoglie con favore l'interconnessione obbligatoria di tutti i registri delle imprese degli Stati membri dell'Unione poiché le aziende operano sempre di più oltre le frontiere nazionali e vi è una crescente necessità e richiesta di informazioni sulle imprese in un contesto transfrontaliero, in particolare nelle regioni europee di confine;
44. in tale contesto accoglie inoltre con favore l'interconnessione elettronica dei registri fallimentari elettronici per accrescere la trasparenza e la certezza del diritto nel mercato interno e per scongiurare la pratica della scelta opportunistica del foro (forum shopping);
45. sostiene l'iniziativa volta a promuovere l'uso di soluzioni digitali nel corso dell'intero ciclo di vita di un'impresa e parte dal presupposto che essa comporti minori oneri amministrativi per le imprese;

⁽²⁾ Regolamento (UE) n. 910/2014.

46. accoglie con favore il fatto che la Commissione intenda presentare delle proposte volte a estendere la procedura elettronica unica per la registrazione e il pagamento dell'IVA e chiede uno sviluppo mirato della complessa normativa in materia di IVA al fine di agevolare il commercio elettronico transfrontaliero; si tratta di una prospettiva particolarmente positiva per le piccole imprese e le microimprese poiché, rispetto ad altre, hanno maggiori difficoltà a sostenere gli oneri burocratici che inevitabilmente accompagnano un quadro giuridico complesso;

47. è favorevole alla proposta di incrementare la mobilità transfrontaliera dei cittadini attraverso lo scambio elettronico delle informazioni personali sulla sicurezza sociale (EESSI) e lo scambio di informazioni fra le persone in cerca di lavoro e i datori di lavoro in tutta l'Unione europea (EURES);

48. accoglie con favore le iniziative dell'UE che consentono lo scambio transfrontaliero di dati e servizi sanitari, compresi i sistemi interoperabili di prescrizioni digitali, il che va a rafforzare la sicurezza dei pazienti, è in linea con la direttiva concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera⁽³⁾ e migliora la qualità e l'efficienza dell'assistenza sanitaria;

49. concorda con la Commissione sul fatto che un elevato grado di coinvolgimento dei cittadini, delle imprese e dei ricercatori nella progettazione e nella fornitura dei servizi pubblici digitali permetta di accrescere la qualità, l'efficienza e l'utilizzabilità di detti servizi;

50. sottolinea che dei dati aperti, forniti in modo sicuro e affidabile a terzi, sono essenziali affinché gli enti locali e regionali possano modernizzarsi e trasformarsi per riuscire a fornire i servizi innovativi del futuro nel quadro delle loro attività;

51. accoglie pertanto con favore l'iniziativa dell'istituzione di una piattaforma sulla quale le autorità pubbliche possano rendere disponibili i loro dati e servizi; sottolinea, tuttavia, che la Commissione dovrebbe sostenere lo sviluppo e il coordinamento di strategie volte ad aprire i dati, mediante il supporto tecnico e metodologico agli enti locali e regionali;

52. sottolinea che la fornitura di dati interoperabili di alta qualità si fonda su un lavoro mirato in materia, tra l'altro, di architettura e classificazione delle informazioni e sull'interoperabilità a tutti i livelli; accoglie pertanto con favore lo sviluppo e l'utilizzo di un'infrastruttura di dati a livello di UE, per la quale le attività svolte nel quadro della direttiva INSPIRE potrebbero fungere da modello per definizioni comuni dei dati;

53. in questo contesto accoglie con favore l'iniziativa europea per il *cloud computing*⁽⁴⁾ come un'opportunità per aumentare la trasparenza e l'efficienza, dato che consente la condivisione di infrastrutture del *cloud* per la fornitura di servizi pubblici digitali;

54. richiama l'attenzione sull'enorme importanza dell'alfabetizzazione e delle competenze digitali dei cittadini, dei lavoratori e delle persone in cerca di lavoro per realizzare la digitalizzazione ad ampio raggio dell'economia e la modernizzazione dell'amministrazione;

Attuazione del piano d'azione

55. conviene sul fatto che l'attuazione del piano di azione richieda un impegno e una titolarità congiunti a tutti i livelli dell'amministrazione, e sottolinea la responsabilità che incombe agli enti locali e regionali in qualità di principale «interfaccia» tra il settore pubblico da un lato e le imprese e i cittadini dall'altro.

Bruxelles, 11 ottobre 2016

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

⁽³⁾ 2011/24/EU.

⁽⁴⁾ COM(2016) 178 final.

Parere del Comitato europeo delle regioni — Il pilastro europeo dei diritti sociali

(2017/C 088/12)

Relatore: Heinz-Joachim Höfer (DE/PSE), sindaco di Altenkirchen**Testo di riferimento:** Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali

COM(2016) 127 final

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Osservazioni generali

1. accoglie con favore la proposta di un pilastro europeo dei diritti sociali in quanto contribuirebbe ad attuare gli obiettivi dell'Unione europea stabiliti all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, in cui si stipula che essa «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», [...], «l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore» e «promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri»;
2. si attende che la Commissione europea osservi il principio di sussidiarietà al momento di varare il pilastro europeo dei diritti sociali e rispetti le ampie competenze delle autorità nazionali e subnazionali in materia di politica sociale; nel contempo, è necessario assicurarsi che il contenuto del pilastro sia conforme al principio di sussidiarietà come anche ai principi generali del programma «Legiferare meglio»;
3. si compiace del fatto che la Commissione europea abbia deciso di avviare una consultazione aperta su un pilastro dei diritti sociali, in quanto, dopo anni di crisi, alti tassi di disoccupazione e austerità, si avvertiva fortemente la necessità di un dibattito politico sui diritti sociali; considera che il pilastro possa apportare un contributo al coordinamento delle politiche e dei diritti sociali negli Stati membri e promuovere la convergenza verso l'alto;
4. accoglie con favore lo sforzo fatto dalla Commissione per discutere la portata e il contenuto del futuro pilastro sociale e sottolinea l'elevato valore aggiunto che il coinvolgimento degli enti locali e regionali conferisce a tale dibattito, in particolare rafforzando ed evidenziando l'importanza della dimensione territoriale dei temi socioeconomici nell'approccio strategico globale dell'UE e di un approccio basato sul territorio al momento di elaborare e attuare le politiche socioeconomiche;
5. ribadisce la richiesta di un migliore coordinamento delle politiche economiche e sociali tra il livello europeo e quello nazionale nel quadro del semestre europeo e invoca un maggiore coinvolgimento degli enti locali e regionali in tale coordinamento⁽¹⁾;
6. sottolinea che tale pilastro sociale deve essere sviluppato sulla base di un valore aggiunto locale, regionale e nazionale dimostrabile e dovrebbe avere carattere orizzontale, per tenere meglio conto della dimensione sociale della governance economica dell'Unione economica e monetaria (UEM), che è fondamentale per il funzionamento e la sostenibilità dell'UEM e per la legittimità del processo di integrazione europea;
7. evidenzia che questa iniziativa, se tradotta in solide tutele sociali, anche per l'accesso ai servizi sanitari, d'istruzione, sociali — ivi compresi i servizi sociali di interesse generale — e di sicurezza sociale, può essere considerata uno strumento di coordinamento che fornisce sostegno agli Stati membri per affrontare le disuguaglianze sociali, combattere il fenomeno del dumping sociale, promuovere una convergenza verso l'alto delle norme sociali nell'area dell'euro e consolidare gli obiettivi di crescita inclusiva e sostenibile dell'UE;

⁽¹⁾ Parere del Comitato delle regioni sul tema *La dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria* (CdR 6863/2013).

8. ribadisce che, al fine di migliorare la dimensione sociale dell'UEM, è essenziale porre rimedio alle disparità regionali, eventualmente modernizzando la legislazione esistente e/o prendendo in considerazione nuove misure di sostegno a favore di una maggiore convergenza; segnala pertanto l'esigenza di aggiungere indicatori di disparità regionale al quadro di valutazione degli indicatori sociali dell'UEM ⁽²⁾;
9. prevede che la proposta della Commissione relativa a un pilastro europeo dei diritti sociali contribuirà a rafforzare ulteriormente i diritti sociali, individuali e collettivi, sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ⁽³⁾;
10. constata con favore che, nella consultazione, la Commissione europea solleva importanti questioni riguardanti la politica di genere, quali la scarsa partecipazione delle donne al mondo del lavoro e la segregazione di genere nel mercato del lavoro (principio 5); il divario di genere nei trattamenti retributivi e pensionistici (principi 5, 13), lo scarso equilibrio tra vita professionale e vita familiare (principi 5, 18) o i molteplici oneri a carico delle donne che forniscono assistenza di lunga durata ai propri familiari (principio 17). La Commissione dovrebbe anche specificare se le misure proposte siano sufficienti a ridurre la discriminazione nei confronti delle donne o se, in aggiunta, si renda necessaria una ancor maggiore integrazione della dimensione di genere;
11. si compiace del fatto che, sebbene la proposta della Commissione faccia unicamente riferimento agli Stati membri dell'area dell'euro, sia stato rivolto un invito a partecipare anche agli Stati membri che non fanno parte dell'area dell'euro;
12. sottolinea che un più stretto coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nella zona euro deve andare di pari passo con la piena e completa presa in considerazione della dimensione sociale dell'UEM;
13. chiede che venga dedicata maggiore attenzione al finanziamento della politica sociale, che rappresenta una sfida particolarmente difficile per gli enti locali e regionali. Tali sfide si presentano non solo perché la spesa per i sistemi di protezione sociale varia notevolmente in Europa, ma anche perché si assiste a un calo degli investimenti globali a livello subnazionale ⁽⁴⁾;
14. sottolinea l'importanza di una robusta agenda sociale europea, nel cui ambito la competitività e la giustizia sociale si integrino a vicenda e in cui un elemento essenziale sia costituito da salari equi, settore in cui l'UE ha esclusivamente competenze di coordinamento e che è disciplinato da ciascuno Stato membro, mediante strumenti normativi oppure attraverso la contrattazione collettiva, ma comunque nel pieno rispetto delle sue tradizioni e delle sue pratiche; tale agenda deve mantenere pienamente il principio di non discriminazione, in conformità dell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali;
15. sottolinea che, in considerazione dell'aumento della disoccupazione giovanile e del numero di persone povere o a rischio di povertà negli ultimi anni, il pilastro sociale deve anche tener conto della necessità che nel breve termine sia ridotta la povertà, favorita l'inclusione sociale e contrastata la disoccupazione giovanile;
16. segnala la necessità di una più stretta cooperazione tra i vari livelli di governo, settori e parti interessate, ivi compreso un ruolo più forte per le parti sociali, nonché l'introduzione di uno strumento efficace per il dialogo civile, che rafforzi la legittimità democratica dell'Unione;
17. fa notare che alcuni enti locali e regionali hanno utilizzato proprie politiche in materia di appalti pubblici per incoraggiare e obbligare gli appaltatori a corrispondere retribuzioni eque al loro personale, e che ciò può costituire un ulteriore stimolo a incoraggiare le organizzazioni a offrire condizioni di lavoro eque. In quest'ottica, ricorda che il diritto dell'UE non impedisce di escludere da una procedura di appalto pubblico l'offerente che rifiuti di impegnarsi a corrispondere il salario minimo fissato per legge al personale pertinente ⁽⁵⁾;
18. si rammarica del fatto che la proposta della Commissione non dia maggiore rilievo alla gestione delle sfide connesse con i mutamenti in atto nel mondo del lavoro tra cui l'aumentata digitalizzazione, alla quale si dovrebbe far fronte prestando una particolare attenzione allo sviluppo delle competenze digitali della forza lavoro. L'emergere di forme atipiche di lavoro determina effettivamente troppo spesso nuovi rischi di aree di incertezza per quanto riguarda il diritto del lavoro e l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale; sollecita per questo la Commissione a definire in modo appropriato i termini di flessibilità nelle condizioni di lavoro, al fine di trovare l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza;

⁽²⁾ Risoluzione sul programma di lavoro 2016 della Commissione europea (COR-2015-5929).

⁽³⁾ Capo IV — SOLIDARIETÀ.

⁽⁴⁾ <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Social-Expenditure-Update-Nov2014-8pages.pdf>

⁽⁵⁾ La Corte di giustizia dell'UE, nella sentenza della causa C-115/14 (del 17 novembre 2015) ha ritenuto compatibile con il diritto dell'UE la legge regionale di uno Stato membro che impone agli offerenti e ai rispettivi subappaltatori di impegnarsi a corrispondere un salario minimo al personale incaricato di eseguire i servizi che formano oggetto dell'appalto pubblico.

19. ricorda che, in un contesto di accelerata digitalizzazione dell'economia e della società, è importante fornire ai cittadini, in particolare alla popolazione più in là con gli anni, le competenze digitali necessarie alla realizzazione di un modello sociale più inclusivo;

20. evidenzia che l'acquisizione, attraverso l'istruzione e la formazione, delle competenze e l'accesso all'apprendimento permanente sono più importanti che mai nel contesto delle mutevoli realtà del lavoro, e sottolinea nel contempo l'importanza di far corrispondere le competenze alle esigenze del mercato del lavoro;

21. è convinto che la legittimità democratica dell'UEM possa essere rafforzata se i cittadini europei si convincono che non si sta intaccando il principio di progresso sociale e di pari opportunità in modo che le norme occupazionali e sociali non vengano considerate marginali rispetto al processo di aggiustamento macroeconomico;

22. chiede che il pilastro europeo dei diritti sociali garantisca che gli enti locali e regionali siano sostenuti nei loro sforzi volti ad attuare politiche occupazionali e sociali adeguate, compreso il sostegno e lo sviluppo di capacità per elaborare politiche volte a conciliare l'attività professionale e la vita privata, in linea con la recente proposta della Commissione. Per attuare tale approccio è necessario raccogliere le sfide locali e regionali in questi ambiti e agevolare la condivisione delle migliori pratiche a livello locale e regionale;

23. osserva che l'Europa sta affrontando enormi sfide sociali, con divari economici e demografici impressionanti tra le regioni, e che molti giovani devono far fronte a numerose sfide quali un sistema d'istruzione non in linea con le esigenze del mercato, difficoltà nel trovare un impiego, ostacoli alla mobilità soprattutto per i giovani che vivono in piccoli centri, in regioni periferiche, ultraperiferiche, insulari o rurali, mobilità forzata o isolamento sociale. Non vi è quindi alcuna soluzione universalmente valida in materia di politiche da attuare e qualsiasi intervento, pubblico o privato, deve tenere conto delle specificità locali e regionali, come nel caso di regioni che devono far fronte a sfide demografiche e/o alla cosiddetta fuga di cervelli (*brain drain*), e nel contempo garantire ai giovani un minimo di opportunità sul piano sociale, economico e dell'istruzione. Al tempo stesso, alla luce del tasso persistentemente elevato di disoccupazione giovanile, il CdR ribadisce l'importanza di estendere i benefici della «Garanzia per i giovani» alle persone fino a 30 anni (e non fino a 25) ⁽⁶⁾;

24. insiste sul fatto che il pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe dare la priorità alla salvaguardia dell'accesso a sistemi di sicurezza sociale e a servizi pubblici di qualità nonché assicurare il pieno rispetto delle competenze degli Stati membri in questo ambito;

25. evidenzia il ruolo degli enti regionali e locali nell'aprire la strada a pratiche di lavoro flessibili e nel creare condizioni eque di lavoro sul posto di lavoro, in consultazione con i lavoratori e i sindacati e sulla base dei principi di uguaglianza e rispetto;

26. suggerisce che la Commissione valuti la possibilità di introdurre misure di incentivazione per i paesi dell'UEM che attuano riforme volte a conseguire gli obiettivi sociali della strategia Europa 2020 e a combattere gli squilibri sociali;

27. esorta la Commissione a sostenere gli Stati membri nei loro sforzi di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale nell'ambito del semestre europeo; auspica inoltre che la Commissione proponga una capacità di bilancio per l'eurozona, aperta a tutti gli Stati membri, che consentirebbe anche un coordinamento europeo delle politiche anticicliche;

28. ricorda che la disoccupazione a lungo termine può creare un circolo vizioso che porta a una diminuzione delle opportunità occupazionali, a un'erosione delle competenze e a una riduzione delle capacità di guadagno e che aumenta il rischio di povertà e di esclusione sociale;

29. fa osservare che l'invecchiamento demografico europeo creerà nel mercato del lavoro di numerosi Stati membri dei vuoti. Un modo per far fronte a questa sfida è ricorrere ai lavoratori mobili; condivide il giudizio della Commissione secondo cui in Europa il numero di lavoratori mobili è troppo modesto perché si possa parlare di un vero mercato del lavoro europeo; ritiene quindi essenziale che vengano riconosciute in maniera rapida e affidabile le qualifiche dei professionisti europei mobili ⁽⁷⁾;

⁽⁶⁾ CDR789-2013.

⁽⁷⁾ Modernizzazione della direttiva sulle qualifiche professionali (Direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio) (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 132).

30. sottolinea che i cittadini anziani sono tra i gruppi demografici con maggiori probabilità di essere esposti al rischio di povertà e di esclusione sociale. Nella maggior parte degli Stati membri, ad esserne colpite sono soprattutto le persone che vivono in zone rurali periferiche o in zone urbane svantaggiate. E in molti casi sono proprio gli anziani che continuano a vivere in comunità spopolate o addirittura in procinto di scomparire;

31. come già affermato nel parere del Comitato delle regioni *Risposta dell'UE alla sfida demografica*, occorre creare servizi pubblici più efficaci ed efficienti e attuare nuove formule per migliorare la qualità di vita e il benessere fisico, psicologico e sociale di tutti i cittadini. Dobbiamo cogliere le opportunità offerte dal cambiamento demografico, che possono essere anche quelle occupazionali legate ai servizi forniti agli anziani inerenti all'«economia d'argento» (fisici, digitali, stile di vita sano ecc.). Avere accesso a questi servizi fa parte dei loro diritti fondamentali;

32. nota che gli europei vivono più a lungo e che i costi della sanità e dell'assistenza sociale cresceranno quindi in misura sostanziale, raggiungendo il 9 % del PIL dell'UE nel 2050; le tecnologie dell'informazione e della comunicazione consentono a persone di ogni età di gestire meglio, dovunque si trovino, la loro salute e la loro qualità di vita, e possono essere un potente alleato nel mantenere servizi di assistenza sanitaria e sociale con un rapporto costi/benefici e un livello qualitativo elevati;

33. ricorda che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono uno strumento essenziale per le regioni e le città nei loro sforzi per rispondere alla sfida dell'invecchiamento demografico. Gli investimenti in tale settore possono migliorare la qualità della vita, promuovere l'integrazione sociale degli anziani, consentire loro di mantenere un collegamento globale con le novità a livello europeo o nazionale nonché di contribuire — attraverso le conoscenze e l'esperienza accumulate — allo sviluppo della società, e incoraggiare la competitività e la crescita regionali e locali grazie a nuovi prodotti e servizi;

Raccomandazioni specifiche per la modifica dell'allegato

34. al capitolo I, principio 2, lettera a), dopo la frase: «Si assicura parità di trattamento... rapporti di lavoro precari e non permanenti» aggiungere «, anche rafforzando i requisiti di rispetto da parte delle imprese delle norme dei contratti di lavoro ai fini dell'accesso ai finanziamenti comunitari ed evitare così rischi di dumping sociale.»;

35. al capitolo I, il principio 2, lettera b) dovrebbe recitare: «La flessibilità delle condizioni di impiego può agevolare l'ingresso nel mercato del lavoro e salvaguardare la capacità dei datori di lavoro di reagire rapidamente alle variazioni della domanda; se possibile, si dovrebbe assicurare però la transizione a contratti di lavoro a tempo indeterminato.»;

36. al capitolo II, principio 7, lettera c), la prima frase dovrebbe recitare: «Il licenziamento di un lavoratore che abbia superato il periodo di prova deve essere motivato, preceduto da un periodo ragionevole di preavviso stabilito a livello nazionale, e comporta, se ingiustificato, un adeguato risarcimento, unitamente all'accesso a forme rapide ed efficaci di ricorso ad un sistema imparziale di risoluzione delle controversie.»;

37. al capitolo II, il principio 8, lettera a) dovrebbe recitare: «Ogni impiego è retribuito equamente in modo da consentire un livello di vita dignitoso. Le retribuzioni, e se del caso le retribuzioni minime, sono fissate con un meccanismo trasparente e prevedibile da ciascuno Stato membro per legge o mediante la contrattazione collettiva e nel rispetto, in ogni caso, delle sue tradizioni e pratiche. La fissazione delle retribuzioni salvaguarda l'accesso al lavoro e la motivazione a cercare lavoro e le retribuzioni evolvono in linea con le variazioni della produttività.»;

38. al capitolo III, il principio 11, lettera a) dovrebbe essere così redatto «le prestazioni e i servizi di protezione sociale sono integrati per quanto possibile, almeno nei territori limitrofi e prevedendo un ruolo maggiore per gli enti locali, al fine di rafforzare la coerenza e l'efficacia di queste misure e sostenere l'integrazione nella società e nel mercato del lavoro.»;

