



### Sommario

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

#### PARERI

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

#### **528a sessione plenaria del CESE del 20 e 21 settembre 2017**

2017/C 434/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La rivoluzione digitale nella sanità e il suo impatto sull'assicurazione sanitaria» (parere d'iniziativa) . . . . .	1
2017/C 434/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Esame della trasparenza, della metodologia e delle risorse delle analisi e valutazioni d'impatto intraprese dalla Commissione europea per migliorare la qualità della legislazione dell'UE» (parere d'iniziativa) . . . . .	11
2017/C 434/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo su: «Un regime fiscale favorevole alla concorrenza leale e alla crescita economica» (parere d'iniziativa) . . . . .	18
2017/C 434/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo su: «Il nuovo contesto della relazione strategica tra l'Unione europea e la Comunità degli Stati latinoamericani