39. al capitolo III, principio 12, lettera a), la prima frase dovrebbe recitare «Ogni persona ha accesso in tempo utile all'assistenza sanitaria di qualità, preventiva e terapeutica, nonché all'assistenza per gli anziani e/o per le persone in situazione di dipendenza, e la necessità di cure mediche non deve condurre alla povertà né a difficoltà finanziarie.»;

40. al capitolo III, principio 12, lettera c), la prima frase dovrebbe recitare «A tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di contratto, è garantita, in funzione dei diritti da essi precedentemente acquisiti nel quadro del sistema di previdenza sociale nazionale, una retribuzione adeguata durante i periodi di malattia; si incoraggia la partecipazione dei lavoratori autonomi a regimi assicurativi». L'indennità di malattia non può essere definita senza tenere conto delle altre regole in materia di previdenza sociale. In caso contrario essa costituirebbe un diritto previdenziale senza contributo a carico del beneficiario, e sarebbe quindi in contrasto con il principio di sussidiarietà;

41. al capitolo III, principio 13, lettera a), la prima frase dovrebbe recitare: «[...], ad esempio riconoscendo adeguatamente i periodi dedicati alle attività di assistenza, durante i quali i lavoratori continuano ad avere diritto a una retribuzione o a un'indennità sostitutiva della retribuzione in funzione dei diritti da essi precedentemente acquisiti nel quadro del sistema di previdenza sociale. Nel rispetto delle specificità nazionali si incoraggia la partecipazione dei lavoratori autonomi ai regimi pensionistici.»;

42. al capitolo III, il principio 15, lettera a) dovrebbe recitare: «Conformemente alle pratiche nazionali, si assicura un reddito minimo garantito a coloro che non dispongono di risorse sufficienti per un livello di vita dignitoso. Per le persone in età lavorativa e abili al lavoro tale reddito minimo garantito dello Stato comporta l'obbligo, ad esempio, della partecipazione a misure attive di sostegno per incoraggiare l'inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro. Il fatto di percepire tale reddito non osta allo svolgimento di una attività lavorativa.»;

43. al capitolo III, il principio 18, lettera b) dovrebbe recitare: «Si prendono misure tempestive e si adottano approcci preventivi per contrastare la povertà infantile, tra cui misure specifiche per incoraggiare la frequenza dei bambini provenienti da situazioni svantaggiate. A tal fine si procede all'adeguamento dei sistemi di protezione, mettendo l'accento sulla tutela dell'infanzia e delle famiglie con minori a carico.»;

44. al capitolo III, il principio 19, lettera a), dovrebbe recitare «Le persone in condizione di bisogno o vulnerabili, comprese le persone senza fissa dimora, o che abitano in alloggi insalubri, inadeguati o sovraffollati hanno accesso ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa. Si provvede ad eliminare le situazioni abitative degradate. Le persone vulnerabili sono protette contro lo sfratto qualora non sia fornita loro una sistemazione alternativa». 1) Come già in precedenti pareri, il CdR propone di ampliare la definizione di edilizia sociale al fine di tener conto della discrezionalità degli Stati membri nel rendere disponibili, fornire, finanziare e organizzare alloggi di edilizia sociale, di garantire la libertà democratica di decidere al riguardo e di attribuire priorità al diritto a un alloggio adeguato e a prezzo accessibile a causa dell'incapacità dei mercati immobiliari attuali di far fronte alla domanda di alloggi. 2) Per quanto riguarda gli sfratti, essi non dovrebbero essere vietati di per sé in quanto ciò lederebbe il diritto di proprietà e il principio di sussidiarietà. La protezione contro gli sfratti dovrebbe pertanto limitarsi alle persone vulnerabili e essere integrata dall'obbligo della fornitura di una sistemazione alternativa. Ai fini della promozione dell'accesso delle famiglie a reddito medio basso a un alloggio di proprietà non dovrebbe sussistere un diritto giuridico in tal senso, così come un tale diritto non è previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dato che l'opportunità economica e sociale di un tale diritto dipende da circostanze globali, nazionali, regionali e locali e da priorità politiche che, a norma del principio di sussidiarietà, devono essere decise a livello nazionale, regionale o locale;

45. al capitolo III, il principio 20, lettera a), dovrebbe recitare «Si assicura all'intera popolazione l'accesso a prezzi non eccessivi ai servizi di interesse economico generale, tra i quali le comunicazioni elettroniche, l'energia, i trasporti e i servizi finanziari. Si adottano misure che facilitino l'accesso a tali servizi.» Il concetto di «servizi essenziali», a differenza di quello di servizi di interesse economico generale (cfr. anche l'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE) non fa parte del diritto primario o derivato europeo. Inoltre l'accesso a tali servizi dovrebbe essere facilitato per tutti e non solo per le persone in stato di bisogno.

Bruxelles, 11 ottobre 2016

Il presidente
del Comitato europeo delle regioni
Markku MARKKULA

Parere del Comitato europeo delle regioni - Riesame della politica europea di vicinato

(2017/C 088/13)

Relatrice: Anne Quart (DE/PSE), sottosegretaria di Stato per l'Europa e la tutela dei consumatori, ministero della Giustizia, degli affari europei e della tutela dei consumatori del Land Brandeburgo

Testo di riferimento: JOIN(2015) 50 final

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Osservazioni generali

1. è dell'avviso che la promozione della stabilità e del benessere nei paesi del vicinato dell'Unione europea debba figurare tra le massime priorità della politica estera e di sicurezza dell'UE; chiede che si tenga conto delle potenzialità degli enti locali e regionali nella formulazione e attuazione della politica estera europea; ritiene che il CdR dovrebbe fornire un contributo significativo alla creazione di fiducia e alla cooperazione internazionale a livello regionale e locale;
2. osserva che la politica europea di vicinato (PEV) può essere sostenibile solo se produce un vantaggio concreto per i cittadini dell'Unione europea e dei paesi vicini; chiede che, nell'attuazione della nuova strategia, si riservi a questo aspetto una posizione centrale;
3. osserva che la PEV è più che altro un progetto delle istituzioni dell'Unione europea e dei governi degli Stati membri e dei paesi vicini. Sottolinea che il buon esito dell'attuazione dei programmi e dei progetti ha sensibili ricadute sui livelli locali e regionali sia degli Stati membri dell'Unione, sia dei paesi terzi coinvolti. Chiede che, nel quadro della PEV, siano rafforzate in via prioritaria la cooperazione a livello locale e regionale e l'interazione tra le società civili, e che a tal fine siano stanziare risorse adeguate; insiste perché gli enti locali e regionali e le loro associazioni siano coinvolti in ogni fase di attuazione della PEV — dalla programmazione al controllo democratico; è dell'avviso che gli enti locali e regionali e le loro associazioni debbano partecipare ai lavori dei comitati e dei consigli di associazione ed ottenere uno status permanente di osservatori;
4. chiede progetti più concreti per promuovere i contatti interpersonali; giudica imprescindibile lo stanziamento di maggiori risorse a favore della cooperazione transfrontaliera, dei partenariati tra enti territoriali e degli scambi in ambito scientifico e culturale e tra giovani; ribadisce la sua richiesta di coinvolgere i paesi partner nei programmi dell'UE, come Erasmus; si compiace che la Commissione europea abbia attribuito un'elevata importanza all'agevolazione dei visti e abbia formulato proposte concrete riguardo all'Ucraina e alla Georgia; conferma il suo sostegno alle iniziative in materia di visti e mobilità in collaborazione con i paesi partner della PEV che lo desiderino, compresi i dialoghi sulla liberalizzazione e l'agevolazione dei visti;
5. ribadisce le proposte formulate nel suo parere del 9 luglio 2015 sul tema *Verso una nuova politica europea di vicinato*; sollecita la Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) a tenerne conto in maniera coerente nell'attuazione della strategia;
6. osserva che i conflitti armati, l'uso della forza, le violazioni della sovranità territoriale, il non rispetto dei diritti umani e del principio della parità di diritti dei popoli, il terrorismo e la grave destabilizzazione di numerose nazioni e regioni del vicinato dell'UE hanno prodotto ingenti perdite di vite umane, un gran numero di feriti e di sfollati interni e una migrazione forzata di vaste proporzioni, oltre ad intralciare lo sviluppo di partenariati duraturi. Sottolinea l'importanza di mettere da parte le considerazioni e le illusioni geopolitiche e di fissare obiettivi realistici, basati su una valutazione pragmatica, nonché di organizzare relazioni di cooperazione tra partner che hanno un interesse reale a interagire e la capacità di conseguire risultati duraturi; insiste sull'esigenza di continuare a preservare, pur con le dovute distinzioni, un equilibrio tra il vicinato orientale e quello meridionale;

7. rileva che un partenariato duraturo si può creare solo sulla base di condizioni di parità e di vantaggi reciproci; si compiace che la Commissione abbia attribuito particolare importanza a questo aspetto nel processo di riesame della PEV e chiede di mettere in pratica, per tale politica, il concetto della responsabilità reciproca e alla pari;

8. sottolinea in particolare che non va messo in discussione il rispetto coerente dei diritti umani e delle norme del diritto umanitario internazionale. A tale riguardo, evidenzia come i conflitti che sconvolgono molti dei partner della PEV pongano nuove sfide circa la tutela dei rifugiati e il rispetto del diritto umanitario internazionale e come occorra adottare nuovi approcci per garantire l'integrazione di nuovi e più efficaci strumenti volti ad assicurare il pieno rispetto degli standard europei ed internazionali a protezione dei rifugiati. Sottolinea inoltre che l'imminente negoziazione dei patti globali sulla migrazione con molti paesi partner della PEV debba avvenire con il coinvolgimento degli enti locali e attraverso una integrazione maggiore tra politica migratoria e politica di vicinato al fine di evitare contraddizioni e disallineamenti.

La stabilità dell'UE e del suo vicinato

9. sottolinea che l'influsso maggiore dell'Europa sulla stabilità e il benessere dei paesi vicini viene esercitato attraverso l'attrattiva del modello socioeconomico dell'UE, l'unità e la solidarietà tra i suoi Stati membri, lo sviluppo sostenibile, la democrazia e il rispetto dei diritti umani e delle libertà democratiche; sottolinea che il contributo più importante dell'UE alla stabilizzazione dei suoi vicini è dato dalla sua stessa stabilità e dal fatto di mantenersi fedele ai suoi principi e ai suoi valori;

10. chiede che le minacce alla sicurezza siano analizzate in tutta la loro complessità, partendo dalle cause dell'instabilità; sottolinea che vanno affrontate in via prioritaria le ragioni socioeconomiche alla radice delle attuali sfide in termini di sicurezza e di migrazione; accoglie favorevolmente l'impegno assunto dall'UE a cooperare con i partner della PEV per realizzare gli obiettivi di sviluppo delle Nazioni Unite; chiede che venga dedicata maggiore attenzione alla promozione dei diritti sociali, in quanto uno sviluppo economico e sociale sostenibile è essenziale per un vicinato stabile; mette in evidenza che la creazione di posti di lavoro costituisce il fattore decisivo per il futuro della maggior parte dei paesi vicini; accoglie con favore l'attenzione prioritaria riservata alla lotta alla disoccupazione giovanile e alla promozione delle piccole e medie imprese; sottolinea che a questo scopo si rendono necessari un approccio multilivello — che vada dal livello nazionale a quello regionale e locale — e una cooperazione regionale, subregionale e transfrontaliera; chiede che i programmi di cooperazione settoriali siano configurati in modo tale da poter essere realizzati dagli enti locali e regionali;

11. accoglie con favore la presentazione, da parte della Commissione, della proposta di creare un nuovo quadro di partenariato con i paesi terzi ed un nuovo piano europeo per gli investimenti esterni volto ad affrontare le cause all'origine della migrazione mobilitando gli investimenti, intensificando l'assistenza tecnica e sostenendo le riforme economiche e strutturali per migliorare il contesto imprenditoriale e politico generale; chiede che gli enti locali e regionali europei siano coinvolti fin dall'inizio in tale processo;

12. si attende che i nuovi «patti sulla migrazione» che l'UE sta negoziando con la Giordania e il Libano nel quadro della comunicazione, del 7 giugno 2016, sulla *creazione di un nuovo quadro di partenariato*, trovino un buon equilibrio tra i bisogni dei profughi, le esigenze e le condizioni specifiche di tali paesi, e le aspettative dell'UE e dei suoi Stati membri, nel rispetto dei diritti umani e degli standard delle norme del diritto umanitario internazionale;

13. ribadisce il proprio impegno nei confronti del popolo tunisino e invoca un autentico partenariato globale e approfondito tra l'UE e la Tunisia; sottolinea che la prosecuzione del suo processo di transizione pacifica e democratica verso la stabilità sotto il profilo sia economico che della sicurezza trasmetterebbe un segnale molto positivo a tutti i paesi della PEV; evidenzia la necessità di incrementare sensibilmente gli aiuti UE alla Tunisia per sostenere il consolidamento della transizione democratica e promuovere gli investimenti e lo sviluppo in tutti i settori dell'economia e della società, in particolar modo la creazione di occupazione e il mantenimento di servizi pubblici di qualità accessibili a tutti; prende atto dell'avvio dei negoziati per la stipula di un ambizioso accordo di libero scambio (zona di libero scambio globale e approfondita) tra l'UE e la Tunisia e invita la Commissione ad adottare un approccio completo che garantisca che tale accordo sia di vantaggio reciproco e, allo stesso tempo, tenga debitamente conto delle forti disparità economiche tra le due parti;

14. chiede che gli enti locali e regionali sia nell'UE che nei paesi PEV siano aiutati in via prioritaria a fornire ai profughi servizi di base di qualità adeguata, invece di dirottarli verso paesi terzi, e che, in una prospettiva più a lungo termine, queste persone siano coinvolte nello sviluppo economico e sociale sostenibile dei loro comuni e regioni di provenienza; rileva che i profughi che giungono in Europa dai paesi vicini costituiscono in prospettiva un ponte tra l'UE e tali paesi;

15. raccomanda, di fronte ai fenomeni di radicalizzazione religiosa, nazionalismo, estremismo e terrorismo, di elaborare strategie e di fornire strumenti adeguati per favorire il dialogo interculturale all'interno dell'UE e con le società dei paesi vicini; sottolinea inoltre la responsabilità e le potenzialità degli enti locali e regionali in questo campo; tale dialogo deve instaurarsi tra i politici, ma anche a livello di società civile e, in particolar modo, tra i cittadini;

16. osserva che le relazioni di buon vicinato con i paesi del vicinato europeo e i paesi loro limitrofi sono imprescindibili per la stabilità in Europa; rileva che la cooperazione economica e il dialogo politico tra l'UE e la Federazione russa rivestono un'importanza particolare; ricorda che una normalizzazione dei rapporti economici e politici con la Russia dipende dall'attuazione integrale dell'accordo di Minsk; rileva che a livello subnazionale e tra attori della società civile e del mondo imprenditoriale la cooperazione e il dialogo proseguono e che tale potenziale andrebbe sfruttato meglio per superare le divergenze.

Differenziazione e cooperazione regionale

17. sottolinea che la cooperazione con l'UE non dovrebbe portare i paesi vicini a competere tra loro per aggiudicarsi le migliori relazioni con l'UE, bensì a collaborare a livello regionale e territoriale; rileva che la dimensione multilaterale della PEV è essenziale; evidenzia che solo tramite la collaborazione sistematica tra tutti i partner di una regione sarà possibile far fronte alle sfide su più livelli poste dall'obiettivo di stabilizzare i paesi vicini; osserva che da parte dell'UE è necessario un impegno maggiore per dare nuovo slancio all'approccio multilaterale della politica di vicinato e assegnare agli enti locali e regionali una posizione centrale in questo processo;

18. pone in rilievo l'impegno e il potenziale del CdR in materia di cooperazione regionale, in particolare tramite l'Assemblea regionale e locale euromediterranea (ARLEM), la Conferenza degli enti regionali e locali per il partenariato orientale (Corleap) e la task force per l'Ucraina; sollecita la Commissione e le delegazioni dell'UE a mettere maggiormente a frutto le competenze specialistiche di questi tre organi;

19. osserva che, in previsione di benefici a lungo termine per il loro sviluppo democratico ed economico, la Georgia, la Repubblica di Moldova e l'Ucraina hanno scelto di rafforzare le relazioni con l'UE, con la quale hanno concluso un accordo di associazione; teme tuttavia che i costi sociali dei processi di riforma possano mettere a rischio l'accettazione del processo di avvicinamento da parte della popolazione, e sollecita l'UE a collaborare ancor più strettamente con i paesi interessati per trovare le modalità più appropriate per gestire questa sfida; sottolinea l'importanza delle riforme in materia di decentramento da condurre in tali paesi ai fini dell'attuazione degli accordi e chiede di promuovere in via prioritaria i processi di democratizzazione a livello locale e regionale;

20. chiede che vengano messe a punto delle strategie per evitare che i paesi si trovino a dover decidere se cooperare più strettamente con l'UE oppure con altri partner; si compiace del fatto che, grazie ai negoziati avviati di recente tra l'UE e l'Armenia, si aprano nuove strade per consentire una stretta cooperazione con l'UE senza ostacolare l'adempimento di altri obblighi a livello internazionale; è dell'avviso che si debba far tesoro di queste esperienze anche nello sviluppo delle relazioni con la Bielorussia e l'Azerbaigian;

21. chiede che vengano messe a punto strategie subregionali che tengano conto delle realtà e delle sfide estremamente diverse che caratterizzano il vicinato meridionale, vale a dire una strategia per la regione Adriatico-ionica, una per il Mediterraneo occidentale e un'altra per il Mediterraneo orientale;

22. sollecita l'Alto rappresentante e la Commissione a presentare una strategia concreta intesa a includere i vicini dei vicini, in special modo la Federazione russa, tra i paesi aderenti alla PEV, al fine di dar corpo a tale approccio;

23. sottolinea che il partenariato comincia nelle regioni frontaliere; sollecita la Commissione a riconoscere il ruolo e a sostenere la cooperazione transfrontaliera emergente tra gli enti locali e regionali dei paesi vicini, creando così un esempio per altri paesi PEV; chiede l'elaborazione di un approccio globale e di più lungo respiro, che trascenda l'attuale periodo di programmazione; a tale riguardo chiede che siano realizzati dei GECT tra l'UE e le regioni limitrofe, e che sia concluso rapidamente un accordo sull'uso armonizzato dei fondi UE tra Interreg Europa e lo strumento europeo di vicinato per lo sviluppo di tutte le regioni dell'UE che confinano con i paesi PEV.

Responsabilità e approccio orientato al cittadino

24. sottolinea che la responsabilità locale e regionale è indispensabile per la riuscita della PEV e che è opportuno definire le politiche e le misure dell'UE, con relativi finanziamenti, tenendo conto delle esigenze regionali; in questo caso occorrerà scegliere un approccio di ampio respiro che vada a vantaggio di tutte le componenti della società e appoggi lo sviluppo regionale; rileva che va potenziato il ruolo degli enti locali e regionali, specialmente di quelli situati nelle regioni di frontiera, nei piani d'azione bilaterali, rafforzando a tal fine i loro diritti e le loro competenze, nonché garantendo una dotazione di risorse che sia di livello sufficiente e accessibile ai suddetti enti;

25. osserva che le conoscenze riguardo all'UE e agli accordi tra i paesi PEV e l'UE a livello locale e tra il grande pubblico sono scarsamente sviluppate; sollecita la Commissione, in collaborazione con le delegazioni dell'UE, ad aumentare sensibilmente la visibilità dei programmi di cooperazione a livello regionale e locale, garantire che gli attori locali e regionali siano meglio informati e formati, in particolare attraverso appositi programmi di formazione per gli insegnanti e lo scambio di materiale didattico, e rafforzare a livello subnazionale la creazione di capacità a beneficio dei programmi PEV;

26. ritiene essenziale rafforzare l'impegno dei giovani e la partecipazione delle donne quali elementi chiave dello sviluppo dei paesi vicini;

27. chiede che venga lanciato un maggior numero di progetti concreti sul campo, con risultati tangibili ed effetti positivi sulla vita quotidiana dei cittadini.

Buon governo, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani e delle libertà civiche

28. sottolinea che il buon governo, lo Stato di diritto, la democrazia e il rispetto dei diritti umani e delle libertà democratiche sono fondamentali per la stabilità; rileva che le società dei paesi vicini all'UE presentano ciascuna esperienze e condizioni storicamente differenti, e che gli standard in materia di democrazia e diritti umani non possono essere imposti dall'esterno o dall'alto, ma devono svilupparsi dal basso; evidenzia il ruolo degli enti locali e regionali nel radicamento della democrazia e dello Stato di diritto nella società; sottolinea che questi valori basilari sono i fondamenti della PEV e non possono essere oggetto di compromesso; evidenzia la necessità di includere negli accordi di partenariato meccanismi istituzionali più efficaci in grado di monitorare il rispetto di tali principi da parte dei paesi partner;

29. rileva che nella maggior parte dei paesi vicini occorre migliorare le capacità amministrative; conferma la disponibilità sua, dei suoi membri, degli enti territoriali interessati e delle loro associazioni nazionali a contribuire ai programmi di potenziamento delle capacità amministrative nei paesi vicini; sollecita la Commissione a creare le condizioni amministrative e finanziarie richieste a tal fine; chiede che siano sostenute con maggior vigore le riforme, nei paesi del vicinato, a favore del decentramento; suggerisce di elaborare insieme ai suddetti paesi dei progetti pilota settoriali da realizzare sotto la responsabilità degli enti locali e regionali in modo da consentir loro di acquisire esperienza nei processi di decentramento;

30. sollecita la Commissione a elaborare progetti destinati ai rappresentanti locali e regionali e alle amministrazioni locali, nel cui contesto poter organizzare lo scambio di esperienze con gli enti locali e regionali dell'UE; chiede che siano sostenute con maggior vigore le associazioni nazionali di enti locali e regionali per favorire lo scambio di esperienze tra tali enti nei singoli paesi PEV; si dichiara favorevole a un'estensione significativa dei programmi di partenariato tra città e dei progetti TAIEX (strumento di assistenza tecnica e scambio di informazioni), nonché del programma di gemellaggio; sollecita la Commissione a fornire un adeguato sostegno non soltanto politico ma anche finanziario ad attività dirette dallo stesso CdR e sviluppate nel quadro dell'ARLEM, della Corleap e della task force per l'Ucraina;

31. rinnova la richiesta rivolta al SEAE di designare, quale misura concreta, un interlocutore di riferimento per gli enti locali e regionali in ciascuna delle 16 delegazioni della Commissione presso i paesi PEV.

Cooperazione nel settore dell'energia

32. osserva che una stretta cooperazione sulle questioni legate all'energia rappresenta un elemento sostanziale delle relazioni dell'UE con i suoi vicini, dato che molti di questi paesi sono importanti fornitori di energia per gli Stati membri dell'UE; reputa che l'UE possa ridurre la sua dipendenza dai fornitori esterni e da fonti di provenienza esterna grazie al miglioramento della propria efficienza energetica in ciascuna fase della catena energetica, ricorrendo al massimo a fonti energetiche rinnovabili e ad altre fonti interne e privilegiando i combustibili e le tecnologie sostenibili sul piano ambientale. L'UE darà così un contributo anche al conseguimento degli obiettivi concordati alla COP 21 di Parigi; sottolinea che la cooperazione in campo energetico tra l'UE e i suoi vicini dovrebbe anzitutto riguardare i progetti per lo sviluppo di infrastrutture energetiche e per l'efficienza energetica;

33. fa presente che il Patto dei sindaci per il clima e l'energia potrebbe essere una delle piattaforme per la cooperazione in questo ambito e, a questo proposito, offre le competenze e le conoscenze dei propri Ambasciatori del Patto dei sindaci per la realizzazione degli obiettivi climatici ed energetici nei paesi PEV;
34. riconosce il diritto da parte degli Stati membri di decidere in merito al loro approvvigionamento energetico; chiede di tener conto costantemente delle istanze degli enti locali e regionali e dei punti di vista dei cittadini al riguardo; richiama l'attenzione sulla forte opposizione manifestata da numerosi comuni dell'UE rispetto all'estrazione di gas e petrolio con la tecnica della fratturazione idraulica e chiede che al centro della cooperazione energetica con i paesi PEV sia posto il rispetto delle norme ambientali UE più rigorose in materia di estrazione e raffinazione di gas e petrolio;
35. chiede che venga migliorata l'interconnessione delle reti energetiche non solo all'interno dell'UE, ma anche tra l'UE e i paesi vicini, nonché tra questi e i loro vicini rispettivi;
36. esprime preoccupazione di fronte al forte aumento dei prezzi dell'energia in alcuni paesi PEV e chiede che l'impegno della Commissione a favore dell'accessibilità economica dell'energia sfoci in misure concrete a sostegno della popolazione dei paesi PEV in condizioni di povertà energetica;
37. è fermamente convinto che i nuovi progetti nel settore dell'energia debbano essere incentrati sulla diversificazione delle fonti e non debbano compromettere lo status dei paesi PEV in quanto paesi di transito delle risorse energetiche.

Creazione di sinergie

38. raccomanda un migliore scambio delle esperienze maturate nella cooperazione con i paesi del vicinato sia orientale che meridionale, e plaude all'impegno profuso dai membri dell'ARLEM, della Corleap e della task force per l'Ucraina;
39. chiede un più stretto coordinamento tra la PEV e i programmi elaborati dall'UE per alleviare le condizioni dei profughi nei paesi del vicinato;
40. si compiace che la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE riconosca il ruolo delle regioni in quanto esse «rappresentano spazi critici di governance in un mondo privo di centro» e si impegni a «promuovere e sostenere ordini regionali cooperativi in tutto il mondo»; chiede all'Alto rappresentante e al SEAE di tener conto e di avvalersi dell'esperienza maturata dagli enti locali e regionali.

Risorse finanziarie

41. sottolinea che i finanziamenti stanziati a titolo dello Strumento europeo di vicinato non sono commisurati alle ambizioni politiche dell'UE e alle sfide poste dal vicinato, e si rammarica che non si sia colta l'occasione del riesame della PEV per raccomandare un aumento delle risorse finanziarie;
42. osserva che attualmente l'UE si trova ad affrontare una serie di crisi senza precedenti, tra cui in particolare l'emergenza dei profughi, catastrofi naturali e conflitti armati, che hanno messo in pericolo i valori fondamentali; rileva che, al momento di decidere in merito al quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020, le suddette crisi non erano ancora prevedibili; sollecita quindi la Commissione a presentare una proposta di revisione del QFP che ne innalzi i massimali a titolo di questa rubrica 4, come anche della rubrica 3, producendo così anche un significativo aumento degli stanziamenti a favore della PEV, tra l'altro per far fronte alla crisi dei migranti e dei profughi e garantire le attività di accoglienza e integrazione dei migranti, le quali sono organizzate principalmente dagli enti locali e regionali; il nuovo QFP offre l'opportunità di aumentare le risorse destinate specificamente alla realizzazione delle priorità dell'agenda europea sulla migrazione, anche nella sua dimensione esterna;
43. chiede di ridurre progressivamente la pratica di concentrare le risorse finanziarie per la PEV in via prioritaria sulla cooperazione con i livelli nazionali; chiede che siano fissate delle quote per quanto possibile commisurate alle condizioni dei singoli paesi per il finanziamento di progetti a livello subnazionale; insiste sulla necessità di adattare le risorse finanziarie dell'UE ai bisogni specifici degli attori locali e regionali, sostenendo, tra l'altro, i progetti di piccole dimensioni e utilizzando il co-finanziamento in modo flessibile; propone alla Commissione di valutare la possibilità di reintrodurre lo Strumento per l'amministrazione locale (*Local Administration Facility* — LAF) utilizzato dai paesi candidati all'adesione, estendendone il campo di applicazione ai paesi PEV e dotandolo di norme più severe in materia di rimborso, che richiedano l'attuazione di progetti più concreti e sostenibili; chiede che l'utilizzo delle risorse finanziarie sia soggetto a un controllo scrupoloso, anche da parte della società civile.

Bruxelles, 11 ottobre 2016

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

Parere del Comitato europeo delle regioni - Strategia per l'aviazione

(2017/C 088/14)

Relatrice: Ulrika Carlefall Landergren (SE/ALDE), membro del consiglio comunale di Kungsbacka

Testi di riferimento: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Una strategia per l'aviazione in Europa

COM(2015) 598 final;

Documento di lavoro della Commissione SWD(2015) 261 final, che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Una strategia per l'aviazione in Europa;

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.

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

1. concorda con la Commissione sull'importanza del settore dell'aviazione per la crescita economica, l'occupazione, il commercio e la mobilità sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea. L'aviazione costituisce un settore fondamentale dell'economia poiché genera un gran numero di posti di lavoro;
2. sottolinea inoltre l'importanza sociale del settore e il ruolo significativo che svolge per la coesione territoriale, soprattutto poiché permette alle regioni periferiche e scarsamente popolate, comprese quelle insulari e ultraperiferiche, di accedere ai mercati comuni più vasti e agli scambi culturali. Secondo il CdR, un settore dell'aviazione europea competitivo e sostenibile a lungo termine costituisce un elemento essenziale anche per lo sviluppo a livello locale e regionale;
3. alla luce dei cambiamenti strutturali verificatisi negli ultimi anni nel mercato internazionale dell'aviazione, concorda con la Commissione sulla necessità di una strategia europea comune in materia di aviazione e approva l'obiettivo di sostenere la mobilità dei cittadini europei, potenziare la competitività e conseguire la sostenibilità sia ecologica che economica e sociale dell'intera rete del valore del settore dell'aviazione nell'UE;
4. sottolinea che gli enti locali e regionali svolgono un ruolo determinante per lo sviluppo degli aeroporti e dell'aviazione, dal momento che sono responsabili della qualità di vita della popolazione, dell'ambiente e della pianificazione territoriale. Uno sviluppo sostenibile e costante dell'aviazione in Europa, un uso più efficace e un aumento della capacità aeroportuale richiedono una cooperazione aperta, trasparente e basata sulla fiducia tra gli enti locali e regionali e i rappresentanti del settore dell'aviazione e degli aeroporti nell'ambito della pianificazione territoriale. Si tratta di una condizione essenziale per ottenere l'accettazione necessaria a rafforzare la competitività e a garantire all'aviazione europea un ruolo guida nel settore;
5. considera estremamente deplorabile, in questo contesto, che non si faccia alcun riferimento al livello locale e regionale né alle rispettive autorità quando si afferma la necessità di realizzare uno sforzo comune e di cooperare. Allo stesso modo, non viene fatta menzione della prospettiva territoriale e spaziale e non si presta alcuna attenzione all'impatto ambientale a livello locale e regionale, fattori questi che sono essenziali per lo sviluppo a lungo termine del settore dell'aviazione. I rappresentanti del settore sono consapevoli di questi aspetti, dei quali, tuttavia, la strategia non tiene conto.

Lo sviluppo del mercato del trasporto aereo

6. ritiene che, negli ultimi vent'anni, la liberalizzazione del mercato europeo del trasporto aereo abbia comportato notevoli vantaggi per le regioni ed i cittadini, e sostiene le misure proposte per lo sviluppo di tale mercato, compresa la negoziazione di un accordo globale in materia di trasporto aereo a livello dell'UE con una serie di paesi e regioni, ma anche i negoziati sulle norme in materia di concorrenza, poiché si tratta di misure che possono contribuire a un'ulteriore liberalizzazione del settore e garantire condizioni eque di concorrenza nel settore dell'aviazione. Gli accordi globali sui trasporti aerei in corso di negoziazione devono includere il rispetto delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL);

7. pur essendo consapevole dell'impatto della liberalizzazione sul panorama europeo dei trasporti aerei, ricorda anche le principali sfide che al riguardo occorre affrontare, ossia la necessità di promuovere uno sviluppo territoriale equilibrato, garantire che tanto i posti di lavoro esistenti quanto quelli di nuova creazione siano conformi alle norme europee, e assicurare l'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato.

Mancanza di capacità in volo e a terra?

8. rileva che, in termini di capacità in volo, dal dialogo con gli operatori del mercato emerge che non esiste una vera mancanza di capacità nello spazio aereo e che la media dei ritardi è molto contenuta. Esiste invece un margine significativo per il miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni ambientali, nonché per la riduzione dei costi attraverso l'attuazione del Cielo unico europeo e i risultati di SESAR (l'impresa comune per la realizzazione del sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo), anche grazie a norme comuni che potrebbero contribuire a un'apertura del mercato dei servizi di gestione del traffico aereo. Un sistema efficace e perfettamente integrato di gestione del traffico aereo apporterebbe benefici alle regioni e presenterebbe un interesse locale, in particolare per le regioni periferiche dotate di aeroporti di piccole dimensioni. La gestione del traffico aereo a distanza è un esempio degli sviluppi tecnologici che permettono di migliorare l'efficienza operativa degli aeroporti regionali di piccole dimensioni;

9. sostiene la proposta di elaborare una pianificazione strategica per la gestione delle capacità aeroportuali a livello UE in una situazione di carenza di capacità in taluni grandi aeroporti, considerato che molti altri aeroporti sono sottoutilizzati. Dato che, in generale, esiste un eccesso di capacità, è importante garantire un utilizzo efficace delle infrastrutture già realizzate, con evidenti impatti sull'ambiente. Sottolinea che tale pianificazione a livello nazionale e regionale deve fondarsi sulla dimensione territoriale. Una questione di importanza cruciale riguarda il modo in cui utilizzare al meglio le capacità aeroportuali esistenti. La strategia evidenzia le differenze in termini di connettività tra le diverse regioni, differenze che non sempre possono essere giustificate dalle diverse condizioni locali né dalle differenze riguardo alla domanda o alle condizioni dell'offerta. Tali differenze causano considerevoli svantaggi competitivi per determinate regioni nonché un utilizzo minore e più diseguale del potenziale complessivo, e pregiudicano la coesione territoriale. Una connettività regionale adeguata per tutte le regioni d'Europa deve costituire il punto di partenza, mentre occorre evitare il moltiplicarsi di aeroporti non redditizi nonché eventuali distorsioni della concorrenza qualora vi siano i presupposti per il buon funzionamento del mercato interno;

10. si compiace del fatto che la Commissione continuerà a lavorare insieme all'Osservatorio aeroportuale per monitorare l'andamento della connettività europea sia interna che esterna all'UE, individuando sia eventuali lacune che le opportune misure da adottare. Un'analisi coerente e costante della connettività delle regioni in relazione alla domanda attuale che individui le regioni insufficientemente servite e fornisca informazioni sulle capacità aeroportuali esistenti costituirebbe una valida base per la pianificazione dell'utilizzo e dello sviluppo delle capacità aeroportuali. Le misure di pianificazione intese a migliorare l'accessibilità e ad ampliare il bacino di utenza possono incidere sull'attrattiva degli aeroporti sottoutilizzati. A giudizio del CdR, è essenziale che tale pianificazione tenga conto del trasporto sia dei passeggeri che delle merci, si basi su una prospettiva intermodale e consideri l'impatto economico, sociale e ambientale;

11. osserva che, nella strategia, la Commissione esorta il Consiglio e il Parlamento europeo ad adottare rapidamente la proposta di revisione del regolamento sull'assegnazione delle bande orarie, presentata dalla Commissione nel 2011. Ritiene che si debba attribuire alla connettività regionale una maggiore priorità di quella prevista al momento della presentazione della proposta di revisione, la quale andrebbe riformulata in modo da tenere maggiormente conto delle priorità della connettività regionale.

Trasporto aereo di merci

12. osserva che il traffico merci rappresenta una parte significativa del settore del trasporto aereo, ma che la strategia per il settore dell'aviazione non ne tiene affatto conto. Il trasporto aereo di merci costituisce una parte essenziale del trasporto merci e della logistica, incide sulle condizioni di sviluppo delle regioni — soprattutto delle regioni ultraperiferiche — e costituisce un aspetto importante della pianificazione regionale. Nella pianificazione è essenziale tenere conto del trasporto aereo di merci adottando la prospettiva di una logistica intermodale. Il CdR ritiene che una strategia globale in materia di aviazione dell'UE debba tenere conto del trasporto aereo di merci in relazione alle capacità aeroportuali, all'intermodalità e alla rete logistica, ma anche al problema specifico dell'inquinamento acustico che può essere provocato dal traffico aereo di sera tardi, di notte e di mattina presto.

Connettività

13. osserva che il potenziale di sviluppo di una regione dipende in ampia misura dalla qualità della connettività internazionale della regione stessa. Dal punto di vista regionale, assicurare un buon grado di connettività costituisce una priorità assoluta per il settore dell'aviazione. Il CdR ritiene pertanto che sia interesse legittimo delle regioni impegnarsi per rafforzare e sviluppare la propria connettività attraverso lo sviluppo delle rotte. Nel caso degli aeroporti ultraperiferici, la connettività aerea è una vera e propria esigenza per via della situazione geografica delle regioni in cui sono situati e per il fatto che queste ultime non conoscono alternative a detto modo di trasporto. In questo contesto sarebbe possibile ricorrere a incentivi per l'introduzione di nuove destinazioni di volo e per la loro promozione. Al fine di non falsare la concorrenza e perdere credibilità, è essenziale garantire la trasparenza;

14. allo stesso tempo sottolinea che la connettività è assicurata alle regioni dai sistemi di trasporto intermodale integrato. Il trasporto aereo è essenziale per i collegamenti a lunga distanza e la connettività a livello continentale e intercontinentale; per i viaggi porta a porta e il miglioramento in termini di qualità globale del viaggio, è invece determinante il grado di coordinamento tra il trasporto aereo e gli altri modi di trasporto all'interno di un sistema di trasporto integrato. In questo contesto si deve inoltre tenere conto della necessità, per coloro che lavorano negli aeroporti o nelle loro vicinanze, di disporre di trasporti pubblici in grado di rispondere alle loro esigenze di pendolari (per lo più al di fuori del normale orario di lavoro).

Diritti aeroportuali come strumenti di controllo

15. sottolinea l'importanza della trasparenza e del dialogo tra gli aeroporti e i vettori aerei nella definizione dei diritti aeroportuali. Auspica inoltre l'introduzione, nella strategia per il settore dell'aviazione, di un invito a utilizzare in maniera coordinata l'opzione di riscuotere diritti aeroportuali a fini ambientali in relazione all'inquinamento acustico e alla qualità dell'aria. Un ricorso ampio e coordinato ai diritti aeroportuali a fini ambientali dovrebbe costituire uno dei numerosi incentivi importanti che, assieme a strumenti economici volti a ridurre il consumo di carburanti e l'impatto climatico, possono contribuire ad accelerare il rinnovo della flotta, il che è auspicabile dal punto di vista climatico e ambientale. Il CdR è inoltre favorevole al fatto che nella strategia si tenga generalmente conto della questione degli incentivi per accelerare il rinnovo della flotta di aeromobili per motivi ambientali e climatici.

Sostegno alle zone insufficientemente servite

16. si rammarica del fatto che, nella strategia, la Commissione non abbia evidenziato il ruolo e l'importanza degli aeroporti regionali per lo sviluppo del settore dell'aviazione. L'approccio equilibrato che la Commissione prevede di adottare in linea con gli orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree (GU C 99 del 4.4.2014, pag. 3) deve tenere conto della necessità in materia di sviluppo e di connettività di tutte le regioni europee, in particolare di quelle scarsamente popolate, periferiche e ultraperiferiche, poiché è evidente il rischio che il mercato non sia in grado di soddisfare tale esigenza. Sottolinea che gli obblighi di servizio pubblico rivestono un'importanza fondamentale dal punto di vista regionale, ma deve essere anche considerata la necessità per un aeroporto regionale di poter essere sostenuto nel raggiungimento sostenibile nel lungo periodo del livello di *break even* economico. Per la sopravvivenza nel lungo periodo delle regioni ultraperiferiche, periferiche e scarsamente popolate, nonché di quelle che per altri motivi non sono dotate di collegamenti adeguati, i collegamenti aerei con i centri economici e amministrativi nazionali e con gli hub aeroportuali, che permettono ulteriori spostamenti, sono determinanti. Per creare condizioni di sviluppo adeguate per tali regioni, in molti casi sono necessari appalti pubblici, aiuti all'investimento e sovvenzioni di funzionamento per gli aeroporti, nonché la garanzia, nelle ore di punta, di bande orarie (slot) negli hub aeroportuali che consentano di proseguire il viaggio verso destinazioni europee e intercontinentali. Dato che si tratta di condizioni essenziali per la coesione territoriale dell'Unione europea, il CdR ritiene che esse debbano trovare riscontro nella strategia per l'aviazione. Il CdR ribadisce la posizione già espressa, secondo cui gli sforzi della Commissione dovrebbero concentrarsi sulle grandi realtà aeroportuali e gli interventi a sostegno dei piccoli aeroporti aventi un traffico medio annuo inferiore a 300 000 passeggeri dovrebbero esulare dall'ambito di applicazione degli aiuti di Stato perché incapaci di incidere in modo significativo sugli scambi tra Stati membri e in quanto tali aeroporti sono strutturalmente incapaci di coprire i costi operativi e di capitali⁽¹⁾, nonché in quanto il sostegno pubblico è destinato allo sviluppo di infrastrutture di trasporto aereo sicure ed economicamente sostenibili in regioni servite da collegamenti insufficienti⁽²⁾. A tale disposizione dovrebbe naturalmente accompagnarsi un significativo innalzamento della soglia di esenzione per gli aiuti agli aeroporti che forniscono SIEG (attualmente fissata a 200 000 passeggeri/anno), che

⁽¹⁾ Parere del CdR, del 28 novembre 2013, in merito agli orientamenti dell'UE sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree, COTER-V/043 (GU C 114 del 15.4.2014, pag. 11).

⁽²⁾ Cfr. la decisione della Commissione, del 23 luglio 2014, relativa all'aeroporto di Angoulême (Francia): http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-498_en.htm.

andrebbe riportata a quella già in vigore prima dell'adozione del c.d. «pacchetto Almunia» sui SIEG, ovvero 1 milione di passeggeri/anno. Un tale innalzamento della soglia di esenzione deve tuttavia essere subordinato all'impossibilità di realizzare una connettività adeguata con altri mezzi;

17. ritiene che l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato — in particolare degli orientamenti del 2014 sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree — e delle disposizioni dell'UE che disciplinano i servizi d'interesse economico generale sia eccessivamente complessa e che determini incertezze sulla maniera in cui gli enti locali e regionali possono fornire sostegno finanziario agli aeroporti regionali. Il trattamento riservato a tali casi dalla Commissione è considerato molto dispendioso in termini di tempo e andrebbe pertanto chiarito e reso più snello nella sua procedura autorizzativa. L'incertezza e i ritardi nelle procedure rischiano di complicare il mantenimento di collegamenti adeguati con le regioni più piccole, periferiche e ultraperiferiche e possono avere un impatto negativo sullo sviluppo economico di queste regioni;

18. in relazione alla revisione del regolamento generale di esenzione per categoria (RGEC)⁽³⁾ che si prefigge l'obiettivo di esonerare dall'obbligo di notifica gli aiuti di Stato destinati a infrastrutture aeroportuali, condivide appieno, per quanto attiene al regime degli aiuti agli investimenti per gli aeroporti regionali, l'approccio della Commissione europea secondo cui «non è opportuno fissare una soglia di notifica in termini di importo dell'aiuto, in quanto l'impatto di una misura di aiuto sulla concorrenza dipende in larga misura dalle dimensioni dell'aeroporto e non dalla portata dell'investimento». Inoltre si aspetta che, per quanto attiene alle «definizioni relative agli aiuti a favore di aeroporti regionali», la Commissione ne garantisca l'allineamento alla legislazione dell'UE già in vigore.

Ricerca e innovazione

19. plaude al fatto che la strategia riconosca l'importanza della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione al fine di salvaguardare la leadership dell'Europa nel settore del trasporto aereo e nell'industria aeronautica. Sottolinea il ruolo delle regioni, soprattutto in relazione alla loro responsabilità per lo sviluppo regionale, nell'interazione tra il settore pubblico, quello privato e il mondo accademico nell'ambito della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione. Le attività di ricerca e sviluppo destinate a limitare l'impatto ambientale dell'aviazione rivestono un interesse particolare per gli enti locali e regionali. Ad esempio, lo sviluppo di combustibili non fossili ed economicamente convenienti per aeromobili costituisce un importante settore di ricerca.

Droni

20. ritiene che l'uso di droni a livello locale e regionale presenti un potenziale importante, in particolare nelle zone scarsamente popolate d'Europa, e sostiene l'obiettivo di porre l'UE all'avanguardia nella messa a punto della tecnologia e dell'applicazione dei droni. Un ambito che presenta un forte potenziale di sviluppo è, ad esempio, l'agricoltura, settore in cui l'applicazione dei droni può contribuire ad accrescere l'efficienza nel lungo periodo. La gamma e il numero dei servizi legati ai droni dovrebbero aumentare notevolmente, e questo andrebbe a vantaggio delle imprese e dei cittadini; allo stesso tempo un maggiore utilizzo dei droni significa che occorre prendere in considerazione e affrontare le questioni legate alla sicurezza in volo e a terra, alla tutela della privacy, alla responsabilità, alla regolamentazione dell'uso dello spazio radioelettrico e all'accettazione da parte del pubblico. Alla luce di questi fattori il CdR ha effettuato una valutazione d'impatto territoriale in relazione ai droni. Il Comitato è favorevole a una regolamentazione armonizzata sull'uso dei droni a livello di UE che sia fondata sulla consapevolezza dei rischi e sul rispetto del principio di sussidiarietà, e sottolinea la necessità di un dialogo tra l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA), responsabile della regolamentazione di base, e i soggetti interessati a livello nazionale, regionale e locale negli Stati membri. La tecnologia in materia di droni assicura al settore dell'aviazione una nuova diffusione locale e regionale rispetto al passato, ed è necessario che questa dimensione territoriale sia riconosciuta nella legislazione e nella regolamentazione. Il regolamento generale armonizzato sui droni deve inoltre contenere disposizioni relative alla certificazione e alla omologazione della formazione e delle competenze nell'uso e nella manutenzione di droni, in modo da garantire la libera circolazione degli operatori di questo settore e l'insediamento di imprese su qualsiasi territorio dell'Unione europea.

Clima, ambiente e intermodalità — Pianificazione territoriale per uno sviluppo sostenibile

21. constata con stupore che nella strategia la questione climatica, che costituisce una delle maggiori sfide comuni per il futuro, viene trattata solo in maniera sommaria. A questo riguardo sottolinea la necessità di affrontare questioni quali la

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_gber_review/index_en.html.

frammentazione del cielo europeo e la mancanza di interventi a favore della mitigazione a livello mondiale, questioni che costituiscono i principali fattori che ostacolano la riduzione delle emissioni di biossido di carbonio. Il fatto che nel quadro dell'ICAO venga introdotto un meccanismo globale inteso a limitare l'impatto del settore aereo sul clima costituisce un'iniziativa positiva e importante, che tuttavia non deve impedire all'Europa, in linea con l'obiettivo fissato nella strategia, di preservare e rafforzare nel tempo le rigorose norme ambientali, e di perseguire obiettivi più ambiziosi rispetto a quelli di base stabiliti dall'ICAO. Occorre prestare particolare attenzione alla necessità di ridurre eventuali problemi di accessibilità e competitività per le regioni di cui all'articolo 349 del TFUE;

22. si rammarica del fatto che il settore del trasporto aereo (insieme con quello marittimo) sia stato escluso dall'accordo sul clima raggiunto a Parigi lo scorso anno. Rammenta che i voli all'interno dell'UE sono già soggetti al sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE (ETS), e incoraggia vivamente l'applicazione di tale meccanismo al di fuori dell'UE per limitare le emissioni di biossido di carbonio. Per questo motivo il CdR incoraggia fortemente l'ICAO a compiere un passo avanti in tal senso nel corso della sua imminente 39^a assemblea;

23. sottolinea che l'impatto climatico costituisce una responsabilità comune che ricade su tutti gli attori coinvolti; è importante adottare un approccio olistico e non concentrarsi unicamente sugli effetti del trasporto aereo sul clima. A livello locale e regionale, i trasporti terrestri e le attività connesse agli aeroporti sono responsabili di una parte significativa di tale impatto, vale a dire fino al 50 % del totale delle emissioni di CO₂. La cooperazione tra gli enti locali e regionali, il settore privato e gli aeroporti per sviluppare soluzioni di trasporto intermodale intelligente sotto il profilo climatico costituisce l'esempio di un'iniziativa che può contribuire in maniera significativa a ridurre l'impatto climatico. Molti aeroporti perseguono programmi ambiziosi che contribuiscono a ridurre in maniera significativa le emissioni di biossido di carbonio prodotte dagli aeroporti in Europa. Il CdR ritiene che la strategia per il settore dell'aviazione dovrebbe tenere conto delle responsabilità e del potenziale degli enti locali e regionali nella riduzione attiva delle emissioni di CO₂ prodotte dal trasporto aereo;

24. reputa che il rumore prodotto dagli aeromobili costituisca un grosso problema che deve essere affrontato, se il settore europeo dell'aviazione UE vuole svilupparsi ulteriormente. Nota con sorpresa che una questione di tale importanza per il settore dell'aviazione viene trattata in maniera inadeguata. Il rumore prodotto dagli aeromobili è all'origine di gravi problemi di salute e riduce la qualità di vita. Gli enti locali e regionali, in quanto responsabili della salute, della sicurezza e del benessere dei cittadini nonché della pianificazione territoriale, svolgono un ruolo centrale nella gestione del rumore prodotto dai velivoli in prossimità degli aeroporti e nella risoluzione dei conflitti di interessi che ne derivano;

25. chiede altresì un esame più approfondito delle altre forme di impatto ambientale del trasporto aereo, in particolare delle emissioni di ossidi di azoto e di particolato. La strategia fa riferimento ai risultati attesi dai progetti di ricerca e sviluppo come le iniziative Clean Sky e SESAR; grazie a una relazione annuale sull'ambiente, l'UE, gli Stati membri e il settore dell'aviazione potranno monitorare meglio le prestazioni ambientali del trasporto aereo e giudicare l'efficacia delle diverse misure adottate. Il CdR accoglie con favore questa valutazione sistematica, coerente e periodica delle prestazioni ambientali. Per gli enti locali e regionali è estremamente importante avere accesso ai dati raccolti a un livello geografico inferiore;

26. ritiene che la strategia per l'aviazione debba riconoscere espressamente il ruolo fondamentale degli enti locali e regionali e incoraggiare lo sviluppo di forme di collaborazione efficaci fra i gestori aeroportuali e gli enti locali e regionali. Occorre porre in evidenza le buone pratiche allo scopo di stimolare e sostenere i progressi in questo senso;

27. sostiene che, in materia di impatto ambientale, esistono due approcci di base che devono essere complementari: il primo consiste nel ridurre le emissioni alla fonte, e in questo caso le norme e gli strumenti internazionali svolgono un ruolo importante; il secondo consiste nel limitare le emissioni a livello locale e le relative conseguenze mediante un'efficace pianificazione territoriale e altre misure sul piano locale e regionale, e una stretta cooperazione tra gli enti locali e regionali e i rappresentanti degli aeroporti e del settore del trasporto aereo. L'importanza della pianificazione a livello locale e regionale e il ruolo chiave degli enti locali e regionali in questo contesto vengono tuttavia ignorati dalla strategia, e ciò costituisce una grave lacuna.

Bruxelles, 12 ottobre 2016

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

Parere del Comitato europeo delle regioni - Il sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS)

(2017/C 088/15)

| | |
|----------------------------------|--|
| Relatore: | Hans-Jörg Duppré (DE/PPE), capo dell'amministrazione distrettuale del Palatinato sud-occidentale |
| Documento di riferimento: | Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi COM(2015) 586 final |

I. PROPOSTE DI EMENDAMENTO

Emendamento 1

Considerando 6

| <i>Testo proposto dalla Commissione</i> | <i>Emendamento del CdR</i> |
|--|---|
| <p>La recente crisi ha mostrato che il funzionamento del mercato interno può essere minacciato e che sussiste un crescente rischio di frammentazione finanziaria. Il dissesto di una banca di dimensioni relativamente importanti rispetto al settore bancario nazionale o il dissesto contemporaneo di una parte del settore bancario nazionale può rendere gli SGD nazionali vulnerabili in caso di crisi locali di grande portata, anche con i meccanismi di finanziamento aggiuntivo previsti dalla direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. Tale vulnerabilità degli SGD nazionali alle grandi crisi locali può contribuire a stabilire tra le banche e i rispettivi emittenti sovrani nazionali un circolo vizioso che pregiudica l'omogeneità della tutela dei depositi e contribuisce a diminuire la fiducia tra i depositanti determinando instabilità sul mercato.</p> | <p>La recente crisi ha mostrato che il funzionamento del mercato interno può essere minacciato e che sussiste un crescente rischio di frammentazione finanziaria. Il dissesto di una banca di dimensioni relativamente importanti rispetto al settore bancario nazionale o il dissesto contemporaneo di una parte del settore bancario nazionale può rendere gli SGD nazionali vulnerabili in caso di crisi locali di grande portata, anche con i meccanismi di finanziamento aggiuntivo previsti dalla direttiva 2014/49/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, <i>fintantoché l'istituzione degli SGD da creare in base a questa direttiva non sia completata e la loro dotazione finanziaria non sia sufficientemente assicurata.</i> Tale vulnerabilità degli SGD nazionali alle grandi crisi locali può contribuire a stabilire tra le banche e i rispettivi emittenti sovrani nazionali un circolo vizioso che pregiudica l'omogeneità della tutela dei depositi e contribuisce a diminuire la fiducia tra i depositanti determinando instabilità sul mercato.</p> |

Motivazione

L'adeguamento mira a chiarire che gli SGD nazionali previsti dalla direttiva 2014/49/UE e da recepire nel diritto nazionale, saranno particolarmente vulnerabili se la loro istituzione non viene completata e se i fondi nazionali non sono dotati di risorse sufficienti.

Emendamento 2

Considerando 8

| <i>Testo proposto dalla Commissione</i> | <i>Emendamento del CdR</i> |
|---|---|
| <p>Benché la direttiva 2014/49/UE migliori notevolmente la capacità dei sistemi nazionali di risarcire i depositanti, sono necessarie a livello dell'unione bancaria disposizioni più efficienti di garanzia dei depositi per garantire sufficienti mezzi finanziari a sostegno della fiducia di tutti i depositanti e quindi a salvaguardia della stabilità finanziaria. L'EDIS rafforzerebbe la resilienza dell'unione bancaria nei confronti di crisi future mediante una più ampia condivisione del rischio e offrirebbe pari protezione per i depositanti assicurati, sostenendo così il corretto funzionamento del mercato interno.</p> | <p>Benché la direttiva 2014/49/UE migliori notevolmente la capacità dei sistemi nazionali di risarcire i depositanti, in determinati casi sono necessarie a livello dell'unione bancaria disposizioni più efficienti di garanzia dei depositi per garantire sufficienti mezzi finanziari a sostegno della fiducia di tutti i depositanti e quindi a salvaguardia della stabilità finanziaria. Un EDIS funzionante rafforzerebbe la resilienza dell'unione bancaria nei confronti di crisi future mediante una più ampia condivisione del rischio e offrirebbe pari protezione per i depositanti assicurati, sostenendo così il corretto funzionamento del mercato interno. Ciò presuppone tuttavia che in tutti gli Stati membri con l'attuazione della direttiva 2014/49/UE vengano create le stesse condizioni, aspetto che sarà verificato da una valutazione della Commissione europea entro il 31 dicembre 2016. In linea con i propri orientamenti relativi all'approccio legiferare meglio, la Commissione presenta, entro la stessa data, una valutazione d'impatto relativa alla proposta, nella quale si tiene conto, tra l'altro, anche di aspetti relativi alla garanzia degli enti creditizi.</p> |

Motivazione

L'articolo 19, paragrafo 5, della direttiva 2014/49/UE prevede che la Commissione europea, entro il 2019, presenti una relazione sul funzionamento degli SGD in un sistema europeo. Poiché la proposta di regolamento ora pubblicata è stata presentata già prima della pubblicazione della relazione e parte dalla premessa diretta di SGD funzionanti, la relazione della Commissione europea dovrebbe essere presentata già entro la fine di quest'anno per consentire una discussione basata su elementi concreti. Lo stesso vale per la necessità di effettuare una valutazione d'impatto.

Emendamento 3

Considerando 15

| <i>Testo proposto dalla Commissione</i> | <i>Emendamento del CdR</i> |
|--|--|
| <p>Per garantire condizioni di parità nel mercato interno nel suo complesso, il presente regolamento è coerente con la direttiva 2014/49/UE. Esso integra le norme e i principi di tale direttiva al fine di garantire che l'EDIS funzioni correttamente e che disponga di adeguate risorse finanziarie. Il diritto materiale da applicare alla garanzia dei depositi nel quadro dell'EDIS sarà pertanto coerente con quello applicabile dagli SGD nazionali o dalle autorità designate degli Stati membri non partecipanti, armonizzato mediante la direttiva 2014/49/UE.</p> | <p>Per garantire condizioni di parità nel mercato interno nel suo complesso, il presente regolamento è coerente con la direttiva 2014/49/UE. Esso integra le norme e i principi di tale direttiva al fine di garantire che l'EDIS funzioni correttamente e che disponga di adeguate risorse finanziarie. Esso tiene conto, in particolare, dell'interdipendenza tra un'economia stabile e l'attività delle banche locali e regionali, nonché delle banche di promozione. Tali istituti forniscono in primo luogo un sostegno finanziario alle misure di promozione a livello locale, regionale e nazionale. Il diritto materiale da applicare alla garanzia dei depositi nel quadro dell'EDIS sarà pertanto coerente con quello applicabile dagli SGD nazionali o dalle autorità designate degli Stati membri non partecipanti, armonizzato mediante la direttiva 2014/49/UE.</p> |

Motivazione

L'emendamento è volto a garantire che il ruolo delle banche pubbliche sia preso sufficientemente in considerazione nella proposta.

Emendamento 4

Articolo 1, paragrafo 3

| <i>Testo proposto dalla Commissione</i> | <i>Emendamento del CdR</i> |
|--|--|
| <p>l'articolo 2 è sostituito dal seguente:</p> <p>«<i>Articolo 2</i></p> <p>Ambito di applicazione</p> <p>1. Ai fini dell'SRM, il presente regolamento si applica alle seguenti entità:</p> <p>a) gli enti creditizi stabiliti in uno Stato membro partecipante;</p> <p>b) le imprese madri, comprese le società di partecipazione finanziaria e le società di partecipazione finanziaria mista, stabilite in uno Stato membro partecipante, ove siano soggette alla vigilanza su base consolidata svolta dalla BCE conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera g), del regolamento (UE) n. 1024/2013;</p> <p>c) le imprese d'investimento e gli enti finanziari stabiliti in uno Stato membro partecipante ove rientrino nell'ambito della vigilanza su base consolidata dell'impresa madre svolta dalla BCE conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera g), del regolamento (UE) n. 1024/2013.</p> <p>2. Ai fini dell'EDIS, il presente regolamento si applica alle seguenti entità:</p> <p>a) i sistemi di garanzia dei depositi partecipanti, quali definiti all'articolo 3, paragrafo 1 bis, punto 1);</p> <p>b) gli enti creditizi affiliati ai sistemi di garanzia dei depositi partecipanti.</p> <p>Laddove il presente regolamento crea diritti o obblighi per un SGD partecipante amministrato da un'autorità designata, quale definita all'articolo 2, paragrafo 1, punto 18), della direttiva 2014/49/UE, i diritti o gli obblighi spettano all'autorità designata.»;</p> | <p>l'articolo 2 è sostituito dal seguente:</p> <p>«<i>Articolo 2</i></p> <p>Ambito di applicazione</p> <p>1. Ai fini dell'SRM, il presente regolamento si applica alle seguenti entità:</p> <p>a) gli enti creditizi stabiliti in uno Stato membro partecipante;</p> <p>b) le imprese madri, comprese le società di partecipazione finanziaria e le società di partecipazione finanziaria mista, stabilite in uno Stato membro partecipante, ove siano soggette alla vigilanza su base consolidata svolta dalla BCE conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera g), del regolamento (UE) n. 1024/2013;</p> <p>c) le imprese d'investimento e gli enti finanziari stabiliti in uno Stato membro partecipante ove rientrino nell'ambito della vigilanza su base consolidata dell'impresa madre svolta dalla BCE conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera g), del regolamento (UE) n. 1024/2013.</p> <p>2. Ai fini dell'EDIS, il presente regolamento si applica alle seguenti entità:</p> <p>a) i sistemi di garanzia dei depositi partecipanti, quali definiti all'articolo 3, paragrafo 1 bis, punto 1);</p> <p>b) gli enti creditizi affiliati ai sistemi di garanzia dei depositi partecipanti.</p> <p>3. Ai fini dell'EDIS, tuttavia, il presente regolamento non si applica alle banche di promozione quali definite all'articolo 3, paragrafo 1, punto 16) (nuovo).</p> <p>Laddove il presente regolamento crea diritti o obblighi per un SGD partecipante amministrato da un'autorità designata, quale definita all'articolo 2, paragrafo 1, punto 18), della direttiva 2014/49/UE, i diritti o gli obblighi spettano all'autorità designata.»;</p> |

Motivazione

Le banche di promozione si differenziano fortemente dai normali modelli di attività bancaria. Sebbene esse si rifinanzino sui mercati dei capitali, data la natura e l'entità del capitale disponibile il loro funzionamento presenta un rischio di insolvenza molto limitato. Esse dovrebbero quindi essere escluse dalle prescrizioni relative al sistema di garanzia dei depositi.

Emendamento 5

Articolo 1, paragrafo 4

| <i>Testo proposto dalla Commissione</i> | <i>Emendamento del CdR</i> |
|--|---|
| <p>l'articolo 3 è così modificato:</p> <p>a) al paragrafo 1 sono aggiunti i seguenti punti 55), 56) e 57):</p> <p>«55) “sistemi di garanzia dei depositi partecipanti” o “SGD partecipanti”: sistemi di garanzia dei depositi, quali definiti all'articolo 2, paragrafo 1, punto 1), della direttiva 2014/49/UE, istituiti ed ufficialmente riconosciuti in uno Stato membro partecipante;</p> <p>56) “evento di pagamento (payout event)”: il verificarsi di depositi indisponibili, quali definiti all'articolo 2, paragrafo 1, punto 8), della direttiva 2014/49/UE, in relazione a un ente creditizio affiliato a un SGD partecipante;</p> <p>57) “mezzi finanziari disponibili del DIF”: contante, depositi e attività a basso rischio, liquidabili entro un periodo non superiore a quello di cui all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2014/49/UE.»;</p> | <p>l'articolo 3 è così modificato:</p> <p>al paragrafo 1 sono aggiunti i seguenti punti 16) (nuovo), 55), 56) e 57):</p> <p>16) (nuovo) «banca di promozione»: l'impresa o il soggetto costituito da uno Stato membro o da un'amministrazione centrale o regionale che concede prestiti agevolati su base non concorrenziale e senza scopo di lucro al fine di promuovere gli obiettivi di politica pubblica dell'amministrazione costitutrice, a condizione che questa abbia l'obbligo di proteggere la base economica dell'impresa o del soggetto e di mantenerne la capacità di stare sul mercato durante tutto il ciclo di vita ovvero che il 90 % almeno del finanziamento iniziale o il prestito agevolato che l'ente concede sia direttamente o indirettamente garantito dall'amministrazione centrale o regionale dello Stato membro;</p> <p>«55) “sistemi di garanzia dei depositi partecipanti” o “SGD partecipanti”: sistemi di garanzia dei depositi, quali definiti all'articolo 2, paragrafo 1, punto 1), della direttiva 2014/49/UE, istituiti ed ufficialmente riconosciuti in uno Stato membro partecipante;</p> <p>56) “evento di pagamento (payout event)”: il verificarsi di depositi indisponibili, quali definiti all'articolo 2, paragrafo 1, punto 8), della direttiva 2014/49/UE, in relazione a un ente creditizio affiliato a un SGD partecipante;</p> <p>57) “mezzi finanziari disponibili del DIF”: contante, depositi e attività a basso rischio, liquidabili entro un periodo non superiore a quello di cui all'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2014/49/UE.»;</p> |

Motivazione

È opportuno impiegare la definizione di cui alla sezione 1, articolo 3, punto 27, del regolamento (UE) 2015/63, che è preferibile a fini di uniformità poiché contiene tutti gli elementi essenziali. Inoltre occorre evitare di fornire definizioni diverse in atti giuridici differenti.

Proposta di emendamento 6

Articolo 74 *quater*, paragrafo 5

| Testo proposto dalla Commissione | Emendamento del CdR |
|---|--|
| <p>Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 93 al fine di specificare un metodo basato sul rischio per il calcolo dei contributi di cui al paragrafo 2 del presente articolo.</p> | <p>La Commissione presenta proposte al fine di specificare un metodo basato sul rischio per il calcolo dei contributi di cui al paragrafo 2 del presente articolo.</p> |
| <p>Essa adotta un atto delegato che specifica il metodo di calcolo dei contributi da versare agli SGD partecipanti e, solo per il periodo di riassicurazione, al DIF. Tale atto delegato fonda il calcolo sull'importo dei depositi coperti e sul grado di rischio sostenuto da ciascun ente creditizio rispetto a tutti gli altri enti creditizi affiliati allo stesso SGD partecipante.</p> | <p>Essa propone un atto giuridico che specifica il metodo di calcolo dei contributi da versare agli SGD partecipanti e, solo per il periodo di riassicurazione, al DIF. Il calcolo si fonda sull'importo dei depositi coperti e sul grado di rischio sostenuto da ciascun ente creditizio rispetto a tutti gli altri enti creditizi affiliati allo stesso SGD partecipante. Si tiene conto anche dell'esistenza di altri sistemi nazionali di garanzia su base volontaria.</p> |
| <p>Essa adotta un secondo atto delegato che specifica il metodo di calcolo dei contributi da versare al DIF a decorrere dal periodo di coassicurazione. Tale secondo atto delegato fonda il calcolo sull'importo dei depositi coperti e sul grado di rischio sostenuto da ciascun ente creditizio rispetto a tutti gli altri enti creditizi di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b). Entrambi gli atti delegati includono una formula di calcolo, indicatori specifici, classi di rischio per i membri, soglie per i coefficienti di ponderazione del rischio assegnati alle specifiche classi di rischio e altri elementi necessari. Il grado di rischio è valutato in base ai seguenti criteri:</p> | <p>Essa propone un secondo atto che specifica il metodo di calcolo dei contributi da versare al DIF a decorrere dal periodo di coassicurazione. Il calcolo si fonda sull'importo dei depositi coperti e sul grado di rischio sostenuto da ciascun ente creditizio rispetto a tutti gli altri enti creditizi di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettera b). Entrambi gli atti delegati includono una formula di calcolo, indicatori specifici, classi di rischio per i membri, soglie per i coefficienti di ponderazione del rischio assegnati alle specifiche classi di rischio e altri elementi necessari. Il grado di rischio è valutato in base ai seguenti criteri:</p> |
| <p>a) il livello di capacità di assorbimento delle perdite dell'ente;</p> | <p>a) il livello di capacità di assorbimento delle perdite dell'ente;</p> |
| <p>b) la capacità dell'ente di onorare i propri obblighi a breve e a lungo termine;</p> | <p>b) la capacità dell'ente di onorare i propri obblighi a breve e a lungo termine;</p> |
| <p>c) la stabilità e diversificazione delle fonti di finanziamento dell'ente e le sue attività altamente liquide non vincolate;</p> | <p>c) l'esistenza di un sistema funzionante di garanzia dei depositi riguardante gli enti creditizi ai sensi dell'articolo 113, paragrafo 7 del regolamento (UE) n. 575/2013 relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento, nonché dell'articolo 4 della direttiva 2014/49/UE relativa ai sistemi di garanzia dei depositi;</p> |
| <p>d) la qualità delle attività dell'ente;</p> | <p>d) la stabilità e diversificazione delle fonti di finanziamento dell'ente e le sue attività altamente liquide non vincolate;</p> |
| <p>e) il modello di business e il management dell'ente;</p> | <p>e) la qualità delle attività dell'ente;</p> |
| <p>f) la misura in cui le attività dell'ente sono vincolate.</p> | <p>f) il modello di business e il management dell'ente;</p> |
| | <p>g) la misura in cui le attività dell'ente sono vincolate.</p> |

Motivazione

L'emendamento ha l'obiettivo di adeguare il metodo di calcolo per quanto riguarda gli enti creditizi che dispongono di sistemi volontari di garanzia dei depositi. È necessario garantire che l'incentivo per il mantenimento dei sistemi volontari (supplementari) non venga compromesso da un duplice obbligo di pagamento. Inoltre occorre precisare che il metodo di calcolo non dovrebbe essere stabilito soltanto dalla Commissione, bensì dovrebbe derivare da una procedura legislativa ordinaria.

II. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Osservazioni preliminari

1. riconosce che la crisi economica globale ha determinato nei cittadini una crescente sfiducia nei confronti di vaste aree del settore bancario. Le speculazioni ad alto rischio intraprese da alcune grandi banche hanno contribuito in modo significativo a tale crisi o meglio sono state tra le molte cause del collasso del sistema finanziario. Anche i «salvataggi» delle banche di rilevanza sistemica, benché necessari dal punto di vista economico, hanno suscitato ampie critiche da parte dei cittadini verso la responsabilità degli Stati membri per le attività rischiose degli istituti finanziari perlopiù privati. È pertanto urgente fare in modo che le proposte relative a un sistema europeo di garanzia dei depositi rafforzino la fiducia dei cittadini nel settore bancario europeo allo stesso modo in tutti gli Stati membri;

2. sottolinea che vi è un collegamento evidente tra la stabilità economica degli Stati membri e la stabilità delle banche ivi stabilite. Per questo motivo il sistema di un'Unione bancaria europea non va considerato in modo isolato, bensì deve essere sempre accompagnato da misure di governance economica a livello degli Stati membri intese a creare e garantire la stabilità economica. In alcuni Stati membri, ad esempio, il diritto fallimentare nazionale comporta procedure eccessivamente lunghe, attraverso le quali i titoli esecutivi possono essere ottenuti solo con notevole ritardo. Tali norme sono in contrasto con gli obiettivi delle proposte della Commissione, in quanto, in caso di responsabilità derivante da inadempimento, la risoluzione delle banche viene resa notevolmente più difficile, se non addirittura praticamente impossibile;

3. accoglie con favore, in tale contesto, gli sforzi compiuti dalla Commissione nell'ambito dell'Unione bancaria al fine di ripristinare la fiducia dei cittadini. La crisi delle banche e dell'economia ha messo in luce punti deboli del sistema bancario che bisognava sistematicamente correggere. La direttiva sul sistema di garanzia dei depositi (direttiva SGD) del 2014 e la direttiva che istituisce un quadro di risanamento e di risoluzione delle crisi degli enti creditizi e delle imprese di investimento (BRRD) hanno dato un notevole contributo in settori chiave, ma non sono state ancora recepite in tutti gli Stati membri. A tale riguardo, occorre inoltre segnalare che la proposta prevede che gli Stati membri prolunghino i sistemi di garanzia dei depositi nazionali già istituiti parallelamente al fondo comune europeo fino a che non si raggiunga un'assicurazione integrale in base all'EDIS;

4. riconosce che il passaggio del sistema di garanzia dei depositi dal livello nazionale a quello europeo è un passaggio fondamentale, processo che, in linea di principio e benché rischioso, potrebbe garantire la sicurezza sui depositi ai cittadini dell'Unione europea. Tuttavia, ciò presuppone che la Commissione effettui innanzitutto una valutazione di impatto, che la direttiva venga recepita in tutti gli Stati membri e che i rischi esistenti siano ridotti al minimo. Soltanto in questo modo il sistema, oltre alla protezione dei depositi, rinforzerà anche la stabilità finanziaria, riducendo ancora il collegamento tra le banche e il debito sovrano;

5. ritiene che, prima di considerare l'introduzione di un sistema europeo di garanzia dei depositi, occorra che tutti gli Stati membri recepiscano la direttiva SGD. Questo vale in particolare per i criteri armonizzati per la dotazione finanziaria dei sistemi di garanzia dei depositi e la possibilità di impegnare i fondi (comprese le misure preventive e/o di garanzia riguardanti gli enti creditizi). L'istituzione di un sistema europeo di garanzia dei depositi senza assicurare in via preliminare il ravvicinamento dei sistemi nazionali di garanzia farebbe venir meno l'incentivo all'attuazione della direttiva SGD per gli Stati membri che non l'hanno ancora recepita. In nessun caso il sistema europeo di garanzia dei depositi deve avere come conseguenza che sistemi bancari stabili ed efficienti e i loro fondi di garanzia debbano accollarsi la responsabilità per sistemi instabili, senza poter esercitare alcuna influenza sulla loro gestione dei rischi. A questo proposito va segnalato che la stessa direttiva SGD prevede che entro il 2019 venga elaborata una relazione sulla cooperazione dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi. Una relazione di questo tipo sarebbe il presupposto per l'introduzione di un sistema europeo di assicurazione dei depositi;

6. in tale contesto ribadisce ancora una volta quanto affermato nel parere sul seguito dato alla relazione dei cinque presidenti: Completare l'Unione economica e monetaria in Europa;

7. rileva che le banche degli Stati membri differiscono notevolmente per forma e dimensione, così come nel modus operandi. Inoltre, esistono anche modelli diversi di struttura proprietaria o della struttura di finanziamento, fatto che può comportare notevoli differenze per quanto riguarda l'indirizzo strategico, i rischi assunti e l'azione sui mercati;

8. è del parere che una diversificazione dei modelli possa costituire un vantaggio in tempi di crisi. Le diverse specificità nazionali e regionali richiedono regolarmente una strategia specificamente adattata alla situazione. Perché la competitività dell'UE e degli Stati membri sia non solo mantenuta, ma anche rafforzata, i sistemi esistenti che funzionano bene vanno integrati in un sistema europeo di garanzia dei depositi;

9. ritiene inoltre che le banche europee svolgano un ruolo importante anche per le imprese all'interno e al di fuori dell'Unione europea e come base di un'economia europea contribuiscano anche al funzionamento del mercato interno europeo. Una fiducia di fondo da parte dei cittadini e delle imprese nelle banche e negli istituti finanziari costituisce una premessa imprescindibile per gli investimenti pubblici e privati negli Stati membri.

Il ruolo delle banche pubbliche nell'UE

10. riconosce che, nonostante i devastanti effetti della crisi bancaria sull'economia europea e sugli istituti di diversi Stati membri, numerosi esempi dimostrano che, persino in questo periodo, il patrimonio dei cittadini è stato irrimediabilmente tutelato;

11. ribadisce che, anche durante la crisi bancaria e/o economica, le banche pubbliche locali e regionali hanno potuto contare sulla fiducia dei cittadini grazie alle loro finalità istituzionali e al loro radicamento nelle realtà locali;

12. conferma che le banche comunali e regionali in linea di principio non hanno fini di lucro bensì operano nell'interesse generale dei cittadini. Così come le banche di promozione negli Stati membri, anche le banche locali e regionali lavorano per rafforzare innanzitutto i cittadini e le imprese locali. In cooperazione con gli enti locali e regionali, esse danno un contributo sostanziale alla costruzione e al mantenimento delle infrastrutture di base, come pure al finanziamento delle PMI, delle microimprese e delle start-up;

13. sottolinea che l'attività delle banche del settore pubblico è a basso rischio, e che tale attività è già disciplinata dalla legislazione nazionale o regionale, cosa che, in linea di principio, limita l'accumulo di operazioni a rischio o altri rischi connessi con l'attività delle banche commerciali. Le banche pubbliche non sono in alcun modo responsabili della crisi economica. Esse invece hanno spesso garantito il finanziamento del settore pubblico quando il resto dei mercati finanziari era quasi completamente bloccato;

14. chiede che, per questo motivo, le proposte della Commissione europea non determinino un trattamento svantaggioso per le banche pubbliche regionali e locali. L'organizzazione e il funzionamento di questa forma di attività bancaria non devono trasformarsi in uno svantaggio rispetto alle grandi banche che operano a livello transfrontaliero. Lo stesso vale per le banche pubbliche di promozione, che differiscono da altri istituti finanziari in termini di finalità e modus operandi. Queste differenze dovrebbero essere prese in considerazione nel calcolo dei contributi;

15. osserva che sistemi nazionali di tutela più estesi, come ad esempio una garanzia relativa agli enti creditizi, rappresentano in molti casi un utile complemento ad un semplice sistema di assicurazione dei depositi. Un sistema di questo tipo, che nei casi di emergenza non tuteli soltanto il patrimonio del cittadino bensì l'intero istituto tramite il sostegno delle banche partecipanti, rafforzerebbe sia la fiducia dei cittadini che l'economia. Inoltre, nell'ambito di tale sistema vengono ridotti al minimo gli effetti sui mercati dovuti alle ristrutturazioni;

16. in tale contesto richiama esplicitamente l'attenzione sul fatto che la proposta della Commissione per gli enti appartenenti a un sistema di garanzia relativo agli enti creditizi funzionante non deve comportare un onere supplementare considerevole sotto forma di contributi al Fondo europeo di garanzia dei depositi, mettendo così in pericolo l'esistenza di sistemi di garanzia di questo tipo consolidati.

Una maggiore considerazione degli orientamenti relativi all'approccio legiferare meglio

17. ricorda che la Commissione europea ha presentato, il 19 maggio 2015, degli orientamenti su un nuovo sistema per legiferare meglio. Tra i criteri si prevede che in vista della pubblicazione di una proposta, le parti interessate debbano essere sentite sotto forma di una consultazione pubblica su possibili elementi della proposta. Questa forma di consultazione pubblica, che contribuisce in misura notevole a legittimare ogni atto legislativo europeo, ma anche nazionale o regionale, non è però stata eseguita per la proposta in esame;

18. critica il fatto che la giustificazione presentata non è conforme ai criteri di cui agli articoli 2 e 5 del protocollo sulla sussidiarietà (protocollo n. 2 del trattato sull'Unione europea), e che non è stata effettuata una valutazione d'impatto prima della pubblicazione della proposta. Le valutazioni d'impatto sono un elemento fondamentale per legiferare meglio. Senza una stima preliminare delle conseguenze di una proposta legislativa sul piano economico, ma anche sociale e politico, non si rischiano solo costi notevoli ma anche effetti indesiderati. Inoltre, la pubblicazione dei risultati di tali valutazioni contribuisce in misura non trascurabile anche al miglioramento della trasparenza legislativa;

19. invita pertanto la Commissione a rimediare all'omissione di queste procedure e a fornire una giustificazione in relazione al principio di sussidiarietà prima che la proposta venga esaminata dalle istituzioni coinvolte nel processo legislativo. Solo dopo aver esaminato tutte le alternative legislative ed effettuato una valutazione completa delle implicazioni della proposta, tali istituzioni potranno arrivare a risultati che rispecchiano la realtà. Vi sono forti dubbi circa la conformità della proposta della Commissione con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità;

20. ricorda, a tale proposito, che le proposte della Commissione europea non hanno tenuto conto dei sistemi di garanzia relativi agli enti creditizi. Si prevede che vi saranno ripercussioni considerevoli sugli Stati membri che hanno già introdotto tali sistemi nell'ambito dell'attuazione della direttiva del 2014 sulla nuova regolamentazione della garanzia dei depositi. In tale contesto la Commissione europea è invitata a spiegare in che modo tali sistemi saranno trattati nelle nuove proposte;

21. chiede che le aliquote reali per il calcolo dei contributi siano indicate nella proposta stessa e non vengano fissate dalla Commissione mediante atti delegati. La base di calcolo ha un notevole effetto d'indirizzo sugli istituti finanziari interessati e la stabilità dei sistemi di assicurazione dei depositi, e dovrebbe quindi essere fissata con il coinvolgimento del Consiglio e del Parlamento europeo.

Una base giuridica appropriata per un sistema europeo di assicurazione dei depositi

22. è del parere che la base giuridica per tale proposta non sia da individuare nell'articolo 114 TFUE, bensì piuttosto nella clausola sulle competenze non previste dai trattati di cui all'articolo 352 TFUE. L'articolo 114 del TFUE prevede misure di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per l'instaurazione del mercato interno. Ciò non fonda tuttavia alcuna competenza legislativa generale dell'Unione europea per il mercato interno, ma serve unicamente a superare le carenze nel funzionamento del mercato interno dovute a normative nazionali divergenti;

23. ritiene che la proposta di un sistema europeo di assicurazione dei depositi debba puntare in via prioritaria alla stabilità finanziaria come base per le politiche economiche e monetarie dell'Unione europea, e quindi l'articolo 352 del TFUE dovrebbe costituirne la base giuridica.

La politica finanziaria europea — la protezione degli averi come priorità

24. invita innanzitutto ad eliminare i rischi ancora presenti nei bilanci delle banche prima di introdurre un sistema europeo di assicurazione dei depositi. Le proposte presentate finora dalla Commissione europea in questo campo non possono dirsi in nessun caso sufficientemente concrete. Tuttavia, da un punto di vista logico, un sistema armonizzato di assicurazione dei depositi presuppone misure concrete di riduzione al minimo dei rischi, che, in ogni caso, vanno presentate prima di qualsiasi ulteriore discussione delle proposte della Commissione;

25. ritiene che una soluzione unica valida per tutti non sia applicabile, data la diversità delle strutture del settore bancario negli Stati membri. Invece, i sistemi che funzionano andrebbero mantenuti e integrati in un sistema europeo. La proposta non dovrebbe, in nessun caso, rendere necessaria una riorganizzazione di tutti i sistemi degli Stati membri, la quale, a sua volta, determinerebbe costi significativi e soprattutto una notevole incertezza circa la funzionalità e la sicurezza delle relative condizioni;

26. chiede una politica bancaria europea che tuteli appieno i cittadini dell'Unione europea e i loro averi. Tale sistema deve in primo luogo ripristinare e/o mantenere la fiducia dei cittadini nel funzionamento del sistema e dei mercati finanziari. Un sistema europeo di assicurazione dei depositi non deve incoraggiare speculazioni ad alto rischio né sostenerle, in qualsiasi forma. Piuttosto, occorre promuovere in via prioritaria una politica finanziaria solida di modelli di enti creditizi ragionevoli dal punto di vista macroeconomico;

27. ritiene, inoltre, che un sistema europeo di assicurazione dei depositi non debba creare svantaggi per gli istituti finanziari commerciali che agiscono in modo prudente. Le banche che sono principalmente coinvolte in operazioni ad alto rischio dovrebbero essere tenute a soddisfare ulteriori requisiti tramite un contributo più elevato per l'assicurazione dei depositi, in modo da escludere una traslazione di responsabilità su istituti di piccole dimensioni che operano principalmente in settori a basso rischio o sono attivi nel finanziamento dell'economia reale solo a livello locale;

28. si rammarica del fatto che la proposta di regolamento della Commissione non contenga informazioni sufficientemente dettagliate per quanto riguarda l'applicazione concreta del proposto sistema europeo di assicurazione dei depositi. Per esempio, non è chiaro se e in quale momento e in quale misura i fondi possano essere utilizzati per misure preventive o alternative. Una semplice garanzia dei depositi può infatti compensare gli averi dei risparmiatori fino a concorrenza del valore assicurato, ma non può evitare di per sé la responsabilità derivante dall'inadempimento. Dal punto di vista economico, ma anche politico, evitare i casi di responsabilità derivante dall'inadempimento dovrebbe costituire la priorità assoluta.

Bruxelles, 12 ottobre 2016

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

Parere del Comitato europeo delle regioni — Piano d'azione dell'UE per l'economia circolare

(2017/C 088/16)

Relatrice: Babette Winter (DE/PSE), sottosegretaria alla presidenza del Land Turingia con delega agli Affari europei e alla cultura

Testo di riferimento: Comunicazione della Commissione *L'anello mancante — Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*

COM(2015) 614 final

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Osservazioni generali

1. accoglie con favore gli sforzi compiuti dalla Commissione per mettere in atto, grazie a un più marcato orientamento alla circolarità in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse nel ciclo di vita è mantenuto quanto più a lungo possibile, un'economia sostenibile che rilasci poche emissioni di biossido di carbonio, sia tecnologicamente avanzata, utilizzi le risorse in modo efficiente e crei vantaggi competitivi e posti di lavoro duraturi in Europa;
2. sottolinea che, al fine di raggiungere tali obiettivi, le azioni devono essere inserite, in tutti gli Stati membri, in uno stesso quadro atto a creare, conformemente all'iniziativa per favorire l'occupazione verde e la nuova agenda per le competenze per l'Europa ⁽¹⁾, opportunità di occupazione nelle nuove nicchie del mercato del lavoro generate dall'economia circolare (edilizia ecosostenibile, gestione dei rifiuti ecc.) e a qualificare i lavoratori in modo che possano cogliere tali opportunità. Un sostegno e una formazione adeguata potrebbero consentire a molti disoccupati di rientrare nel mercato del lavoro, mentre per gli altri potrebbero aprirsi nuove opportunità occupazionali;
3. sottolinea che molti problemi creati dalla produzione e dal consumo nell'UE hanno ripercussioni in altre parti del mondo, in particolare nei paesi in via di sviluppo e nelle economie emergenti, e che dai cambiamenti nella produzione e nel consumo ci si possono attendere anche degli effetti positivi in tali contesti. Il Comitato europeo delle regioni (CdR) riconosce la responsabilità che ne deriva per l'azione politica, l'economia e la società dell'UE; raccomanda pertanto, anche nel contesto dell'agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile che è entrata in vigore il 1° gennaio 2016, di concentrare l'attenzione su azioni che consentano di far sì che, a livello internazionale, vengano avviate anche al di fuori dell'UE le misure necessarie per garantire la protezione e la conservazione delle risorse;
4. sottolinea che, per conseguire l'ambizioso obiettivo di un'economia circolare «chiusa», bisogna che tutti i livelli politici abbiano la volontà di adottare le misure necessarie a tal fine. Ciò include, fra l'altro, la progettazione ecocompatibile di prodotti e servizi, la prevenzione dei rifiuti, il riciclaggio, il riutilizzo dei materiali e dei componenti, nonché la riduzione dei componenti nocivi e il ritrattamento di quelli che generano interferenze sull'ambiente, al fine di promuovere la riparabilità, la riciclabilità, l'aggiornamento e la durabilità. Occorre anche una trasformazione duratura della percezione di questo tema da parte dei cittadini e del comportamento dei consumatori, nonché la creazione di un mercato stabile per i prodotti e i materiali derivati dalle materie prime secondarie;
5. appoggia le conclusioni del Consiglio sul piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare ⁽²⁾ che sollecitano un'attuazione tempestiva e ambiziosa di tale piano d'azione della Commissione europea, e in merito al fatto che il passaggio a un'economia circolare richiede un impegno e un'azione a lungo termine — in un'ampia gamma di politiche dell'UE e a tutti i livelli di governo all'interno degli Stati membri — e in particolare il coinvolgimento attivo di tutti gli attori socioeconomici e dei cittadini da parte di tutti i livelli di governo;

⁽¹⁾ COM(2014) 446 final e COM(2016) 381 final.

⁽²⁾ Conclusioni del Consiglio Ambiente del 20 giugno 2016, http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/env/2016/06/st10444_en16_pdf/.

6. sottolinea, a tale proposito, che spesso i servizi di gestione dei rifiuti si configurano come servizi di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 14 del TFUE, e che il protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale attribuisce, tra l'altro, agli enti locali e regionali un ampio potere discrezionale. Tali disposizioni consentono di sviluppare e realizzare soluzioni ottimali a livello regionale e locale in materia di gestione dei rifiuti;
7. sottolinea che gli attori e i settori devono collaborare in maniera efficace per l'introduzione su vasta scala di un sistema circolare. Attraverso l'istituzione di piattaforme e *cluster*, nei diversi settori nei quali le imprese e i responsabili politici collaborano, si potrebbero realizzare lo sviluppo congiunto di prodotti, la trasparenza grazie all'informatica e allo scambio di informazioni, sistemi di raccolta comuni, le norme settoriali, l'armonizzazione degli incentivi e i meccanismi di intermediazione;
8. è del parere che la strategia globale in materia di economia circolare intesa a realizzare un autentico cambiamento di paradigma debba basarsi sulla ricerca delle soluzioni ecologicamente migliori lungo l'intero ciclo di vita («*cradle-to-cradle*»), e quindi indipendentemente dall'impostazione attuale dei singoli regolamenti, strategie e strumenti, il cui sviluppo e la corrispondente modifica o integrazione devono avvenire in funzione degli obiettivi generali;
9. è convinto che ciò sarà possibile soltanto se, al di là dei progetti a breve termine menzionati nel piano d'azione, verranno definiti anche degli obiettivi concreti e realistici a medio e lungo termine, che consentano a tutte le parti interessate di avviare la necessaria pianificazione su basi affidabili e creare i presupposti infrastrutturali;
10. raccomanda pertanto, considerata la lentezza dei processi di concezione e attuazione delle politiche, di prendere in considerazione un arco di tempo che arrivi fino al 2050 ⁽³⁾, prevedendo azioni e obiettivi intermedi per il 2030;
11. è dell'avviso che, come primo passo importante, sia necessario effettuare un bilancio critico che permetta di individuare gli ambiti in cui i programmi di sostegno, le sovvenzioni e le misure di regolamentazione sono inefficaci o addirittura controproducenti e di capire quali problemi prioritari vadano affrontati e con quali scadenze;
12. ritiene che i programmi di ricerca, le misure di sostegno e gli strumenti volontari, a causa della loro portata ridotta, possano svolgere soltanto un ruolo complementare nell'affrontare in maniera adeguata le sfide cui l'UE sarà confrontata. Come esempio di questa limitata efficacia, si può menzionare il sistema UE di ecogestione e audit (EMAS), esistente da vent'anni ma che in tutta l'UE è stato finora introdotto da appena circa 4 000 imprese ed enti non commerciali per un totale di circa 10 000 siti, a fronte di circa 30 milioni di imprese che hanno scelto invece di non applicarlo;
13. raccomanda di adottare disposizioni legislative ambiziose, che devono essere accompagnate da misure di sostegno. In tale contesto andrebbero anche perseguiti approcci innovativi, come ad esempio il modello *top runner* ⁽⁴⁾. Da questo trarranno beneficio, oltre alle risorse naturali e al clima, soprattutto i consumatori, che sosterranno minori costi nel lungo periodo, nonché le imprese, che otterranno un vantaggio in termini di innovazione rispetto alle economie concorrenti;
14. osserva che molti enti locali e regionali hanno già adottato diverse iniziative per promuovere l'efficienza nell'uso delle risorse e l'economia circolare. Tali iniziative costituiscono esempi validi, ai quali anche altri enti possono ispirarsi. La Commissione dovrebbe sostenere le piattaforme esistenti per lo scambio di esperienze;
15. si rammarica che l'aspetto dell'istruzione e della sensibilizzazione non svolga alcun ruolo nel piano d'azione, e invita la Commissione a sviluppare questo tema in collaborazione con gli Stati membri, gli enti locali e regionali e altri partner, nonché a promuovere lo sviluppo e la condivisione di conoscenze e di buone pratiche collaudate e pertinenti in modo da aumentare la sensibilizzazione; in questo contesto accoglie con favore la creazione di specifici moduli di specializzazione nei corsi di studio pertinenti e di corsi di formazione adeguati, in stretta cooperazione tra le imprese e i settori della ricerca e dell'istruzione.

⁽³⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 luglio 2015 sull'efficienza delle risorse: transizione verso un'economia circolare (2014/2208(INI)).

⁽⁴⁾ CdR 140/2011.

Progettazione dei prodotti e processi di produzione

16. rileva che la Commissione si basa su strategie già consolidate e che in molti ambiti mancano misure concrete, quali ad esempio criteri unificati per l'applicazione e l'attuazione di tali strategie. Le proposte legislative annunciate in materia di responsabilità estesa del produttore dovrebbero anche specificare in che modo i fabbricanti debbano realizzare l'internalizzazione di tutti i costi dei prodotti nell'intera catena del valore;

17. raccomanda, al fine di conseguire gli obiettivi generali e la coerenza tra tutti i settori di intervento, di introdurre, in sede di verifica delle autorizzazioni di aiuti, delle procedure atte a garantire che in futuro non siano concessi aiuti per gli impianti di produzione o lo sviluppo di prodotti non conformi alle norme della progettazione ecocompatibile;

18. sottolinea che occorre effettuare una revisione approfondita delle norme per la progettazione ecocompatibile⁽⁵⁾, e verificare la definizione di requisiti di progettazione ecocompatibile riferiti al prodotto o al settore;

19. invita, a questo proposito, la Commissione europea a presentare quanto prima un ambizioso piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile, che dia attuazione alla direttiva 2009/125/CE (direttiva sulla progettazione ecocompatibile) e che avrebbe dovuto già coprire il periodo 2015-2017;

20. sottolinea che i rifiuti e i sottoprodotti di una determinata produzione possono servire come materie prime secondarie per altre produzioni e che, in particolare nel caso delle piccole e medie imprese (PMI), che sono la spina dorsale dell'economia di molte regioni, essi presentano ancora un forte potenziale per realizzare una simbiosi industriale finalizzata a una vera economia circolare. Al riguardo, occorre ridurre il più possibile gli ostacoli giuridici esistenti che gravano sulle PMI, e limitarli il più possibile in ogni nuova regolamentazione. Occorre, ad esempio, adottare le misure di cui all'articolo 5, paragrafo 2, e all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva quadro sui rifiuti per stabilire i criteri per dichiarare che determinate sostanze sono da considerare sottoprodotto oppure che un determinato rifiuto ha cessato di essere tale;

21. raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di adottare normative vincolanti per l'approvvigionamento sostenibile e la cooperazione duratura lungo le catene del valore anche per le imprese, qualora gli impegni volontari non siano rispettati in tempi ragionevoli e in misura sufficiente. Tali valutazioni andrebbero effettuate in consultazione con gli enti regionali e locali;

22. osserva che il sistema EMAS, nonostante la sua limitata diffusione rilevata al punto 12, presenta, in linea di principio, un notevole potenziale per l'identificazione e la registrazione dei flussi (inefficienti e/o dannosi per l'ambiente) di materiali nei processi (di produzione), e si compiace pertanto del fatto che la Commissione, nel piano d'azione, prenda in considerazione un miglioramento di questo strumento a vantaggio delle imprese, specie quelle piccole e medie. Ricorda che la trasparenza e i controlli sistematici rendono inoltre questo sistema di gestione unico uno strumento eccellente per verificare con sicurezza tali flussi di materiali;

23. raccomanda pertanto di integrare il sistema EMAS in altre normative e nelle pertinenti disposizioni di applicazione in misura molto maggiore di quanto fatto finora, in quanto strumento volontario finalizzato a consentire una verifica attendibile delle informazioni e dei documenti giustificativi richiesti.

Consumo

24. sottolinea che, per quanto concerne il problema della costante diminuzione della durata dei cicli di utilizzo dei prodotti, ad esempio le apparecchiature elettroniche e l'abbigliamento, il comportamento dei consumatori e le tendenze della società hanno un ruolo di maggior rilievo rispetto a quello dell'obsolescenza percepita o reale;

25. insiste, in questo contesto, che è soprattutto sociale ed etico, affinché la Commissione, gli Stati membri e in particolare gli enti locali e regionali, in quanto livello politico più vicino ai cittadini, lancino delle azioni nel settore dell'istruzione, della formazione e delle competenze al fine di migliorare considerevolmente la percezione e la comprensione, sia tra i cittadini che tra gli attori economici, dei nessi esistenti tra consumo sostenibile e/o non sostenibile, prevenzione dei rifiuti, conservazione delle risorse e ambiente, responsabilità del produttore e progettazione e pubblicità dei prodotti. Raccomanda che a tali aspetti venga dato maggiore risalto nei programmi didattici e nelle campagne d'informazione;

⁽⁵⁾ CdR 4083/2014, risoluzione del Parlamento europeo 2014/2208(INI).

26. esorta a rendere trasparente, tramite un'etichettatura appropriata, l'ampia gamma di effetti sull'ambiente determinati dai diversi prodotti, tenendo conto dell'esperienza acquisita con i sistemi di etichettatura esistenti. L'etichetta deve essere semplice, di facile comprensione, e le indicazioni fornite devono essere trasparenti e verificabili;

27. reputa a tal fine adeguato l'approccio dell'impronta ambientale del prodotto («*Product Environmental Footprint*» — PEF), ma sottolinea che, per svilupparne la metodologia, occorrono ancora sforzi notevoli e che, solo se sarà vincolante per tutti, la PEF potrà contrastare efficacemente la molteplicità delle etichette e la mancanza di trasparenza che ne deriva. A tal fine essa deve essere facile da applicare per i fabbricanti, senza però per questo perdere valenza informativa e controllabilità e deve rispondere a criteri di competitività e di proporzionalità. A ciò contribuirebbe la creazione di un marchio europeo attraverso il quale conseguire una reputazione chiara e positiva che apra le porte all'economia circolare. Sarà inoltre necessario mettere a punto una strategia per l'introduzione di tale marchio e la relativa comunicazione, nonché attuare un piano che consenta di rendere concreta detta strategia, per esempio attraverso programmi di miglioramento e campagne pubblicitarie a livello europeo;

28. invita la Commissione e gli Stati membri a riformare a medio termine il sistema fiscale aumentando l'imposizione sul consumo di materie prime primarie rispetto a quella sul consumo di materie prime, materiali e componenti secondari riutilizzabili, rafforzando così significativamente l'incentivo a riutilizzare materie prime, materiali e componenti già entrati nel ciclo economico, anziché utilizzare materie prime primarie vergini. Potrebbe risultare necessario rivedere la direttiva dell'UE relativa al sistema d'imposta sul valore aggiunto per non precludere una differenziazione delle aliquote IVA a tal fine. Inoltre, la Commissione e gli Stati membri, in collaborazione con gli enti locali e regionali, dovrebbero promuovere maggiormente l'utilizzo di materie prime secondarie e di materiali e componenti secondari, anche ricorrendo ad altri strumenti economici adeguati;

29. riconosce che gli appalti pubblici verdi («*Green Public Procurement*» — GPP), in virtù del loro elevato contributo al PIL, possono costituire un importante motore per un'economia circolare. Al riguardo, il CdR sottolinea che gli enti locali e regionali gestiscono una percentuale molto consistente del volume degli appalti pubblici su scala UE e svolgono dunque un ruolo chiave in materia di GPP. Si creeranno così le condizioni necessarie per stimolare la crescita dell'economia verde e per dischiudere grandi potenzialità sul fronte dell'occupazione, in modo da migliorare la realizzazione del piano d'azione verde per le PMI e dell'iniziativa per favorire l'«occupazione verde»⁽⁶⁾;

30. constata che manca tuttora un'attuazione sostanziale dei GPP, pubblicizzati ormai da molti anni e, pertanto, accoglie con favore ogni iniziativa della Commissione intesa a rendere più efficiente l'attuazione di tale politica in materia di appalti; sottolinea che, nell'ambito degli appalti pubblici, è importante tenere conto non solo del prezzo più basso, ma anche della cosiddetta «offerta economicamente più vantaggiosa». Ciò significa privilegiare le soluzioni di acquisto che hanno un costo totale del ciclo di vita inferiore, offrono prestazioni tecnologiche elevate e sono, nel complesso, più sostenibili; le pratiche di questo tipo dovrebbero essere incluse nei regolamenti dei fondi strutturali, poiché in tal modo si potrebbe migliorare la commercializzazione delle materie prime secondarie;

31. rileva che, anche se gli Stati membri dell'UE hanno attuato le nuove norme UE in materia di appalti pubblici⁽⁷⁾, esistono ulteriori opportunità di appalti sostenibili, competitivi, generatori di innovazione e trasparenti, come ad esempio regole più intelligenti e un maggiore impiego di procedure elettroniche. Ritieni che gli imprenditori (e in particolare le PMI) dovrebbero essere maggiormente sensibilizzati alle nuove possibilità offerte dalle norme UE modificate in materia di appalti pubblici;

32. invita la Commissione e gli Stati membri a presentare orientamenti e proposte volti ad aumentare il ricorso ai GPP. A tal fine, il manuale pubblicato dalla Commissione *Acquistare verde! Gli appalti pubblici verdi in Europa* rappresenta un primo passo nella giusta direzione. Chiede inoltre che per il suddetto manuale sia stilato un elenco, da aggiornare periodicamente, in cui figurino le materie prime e i materiali secondari che sono idonei ai GPP, come anche i prodotti fabbricati utilizzando tali sostanze e tali materiali;

33. chiede che, in previsione di future modifiche del quadro giuridico UE entrato in vigore nel 2016, sia obbligatorio tenere conto dei GPP negli appalti pubblici quando questi superino la soglia prevista per i bandi di gara a livello UE nonché nei progetti finanziati da fondi pubblici. In ogni caso, i GPP dovrebbero essere utilizzati nei programmi di finanziamento dell'UE, affinché tali progetti possano fungere da modello e motore per il ricorso a questo tipo di appalti;

⁽⁶⁾ COM(2014) 440 final e COM(2014) 446 final.

⁽⁷⁾ Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE.

34. esorta pertanto, al fine di garantire la coerenza del diritto UE e in linea con la raccomandazione di cui sopra, a rivedere la direttiva sugli appalti pubblici (2014/24/UE) in modo che, negli appalti pubblici, si debbano privilegiare, in linea di principio, prodotti e soluzioni sostenibili ed efficienti sul piano del consumo di risorse, con l'obbligo di motivare eventuali decisioni in altro senso; raccomanda inoltre di prevedere un sistema di monitoraggio che, tenendo conto dell'intera catena del valore, confronti e verifichi i costi dei GPP rispetto a quelli degli appalti convenzionali orientati esclusivamente a ottenere vantaggi in termini di prezzo/prestazioni sul breve periodo; raccomanda altresì che i sistemi di indizione degli appalti siano sviluppati in modo tale da consentire, ove necessario, di ottenere dati comparabili in merito ai differenti appalti e ai relativi criteri.

Smaltimento dei rifiuti

35. appoggia l'intenzione della Commissione di rafforzare la cooperazione con gli Stati membri al fine di garantire una migliore applicazione della normativa dell'UE in materia di rifiuti e sottolinea che agli enti locali e regionali spetta un ruolo importante in tal senso. Il CdR invita pertanto la Commissione a garantire che essi siano strettamente coinvolti, tramite gli Stati membri, nelle necessarie misure tecniche e fiscali come pure nello scambio di buone pratiche;

36. ribadisce l'invito rivolto alla Commissione europea e agli Stati membri a promuovere l'introduzione di un riciclaggio di alta qualità, in particolare nelle regioni tuttora meno sviluppate, nonché ad accelerare l'applicazione di strumenti economici come il principio «chi inquina paga», le tasse sulle discariche e i sistemi di pagamento proporzionali ai rifiuti prodotti⁽⁸⁾;

37. mette l'accento sull'importanza di incoraggiare la cooperazione e la diffusione degli esempi di buone pratiche in questo settore, in considerazione delle differenze che esistono tra le regioni e gli Stati membri dell'UE nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti dall'attuale legislazione europea sulla gestione dei rifiuti, in modo che gli Stati e le regioni con i risultati più modesti siano aiutati nel raggiungere gli obiettivi finali, in particolare nel caso delle regioni con bassa densità di popolazione e di quelle insulari e ultraperiferiche, caratterizzate da forte pressione demografica e lunghe distanze da percorrere fino ai centri di trattamento, poiché in tali regioni è praticamente impossibile raggiungere l'obiettivo di una totale soppressione della messa in discarica;

38. sottolinea la necessità di coinvolgere molto di più i consumatori in tutte le misure relative allo smaltimento dei rifiuti. A tal fine, gli enti locali e regionali competenti per il trattamento dei rifiuti solidi urbani devono informare in modo trasparente circa i procedimenti di trattamento e di controllo del riciclaggio di tutti i materiali, in modo da coinvolgere maggiormente i consumatori nell'adeguata eliminazione o nel riciclaggio degli stessi;

39. sottolinea che la parità di condizioni nell'attuazione delle disposizioni per lo smaltimento dei rifiuti è un fattore importante per la competitività delle PMI nel mercato interno europeo;

40. accoglie con favore i piani della Commissione volti ad affrontare il ruolo del recupero di energia dai rifiuti nel quadro della politica energetica e climatica. Il CdR sottolinea che in tale contesto occorre basarsi sulla gerarchia dei rifiuti stabilita dall'UE per la riduzione massima della quantità di rifiuti e sul ciclo di vita; fa presente altresì che non si deve minare il modello di economia circolare con tassi elevati di riutilizzo e riciclaggio a vantaggio della produzione energetica⁽⁹⁾;

41. sottolinea inoltre che i rifiuti che non possono essere evitati o riciclati dovrebbero essere trattati in termovalorizzatori ad alta efficienza, soprattutto se contemporaneamente vi è utilizzo di energia, evitando il sovradimensionamento degli impianti per lo smaltimento o l'incenerimento dei rifiuti;

42. sostiene fermamente l'intenzione della Commissione europea di intensificare l'applicazione del regolamento riveduto sulle spedizioni di rifiuti, in modo da contrastare l'esportazione illegale di rifiuti post-consumo e la spedizione di rifiuti verso impianti di trattamento non conformi, all'interno o all'esterno dell'UE. La Commissione dovrebbe coinvolgere strettamente gli enti locali e regionali competenti nelle proprie attività, promuovere lo sviluppo di un sistema per l'interscambio elettronico dei dati riguardanti le spedizioni di rifiuti e definire degli orientamenti per un'adeguata pianificazione delle ispezioni, requisito introdotto con l'ultima revisione della direttiva.

Stimolare il mercato delle materie prime secondarie

43. ritiene, in linea di principio, che debba essere l'industria che impiega materie prime a definire, in funzione delle esigenze, le norme di qualità, poiché solo i produttori sanno quali siano le caratteristiche che devono presentare le materie prime e i materiali da utilizzare per la produzione. A questo riguardo, il Comitato sottolinea però che il fattore determinante non dovrebbe essere l'origine ma la qualità di un prodotto;

⁽⁸⁾ Cfr. CdR 4083/2014.

⁽⁹⁾ Cfr. CdR 3751/2013.

44. ritiene tuttavia che rientri nella responsabilità della Commissione individuare e rimuovere gli ostacoli giuridici esistenti che impediscono o rendono più difficile l'utilizzo di materie prime secondarie, a condizione che non si tratti di aspetti inerenti alla sicurezza (ad esempio sostanze nocive, malattie degli animali e igiene);

45. accoglie con favore l'intenzione della Commissione di valutare l'interazione delle disposizioni in materia di sostanze chimiche, prodotti e rifiuti, e ritiene che tale valutazione debba essere effettuata al più presto. In tale contesto, il Comitato sottolinea che la sostituzione delle sostanze pericolose e tossiche mediante alternative sicure, già esistenti o ancora da mettere a punto, nonché la tracciabilità dei prodotti chimici pericolosi nella catena del valore e nei cicli di vita dei materiali siano indispensabili per un corretto funzionamento dell'economia circolare.

Settori prioritari

46. accoglie con favore l'attenzione rivolta dalla Commissione al settore della plastica, rimanda al proprio parere sul Libro verde *Una strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente* ⁽¹⁰⁾ e sottolinea che, per quanto riguarda l'utilizzo della plastica in determinati settori, vanno adottate norme per facilitare il riciclaggio di materie plastiche o ridurne l'impiego in settori specifici. Le materie plastiche contenenti sostanze nocive per l'ambiente o la salute non devono tuttavia essere riutilizzate o riciclate, se le sostanze nocive non possono essere rimosse mediante il trattamento ed eliminate dal ciclo di vita del materiale. Le materie plastiche che contengono sostanze nocive dovrebbero quindi essere ritirate dal ciclo, ad esempio mediante incenerimento. È importante che la Commissione tenga conto di questo aspetto nella definizione di norme e valori-obiettivo. dovrebbe inoltre intervenire per fare in modo che, nel più breve tempo possibile, le sostanze nocive per l'ambiente e la salute non siano più impiegate nella produzione primaria;

47. sottolinea che molti nuovi materiali combinati possono avere effetti positivi sul piano ambientale (isolamento, minor peso ecc.), ma d'altro canto rischiano di porre nuove sfide durante il loro ciclo di vita, per quanto riguarda il reimpiego, il riciclaggio o lo smaltimento;

48. critica il mancato approfondimento, nel piano d'azione, degli importanti temi dell'abbandono di piccoli rifiuti sul suolo pubblico («littering») e della migrazione («leaching») della plastica ed esorta pertanto la Commissione a dare uno spazio sufficiente a questi argomenti e a prevedere obiettivi chiari di risoluzione dei problemi nella strategia sulla plastica nell'economia circolare, annunciata per il 2017;

49. incoraggia la Commissione e gli Stati membri a promuovere iniziative di mercato volte a intensificare l'utilizzo di materiali riciclati attraverso incentivi fiscali ed economici atti a far sì che i modelli commerciali adottati dalle imprese e i prodotti e i servizi acquistati dai consumatori favoriscano l'economia circolare;

50. ritiene che la riduzione degli sprechi alimentari costituisca un importante settore dell'economia circolare dal punto di vista sia economico-ambientale che etico e, a tale proposito, rimanda ai propri pareri formulati nell'ambito del pacchetto legislativo nonché al parere di iniziativa sugli sprechi alimentari ⁽¹¹⁾;

51. ritiene che le misure intese a prevenire gli sprechi alimentari in ogni fase della catena di valore non siano di esclusiva competenza degli Stati membri, degli enti locali e regionali e delle imprese, bensì che, dati i collegamenti di questo tema con altri settori politici (ad esempio norme sanitarie/tutela dei consumatori, norme commerciali e sovvenzioni agricole), un ruolo fondamentale spetti alla Commissione europea e ad altre istituzioni dell'UE;

52. ritiene che, soprattutto nel settore dell'edilizia, sia indispensabile adottare un approccio globale considerata l'entità e la crescente complessità dei rifiuti che rientrano in tale ambito. In particolare nel caso dei prodotti edili, la progettazione ecocompatibile deve tenere conto dell'intero ciclo di vita e deve pertanto essere applicata in misura maggiore a questo tipo di prodotti. Sebbene sia di indubbio interesse migliorare l'efficienza nell'uso delle risorse nel settore dell'edilizia dell'UE, i diversi approcci nazionali pubblici e privati comportano un aumento della complessità dell'ambiente di lavoro per tutte le parti interessate. L'assenza di obiettivi, indicatori e dati comuni, oltre alla mancanza di riconoscimento reciproco dei diversi approcci, rischia di vanificare rapidamente i progressi compiuti finora e di generare distorsioni del mercato interno nei settori della pianificazione, della progettazione, della costruzione e della fabbricazione;

⁽¹⁰⁾ Cfr. CdR 3751/2013.

⁽¹¹⁾ Cfr. CdR 6646/2015.

53. ritiene che, nell'applicazione dei principi dell'economia circolare al mondo del *real estate* e delle costruzioni, sia necessario pensare di progettare «a strati», selezionare materiali e componenti, costruire già tenendo presenti i processi di disassemblaggio e l'adattabilità. In tal senso occorre coinvolgere il settore industriale e ridefinire lo scarto come una risorsa di valore, mentre gli edifici devono diventare delle «banche di materiali» per le future generazioni. Per raggiungere questo obiettivo è necessario creare materiali ed elementi costruttivi con strutture che possano essere smontate, in parte o completamente, per poter riusare i diversi componenti, recuperare i materiali o ricostruire interi edifici in un altro luogo;

54. sottolinea l'importanza regionale dell'economia circolare dei rifiuti di costruzione, in quanto questi ultimi, per via del loro volume e peso, non sono adatti, in termini di costi-benefici, ad essere trasportati su lunghe distanze e quindi restano per lo più nella regione di origine;

55. considera il settore dell'edilizia come un importante campo d'azione per le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli di governo, poiché esse, in quanto proprietarie di edifici pubblici ma anche responsabili della creazione e del mantenimento di infrastrutture, dovrebbero essere in prima fila nel promuovere un ampio accesso al mercato di processi e prodotti (ad esempio aggregati secondari derivanti dai rifiuti da costruzione e demolizione di strade e infrastrutture) innovativi e rispettosi dell'ambiente⁽¹²⁾;

56. sottolinea che soprattutto gli enti locali e regionali svolgono un ruolo importante nell'autorizzazione delle procedure di costruzione e demolizione e che essi dovrebbero ricevere dall'UE orientamenti che li sostengano nell'integrazione dell'economia circolare in questo settore;

57. ribadisce che per gli enti locali e regionali dell'UE è importante mettere a punto indicatori per valutare la prestazione ambientale durante il ciclo di vita di un edificio e tali indicatori costituiscono una condizione preliminare per la definizione di obiettivi e norme generali per la protezione dell'ambiente nel settore delle costruzioni. Gli enti locali e regionali dovrebbero essere coinvolti nello sviluppo di tali indicatori⁽¹³⁾;

58. rileva che nel piano d'azione non vengono affrontati i temi dei farmaci e dei nanomateriali come rifiuti o emissioni nell'ambiente e che tali questioni vanno affrontate nel breve termine come ulteriori settori prioritari tramite strategie adeguate.

Innovazione, investimenti e altre misure orizzontali

59. accoglie con favore il fatto che nel piano d'azione la Commissione si impegni a sostenere gli Stati membri e gli enti locali e regionali, tramite azioni mirate, nel rafforzamento delle misure relative all'economia circolare e metta a loro disposizione risorse provenienti da diversi strumenti di finanziamento dell'UE, come i fondi strutturali e d'investimento europei, il FEIS, LIFE, Orizzonte 2020 o il programma COSME, per sostenere lo sviluppo di progetti nel campo dell'economia circolare; sottolinea la necessità di rafforzare le sinergie tra i vari fondi e programmi e di semplificarne l'impiego. Invita ad adottare un approccio del tipo «sportello unico»;

60. sottolinea, a tale proposito, che questi strumenti finanziari spesso non sono adeguati alle esigenze delle regioni e degli enti locali e regionali, e chiede pertanto che siano orientati anche alle esigenze e capacità finanziarie e amministrative di tali enti; è necessario adattare le misure e gli strumenti alle diverse realtà territoriali delle regioni europee, tenendo conto, in concreto, della densità della popolazione e della sua distribuzione sul territorio;

61. rileva che i programmi operativi dei fondi strutturali e d'investimento europei sono già stati stabiliti prima del piano d'azione e, quindi, non è stato possibile programmare gli investimenti necessari per l'economia circolare in modo tale da consentire la realizzazione anche di progetti minori in materia di prevenzione dei rifiuti, sviluppo di reti per il riutilizzo, la riparazione, l'economia della condivisione, sperimentazione di nuove pratiche per la cernita e il trattamento dei rifiuti o sviluppo di capacità per le PMI e sensibilizzazione dei cittadini;

62. invita pertanto la Commissione a tenere maggiormente conto di questo aspetto nel prossimo periodo di programmazione e, nel complesso, a conferire al tema dell'economia circolare, nel quadro dei fondi strutturali e d'investimento di tale periodo, un grado di priorità altrettanto elevato di quello finora attribuito ai cambiamenti climatici;

⁽¹²⁾ Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione dal titolo *EU GPP Criteria for Office Building Design, Construction and Management* (Criteri UE in materia di appalti pubblici verdi per la progettazione, costruzione e gestione di edifici adibiti a uffici), del 20 maggio 2016, SWD(2016) 180 final.

⁽¹³⁾ Cfr. CdR 4084/2014.

63. esorta la Commissione a sostenere maggiormente, nel quadro dell'economia circolare, le tecnologie cosiddette di rottura («disruptive»), che possono modificare massicciamente o persino sopprimere interi segmenti di mercato, per garantire una migliore valorizzazione delle conoscenze.

Monitoraggio e governance

64. invita la Commissione europea a presentare al CdR relazioni periodiche sullo stato di attuazione del piano d'azione, a discutere periodicamente con il Comitato dei progressi compiuti e a valutare l'opportunità di chiedere a quest'ultimo di elaborare pareri di prospettiva affinché possa dare il suo contributo già nella fase di preparazione delle politiche.

Bruxelles, 12 ottobre 2016

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

Parere del Comitato europeo delle regioni — Una strategia dell'UE in materia di riscaldamento e raffreddamento

(2017/C 088/17)

Relatrice: Daiva Matonienė (LT/ECR) consigliere comunale di Šiauliai

Documento di riferimento: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Una strategia dell'UE in materia di riscaldamento e raffreddamento

COM(2016) 51 final

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Osservazioni generali

1. accoglie con favore la proposta della Commissione europea di considerare i settori del riscaldamento e del raffreddamento come parte integrante del sistema energetico comune e osserva che, per la prima volta, il settore del riscaldamento viene individuato come un importante comparto del settore energetico, che dispone di un elevato potenziale per contribuire ad aumentare l'indipendenza energetica, a garantire la sicurezza energetica e a realizzare gli obiettivi in materia di cambiamenti climatici;
2. ricorda che non esiste un approccio universalmente valido per garantire la sostenibilità in materia di riscaldamento e raffreddamento e sottolinea che, al fine di raggiungere risultati efficaci, è essenziale applicare un ventaglio di soluzioni e utilizzare diverse tecnologie e diverse soluzioni individuali e di sistema.
3. ritiene, tuttavia, che le misure esposte nella strategia siano di carattere generale, non siano chiaramente definite e non indichino concretamente come e in quale direzione sviluppare ulteriormente il settore del riscaldamento e del raffreddamento, quali misure specifiche applicare per il conseguimento degli obiettivi definiti, come ciò inciderà sugli enti locali e regionali, sulle imprese e sui consumatori (famiglie), quale sostegno finanziario e quali meccanismi di incentivazione si dovrebbero applicare per raggiungere gli obiettivi in materia di energia sostenibile;
4. sottolinea che l'UE presenta tuttora una forte dipendenza dalle importazioni di energia. Attualmente, il riscaldamento e il raffreddamento costituiscono il 50 % del consumo annuo di energia dell'UE. Ciò rappresenta il 59 % del consumo totale di gas e il 13 % del totale del consumo di petrolio in Europa ⁽¹⁾. Questi dati indicano un grande potenziale in termini di risparmio energetico. Per realizzare questo potenziale, è necessario adottare misure per ristrutturare il settore del riscaldamento e del raffreddamento e per garantire un riscaldamento e un raffreddamento efficienti;
5. appoggia la proposta della Commissione secondo cui il settore del riscaldamento e del raffreddamento potrebbe essere inserito nei piani d'azione nazionali per l'energia e il clima degli Stati membri, che costituiscono parte integrante della governance dell'Unione dell'energia;
6. sottolinea l'importanza della legislazione dell'UE per lo sviluppo del settore del riscaldamento e del raffreddamento, come la direttiva sull'efficienza energetica, la direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia e la direttiva sull'energia da fonti rinnovabili, che prevedono misure specifiche per la produzione o il consumo di energia. Mette quindi in evidenza che le future revisioni di questa legislazione dovrebbero tener conto del ruolo centrale degli enti locali e regionali in questo settore e, in particolare, delle raccomandazioni formulate nel presente parere;
7. richiama l'attenzione sul fatto che la tendenza mondiale alla riduzione delle fonti di energia non rinnovabili, i cambiamenti climatici globali, l'interesse crescente per la qualità dell'ambiente e per la salute delle persone rafforzano gli orientamenti per i progetti di edilizia moderna e i loro elementi salienti: risparmio energetico e efficienza energetica, impatto sull'ambiente e sulla salute delle persone;

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1_EN_ACT_part1_v14.pdf.

8. crede che la strategia consentirà agli Stati membri di valutare oggettivamente le decisioni politiche e amministrative adottate finora nel settore del teleriscaldamento e incentiverà lo sviluppo del settore attraverso la modernizzazione dei sistemi di riscaldamento, la ristrutturazione degli edifici, il passaggio dal gas naturale a combustibili prodotti da fonti di energia rinnovabili o a combustibili prodotti utilizzando fonti energetiche pulite e la creazione delle condizioni per la connessione di nuovi utenti; ciò farebbe abbassare il prezzo del servizio, ridurrebbe i costi per i consumatori e garantirebbe la salubrità dell'aria nelle città;

9. invita la Commissione europea a rivedere le politiche dell'UE allo scopo di sviluppare un settore del riscaldamento e del raffreddamento che sia sostenibile ed efficiente. Un caso esemplare, che illustra la scarsa coerenza tra diversi elementi della legislazione UE, è rappresentato dal regolamento delegato (UE) n. 244/2012 della Commissione⁽²⁾ che integra la direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia. Tale regolamento delegato consente di non prendere in considerazione, nel rendimento energetico di un edificio, l'energia elettrica e termica da fonti rinnovabili se questa viene prodotta in loco, non ammettendo però tale possibilità se l'energia è fornita attraverso una produzione centralizzata. Questa incoerenza rischia eventualmente di nuocere ai sistemi di teleriscaldamento, di teleraffreddamento e di PCCE (produzione combinata di calore e di elettricità) ed è controproducente per l'obiettivo di promuovere l'utilizzo delle energie rinnovabili, la termovalorizzazione e la riduzione delle emissioni di CO₂. Ritiene che l'aspetto essenziale della prestazione energetica nell'edilizia dovrebbe essere quello dell'utilizzo/del fabbisogno di energia dell'edificio considerato;

10. invita la Commissione europea a raccomandare agli Stati membri, tenuto conto delle loro possibilità, di ampliare il settore sostenibile del riscaldamento e del raffreddamento applicando tecnologie efficienti, promuovendo l'innovazione ed eliminando gli ostacoli giuridici e amministrativi;

11. si rammarica che il ruolo degli enti locali e regionali nella strategia sia definito in modo insoddisfacente e sottolinea che agli enti locali e regionali incombe la responsabilità principale per il settore del riscaldamento e raffreddamento; gli enti locali non soltanto sono coinvolti nello sviluppo e nella gestione delle infrastrutture, ma sono anche tra i maggiori utilizzatori di energia;

12. fa notare che gli enti locali e regionali si sforzano, secondo le loro possibilità, di contribuire alla realizzazione degli obiettivi in materia di energia sostenibile. Molte città dell'UE hanno predisposto da anni piani d'azione per il clima e per l'energia sostenibile, in cui si prevedono riscaldamento e produzione di energia a basso tenore di CO₂ e misure di espansione delle fonti di energia rinnovabili e di miglioramento dell'efficienza energetica;

13. ricorda che il Comitato delle regioni, che riunisce i rappresentanti degli enti locali e regionali, presta nei suoi lavori particolare attenzione ai problemi energetici e ha formulato delle raccomandazioni in vari pareri, nel quadro delle proposte sull'Unione dell'energia⁽³⁾, per lo sviluppo del settore energetico; sottolinea l'importanza del ruolo degli enti regionali e locali nel raggiungimento degli obiettivi della politica energetica sostenibile e incita a una cooperazione più attiva tra i poteri centrali degli Stati membri e i loro enti locali nel processo decisionale e ai fini della rappresentanza degli interessi dei consumatori;

14. rammenta che il Comitato delle regioni ha in numerose occasioni sottolineato l'importante ruolo degli enti locali e regionali nell'ambito della cogenerazione di calore ed elettricità. Tale tecnologia, che combina la produzione di energia elettrica e termica, consente di estrarre quasi il 90 % dell'energia primaria contenuta nel combustibile utilizzato. L'Unione europea dovrebbe aiutare a creare le condizioni generali per finanziare questi impianti particolarmente efficienti, in modo che possano essere economicamente convenienti⁽⁴⁾;

⁽²⁾ Regolamento delegato (UE) n. 244/2012 della Commissione, del 16 gennaio 2012, che integra la direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia istituendo un quadro metodologico comparativo per il calcolo dei livelli ottimali in funzione dei costi per i requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici e degli elementi edilizi (GU L 81 del 21.3.2012, pag. 18).

⁽³⁾ Parere del Comitato europeo delle regioni sul tema *Pacchetto Unione dell'energia*
Parere del Comitato delle regioni sul tema *Energia a prezzi accessibili per tutti* (GU C 174 del 7.6.2014, pag. 15). Lettera della presidenza greca del Consiglio dell'UE del 4 novembre 2013.
Parere del Comitato delle regioni sul tema *Energie rinnovabili: un ruolo di primo piano nel mercato energetico europeo* (GU C 62 del 2.3.2013, pag. 51).
Parere del Comitato delle regioni sul tema *L'efficienza energetica* (GU C 54 del 23.2.2012, pag. 49).
Parere del Comitato delle regioni sul tema *Il piano d'azione dell'UE sull'energia 2011-2020* (parere di prospettiva) (GU C 42 del 10.2.2011, pag. 6).
Parere del Comitato delle regioni sul tema *Energia: riesame strategico e rendimento energetico nell'edilizia* (GU C 200 del 25.8.2009, pag. 41).
Parere del Comitato delle regioni sul tema *Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili* (GU C 325 del 19.12.2008, pag. 12).

⁽⁴⁾ Parere del Comitato delle regioni sul tema *Energie rinnovabili: un ruolo di primo piano nel mercato energetico europeo*.

15. Reputa estremamente importante che i prezzi dell'energia restino accessibili per i cittadini meno abbienti, i quali spendono spesso una quota significativa del loro reddito per il riscaldamento, il raffreddamento, l'illuminazione e il funzionamento degli elettrodomestici, e che i programmi per l'efficienza energetica siano destinati in particolare ai più bisognosi ⁽⁵⁾;

Sistemi di teleriscaldamento e teleraffreddamento, fornitura individuale di energia termica

16. ritiene che i sistemi di teleriscaldamento e teleraffreddamento costituiscano un'infrastruttura eccellente che permette di integrare le diverse fonti di energia e i loro produttori e consumatori. Il sistema di teleriscaldamento può essere una delle forme più pulite di fornitura di energia termica e potrebbe svolgere un ruolo fondamentale nella riduzione delle emissioni di CO₂, contribuendo inoltre all'indipendenza e alla sicurezza energetica. Pertanto, laddove le condizioni siano favorevoli e i benefici globali per l'ambiente derivanti da questi sistemi siano dimostrabili, il loro sviluppo dovrebbe essere considerato una priorità;

17. Richiama l'attenzione sul fatto che nelle aree a maggiore densità di popolazione i sistemi di teleriscaldamento e teleraffreddamento possono essere un'ottima forma di fornitura di calore e raffreddamento e che, in tal caso, tutti gli interventi dovrebbero essere indirizzati a garantire l'efficienza economica della produzione di energia e a promuovere l'accesso dei consumatori all'uso di calore e elettricità prodotta da fonti energetiche che non emettono biossido di carbonio nell'ambiente. Va rilevato che le infrastrutture energetiche degli Stati membri dell'UE sono diverse tra loro e non esiste un unico modello universale adatto per tutti gli Stati membri. È importante che gli incentivi per nuove forme di produzione dell'energia siano concepiti in modo da non compromettere sistemi ben funzionanti a livello regionale e locale;

18. valuta positivamente il potenziale delle reti di teleriscaldamento nel garantire la fornitura efficiente di energia alle famiglie e chiede il sostegno dei livelli di governance dell'UE e degli Stati membri in relazione all'eventuale necessità di ampliare e modernizzare le reti esistenti. Ciò vale anche per le reti locali (separate da quella generale) di biogas, costruite per fornire combustibile a singoli utenti privati della zona;

19. nota inoltre che in numerose aree del territorio dell'UE, il riscaldamento individuale rappresenta il sistema più efficiente o persino l'unica opzione praticabile dal punto di vista economico o tecnico per via della distribuzione della popolazione; sottolinea che in queste aree ci si dovrebbe concentrare maggiormente sugli incentivi all'approvvigionamento degli edifici con energia termica ed elettrica prodotta da fonti di energia rinnovabili e sulla promozione della sostituzione di caldaie vecchie con caldaie nuove più efficienti, meno inquinanti, anche allo scopo di affrontare la questione della qualità dell'aria, considerato che nei paesi europei fino a tre quarti dell'inquinamento atmosferico da particolato si deve all'uso di combustibili solidi nelle caldaie installate nelle case;

20. segnala che lo sviluppo di sistemi di riscaldamento e raffreddamento efficienti comporta l'integrazione delle fonti di energia, dell'industria e dei consumatori. Ad esempio, l'integrazione delle reti di riscaldamento, raffreddamento e delle reti elettriche potrebbe ridurre i costi generali dei sistemi energetici e sarebbe vantaggiosa per i consumatori. In tale contesto si devono sviluppare soluzioni tecniche nuove e innovative;

Aumento dell'efficienza energetica nell'edilizia

21. sottolinea che è lecito affermare che l'efficienza energetica degli edifici ha uno strettissimo legame con l'edilizia, dal momento che in questo settore si nasconde un enorme potenziale di risparmio energetico. Nell'Unione europea, il 45 per cento del consumo di energia per riscaldamento e raffreddamento è imputabile al settore abitativo ⁽⁶⁾. Ritiene pertanto che il miglioramento dell'efficienza energetica debba rimanere una priorità dell'UE;

22. mette in rilievo che l'efficienza energetica nell'edilizia costituisce il risultato dell'applicazione integrata di diverse misure e rappresenta la capacità di ottenere la massima utilità da ciascuna unità energetica: consumo razionale di energia, applicazione di tecnologie in grado di risparmiare energia e uso di risorse energetiche rinnovabili, nonché la promozione di comportamenti improntati al risparmio energetico da parte dei consumatori. Si richiama l'attenzione sul fatto che nella scelta dei materiali e delle tecnologie di costruzione è importante un approccio globale e l'applicazione di priorità legate a un'edilizia sostenibile;

23. fa notare che il risparmio energetico lungo tutto il ciclo di vita di un edificio dipende in ampia misura dalle decisioni adottate all'atto della progettazione di un nuovo edificio o della preparazione di un progetto di ristrutturazione edilizia. Propone pertanto di prestare grande attenzione a curare la sostenibilità del processo già a partire dalle prime fasi di un progetto. In questo contesto si dovrebbero utilizzare strumenti innovativi, come per esempio modelli informatici degli edifici (BIM sigla inglese per Building Information Modelling ⁽⁷⁾);

⁽⁵⁾ Parere del Comitato delle regioni sul tema *Il piano d'azione dell'UE sull'energia 2011-2020* (parere di prospettiva).

⁽⁶⁾ Cfr. nota a piè di pagina 1.

⁽⁷⁾ https://it.wikipedia.org/wiki/Building_Information_Modeling

24. propone pertanto di esaminare i modelli attuali di ristrutturazione degli edifici, analizzarne i punti di forza e di debolezza e valutare l'esperienza degli Stati membri nell'elaborare nuovi meccanismi di finanziamento attraenti per i consumatori. Propone altresì di rimuovere le barriere giuridiche e amministrative alla ristrutturazione. Il 70 % circa dei cittadini dell'UE vivono in edifici di abitazione privati. I proprietari spesso non intraprendono ristrutturazioni economicamente efficienti perché non dispongono di informazioni sui loro benefici e non ricevono una consulenza imparziale sulle possibilità tecniche e sono altresì confrontati a diversi interessi (ad esempio nei condomini) e a vincoli finanziari. Per questo motivo le autorità degli Stati membri e gli enti locali e regionali devono prestare maggiore attenzione al lavoro con la cittadinanza facendo opera di sensibilizzazione sull'applicazione delle misure di aumento dell'efficienza energetica e promuovendo il risparmio energetico;

25. invita gli enti locali e regionali a individuare opportunità per coinvolgere nella realizzazione delle misure di miglioramento dell'efficienza energetica il settore privato e le aziende di servizi energetici, creando condizioni favorevoli ed eliminando le barriere amministrative e giuridiche;

26. propone di intensificare nell'edilizia la diffusione delle tecnologie innovative, che aiutano, senza compromettere il comfort dei consumatori, a diminuire il consumo di energia necessaria per riscaldare gli spazi interni, per il raffreddamento, la ventilazione, l'illuminazione, la produzione di acqua calda e altre esigenze. Ad esempio, la tecnologia di restituzione del calore prodotto utilizza in modo efficiente il calore dell'aria esausta disponibile e lo trasferisce all'aria fornita alle abitazioni; è così possibile risparmiare una parte rilevante dell'energia destinata al riscaldamento degli spazi interni;

27. prende atto del fatto che uno degli approcci della Commissione per migliorare l'efficienza energetica degli edifici è quello di basarsi in larga misura su sistemi intelligenti, mettendo a disposizione strumenti di misurazione, controllo e automazione e dando ai consumatori più possibilità di partecipare alla gestione della domanda. Tali misure, in linea di principio, sono accolte con favore. Tuttavia, alcune preoccupazioni sorgono per quanto riguarda il loro impatto economico e sulla tutela della vita privata, aspetti che dovranno essere ulteriormente esaminati e in considerazione dei quali i sistemi di misurazione intelligenti dovrebbero restare volontari;

28. sottolinea l'importanza di far conoscere la «casa passiva», che presenta un consumo energetico estremamente ridotto, e sostiene attivamente e promuove la realizzazione più ampia nella pratica del concetto di casa attiva, che utilizza fonti alternative di energia;

29. sottolinea l'importanza di un approccio responsabile nel settore edilizio. Propone di fissare, sotto forma di raccomandazioni, criteri più rigorosi per gli elettrodomestici e i nuovi edifici e di raccomandare criteri di progettazione e costruzione più rigidi che incitino gli architetti, i progettisti e i costruttori a sviluppare edifici che rispondano alle caratteristiche di un edificio intelligente;

30. ricorda che, ai fini della strategia dell'UE in materia di riscaldamento e raffreddamento è importante un approccio integrato; va promosso il rinnovamento del contesto urbano, il che vuol dire che oltre alla ristrutturazione degli edifici, è opportuno prendere misure ambientali, rinnovare l'infrastruttura, creare zone verdi, infrastrutture per le biciclette ecc.;

L'industria, la cogenerazione, le fonti di energia rinnovabili,

31. richiama l'attenzione sul notevole potenziale di risparmio energetico dell'industria fondato sull'idea di simbiosi industriale, che è una componente importante del concetto di transizione verso un'economia circolare. In molti luoghi, si formano flussi eccedenti di calore e freddo, che vengono direttamente immessi nell'ambiente e concorda sul fatto che l'integrazione dell'energia di scarto nelle reti di fornitura di teleriscaldamento e teleraffreddamento ridurrebbe il consumo di energia primaria, con ripercussioni positive a livello economico e ambientale. A questo proposito spetta un ruolo importante agli enti locali e regionali, che sono responsabili della pianificazione dei sistemi di approvvigionamento di energia termica;

32. osserva che l'industria deve essere incoraggiata a porre maggiormente l'accento su un più efficace sfruttamento delle tecnologie esistenti e a ridurre così i costi dell'energia. Nel 2012, l'industria rappresentava un quarto del consumo finale di energia nell'UE. Il 73 per cento di questa quota è rappresentata dal consumo per il riscaldamento e il raffreddamento⁽⁸⁾;

⁽⁸⁾ Cfr. nota a piè di pagina 1.

33. invita la Commissione europea a concentrarsi maggiormente sull'innovazione nell'industria e a sostenere l'uso delle fonti energetiche rinnovabili e lo sviluppo di nuove tecnologie a basse emissioni di carbonio, tra cui la cattura e lo stoccaggio geologico del carbonio (carbon capture and geological storage — CCS), che possano effettivamente contribuire all'attenuazione dei cambiamenti climatici, e ritiene che un sistema ETS riformato sia uno strumento di fondamentale importanza in questo senso;

34. concorda sul fatto che il potenziale di cogenerazione non sia utilizzato appieno. Invita pertanto la Commissione europea a elaborare un piano d'azione specifico con misure di promozione della cogenerazione;

35. esorta i governi nazionali a consultare gli enti locali e regionali nel quadro delle decisioni sullo sviluppo della cogenerazione. Tenendo conto delle condizioni locali e delle possibilità e dei vantaggi economici dello sviluppo della cogenerazione, occorre eliminare le barriere amministrative e regolamentari che ostacolano lo sviluppo della cogenerazione, vantaggi tra cui si conta il miglioramento della competitività dell'industria grazie allo sfruttamento del suo calore di scarto;

36. ritiene che l'uso di fonti energetiche rinnovabili nel settore del riscaldamento e del raffreddamento potrebbe essere uno dei modi per contribuire a garantire lo sviluppo di settori efficienti di riscaldamento e raffreddamento. I sistemi di teleriscaldamento potrebbero utilizzare diverse fonti rinnovabili e locali: energia di scarto, rifiuti urbani, biocarburanti, energia solare e geotermica ecc. Per tale ragione bisognerebbe incentivare lo sviluppo di sistemi, creando le condizioni per l'integrazione delle fonti di energia rinnovabili;

Il fabbisogno e le possibilità di finanziamento del settore del riscaldamento e del raffreddamento

37. sottolinea che per il miglioramento dell'efficienza del settore del riscaldamento e del raffreddamento sono necessarie notevoli risorse finanziarie e, pertanto, è di fondamentale importanza avere un approccio comune e cercare un maggior coordinamento tra le diverse fonti di finanziamento;

38. suggerisce di riesaminare i regimi di sostegno finanziario, esistenti a differenti livelli, che possono essere utilizzati per appoggiare lo sviluppo di sistemi di teleriscaldamento e teleraffreddamento, l'efficienza energetica e l'uso dell'energia rinnovabile. Propone poi di incoraggiare la creazione di programmi di finanziamento attraenti, ai fini dell'attuazione di misure più efficaci nel settore del riscaldamento e del raffreddamento;

39. propone di promuovere l'uso di strumenti finanziari innovativi per il finanziamento dello sviluppo dei settori del riscaldamento e del raffreddamento, di incoraggiare gli investimenti nelle tecnologie pulite e di creare le condizioni per la partecipazione del settore privato. È importante cercare una sinergia delle nuove forme e delle nuove possibilità di finanziamento e applicare misure di ingegneria finanziaria, come per esempio prestiti agevolati, garanzie, sovvenzioni in conto interessi, investimenti di capitale, cartolarizzazione ecc.;

40. sottolinea che la realizzazione della strategia dell'UE per il riscaldamento e il raffreddamento e il finanziamento dei progetti di maggiori dimensioni si avvantaggerebbero della possibilità di combinare i fondi strutturali e di investimento (fondi SIE) ⁽⁹⁾ con gli strumenti del Fondo europeo per gli investimenti strategici FEIS. Esorta, pertanto, ad applicare questa combinazione negli Stati membri quanto prima, e a rendere la procedura più rapida e ancora più semplice;

41. richiama l'attenzione sulla necessità di promuovere un maggiore uso del modello ESCO (classificazione europea delle capacità, delle competenze, delle qualifiche e delle professioni) per i progetti energetici e di eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi che impediscono l'uso di tale modello nel settore del riscaldamento e raffreddamento. Rileva inoltre l'importanza di proseguire le riforme strutturali negli Stati membri dell'UE, al fine di eliminare gli ostacoli che impediscono gli investimenti nel settore del riscaldamento e del raffreddamento e l'eccesso di burocrazia;

42. sottolinea l'importanza della cooperazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la necessità per gli enti regionali e locali di essere sostenuti nella ricerca di fonti di finanziamento supplementari e nella realizzazione di progetti di efficienza energetica su grande scala. La Lituania, ad esempio, ha creato con il sostegno della BEI il fondo innovativo JESSICA, attirando fonti di finanziamento aggiuntive e conseguendo un effetto moltiplicatore;

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/european-structural-and-investment-funds_it

43. valuta positivamente il sostegno fornito dal nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) ⁽¹⁰⁾, che pone l'accento sulla possibilità di fornire una garanzia sulle prime perdite e di investire in progetti di efficienza energetica di maggiori dimensioni e di rischio più elevato. Osserva inoltre che, finora, il FEIS è stato particolarmente utile per le piccole e medie imprese (PMI). Pertanto, per incoraggiare l'intensificazione dell'azione del FEIS in quegli Stati membri in cui essa è stata finora limitata, sottolinea la necessità di estendere le attività di informazione rivolte al livello locale;

44. accoglie con favore il portale dei progetti di investimento europei (PPIE) ⁽¹¹⁾, una piattaforma web europea che collega i promotori dei progetti e gli investitori europei. Propone di estendere la piattaforma, con la descrizione degli strumenti finanziari raccogliendo le buone pratiche degli Stati membri nello sviluppo di specifici programmi di finanziamento per i progetti nel settore dell'energia;

45. ritiene che sarebbe utile se l'UE preparasse orientamenti sulla gestione e sul finanziamento efficienti del settore energetico e fornisse esempi di possibili modelli di gestione efficiente che gli enti regionali e locali potrebbero applicare nel settore del riscaldamento e del raffreddamento;

Il ruolo degli enti locali e regionali

46. segnala che agli enti locali e regionali nel settore del riscaldamento e del raffreddamento spetta un ruolo importantissimo:

- gli enti locali e regionali sono direttamente responsabili per questo settore: organizzano la fornitura di servizi, rispondono della programmazione dei sistemi, decidono le questioni del finanziamento dell'espansione e della modernizzazione dei sistemi;
- gli enti locali e regionali costituiscono l'anello che congiunge tutti i soggetti del settore (consumatori, fornitori, produttori, investitori e operatori dei sistemi) e contribuiscono inoltre al miglioramento della qualità dell'ambiente;
- a livello locale si prendono le decisioni fondamentali e sorgono le iniziative fondamentali. Il livello locale è quello in cui la teoria si traduce in pratica, dove i requisiti giuridici diventano risultati chiari e tangibili;
- gli enti locali e regionali informano i consumatori e li consultano;

47. osserva che gli enti locali e regionali, in quanto responsabili della pianificazione territoriale, possono contribuire a promuovere l'uso delle energie rinnovabili e l'aumento dell'efficienza energetica a livello locale e regionale, ad esempio stabilendo obiettivi e piani d'azione ambiziosi, semplificando le procedure e le regole amministrative ovvero concedendo assistenza finanziaria;

48. si rammarica del fatto che la strategia non indichi negli enti locali e regionali dei soggetti importanti del settore del riscaldamento e del raffreddamento e chiede alla Commissione europea, nel quadro di ulteriori azioni in questo campo, di considerare gli enti locali e regionali partner alla stessa stregua dei governi centrali;

49. ritiene che gli enti regionali e locali dovrebbero essere consultati sulle misure concrete da adottare, in quanto il loro ruolo comprende la pianificazione e la realizzazione delle infrastrutture, l'azione per attirare gli investitori, l'informazione e la consultazione dei consumatori;

50. nota che, nella maggior parte dei paesi, il riscaldamento e il raffreddamento sono di competenza delle amministrazioni comunali (vale a dire sono uno dei servizi di pubblica utilità) e che pertanto il livello locale è molto importante per la promozione del coinvolgimento di tutti i soggetti del settore (famiglie, industria) nello sviluppo dello stesso, creando le condizioni per la concorrenza e per la riduzione dei costi di riscaldamento;

L'importanza dell'informazione e del coinvolgimento della collettività

51. osserva che la promozione dell'uso generalizzato delle tecnologie moderne e di sistemi efficienti e sostenibili di riscaldamento o di raffreddamento, che consentano un uso efficiente dell'energia e delle risorse, contribuirà a garantire la qualità dell'aria ed il benessere individuale e sociale;

⁽¹⁰⁾ <http://www.eib.org/efsi/index.htm>

⁽¹¹⁾ <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/it/index.html>

52. richiama l'attenzione sul fatto che la ristrutturazione o il cambiamento del tipo di combustibile o altre misure non porteranno da soli risultati significativi; è della massima importanza diffondere informazioni adeguate. Ai proprietari spesso mancano informazioni circa i vantaggi della ristrutturazione. In media il 6 per cento delle spese di consumo degli europei è imputabile al riscaldamento e al raffreddamento. L'11 % delle persone non riesce a riscaldare sufficientemente l'abitazione durante l'inverno⁽¹²⁾. Le scelte dei consumatori sono limitate a causa della mancanza di informazioni sul consumo effettivo di energia e sui suoi costi, e spesso per mancanza di risorse da investire in tecnologie altamente efficienti. È difficile confrontare tra tecnologie e soluzioni in termini dei costi da sostenere durante tutto il periodo di utilizzazione e in termini di benefici, qualità e affidabilità. Propone pertanto ai governi centrali e agli enti locali e regionali di cooperare nella sensibilizzazione dell'opinione pubblica e nell'educazione dei consumatori in materia di efficienza energetica e di tecniche di risparmio;

53. osserva che, tenendo conto dei progressi scientifici e dello sviluppo tecnologico, come altri settori anche il settore del riscaldamento e del raffreddamento si confronta con la mancanza di specialisti che abbiano le conoscenze richieste nel campo dell'edilizia efficiente dal punto di vista energetico e nei campi dell'efficienza energetica e delle tecnologie delle energie rinnovabili. Per affrontare questo problema è importante la cooperazione fra tutte le parti interessate del settore nella formazione di specialisti qualificati, nella conduzione di consultazioni, nell'attuazione di programmi di informazione e di educazione;

54. si compiace della creazione del Polo europeo di consulenza sugli investimenti (EIAH)⁽¹³⁾, che fornisce ai promotori di progetti dei settori privato e pubblico assistenza tecnica e consulenze su misura corrispondenti alle loro esigenze. Rileva, tuttavia, che sarebbe opportuno che più servizi di consulenza fossero forniti in loco, più vicino alle imprese che ne hanno bisogno. È importante sensibilizzare la collettività e le parti interessate del settore sulla questione del risparmio energetico;

55. si compiace dell'iniziativa «Patto dei sindaci» della Commissione europea, con cui gli enti locali e regionali si impegnano a ridurre le emissioni di CO₂, contribuendo in tal modo all'attuazione di una politica energetica sostenibile, e invita la Commissione europea ad applicare misure per incentivare la partecipazione a iniziative simili.

Bruxelles, 12 ottobre 2016

*Il presidente
del Comitato europeo delle regioni*

Markku MARKKULA

⁽¹²⁾ Cfr. nota a piè di pagina 1.

⁽¹³⁾ <http://www.eib.org/eiah/index.htm>

ISSN 1977-0944 (edizione elettronica)
ISSN 1725-2466 (edizione cartacea)



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT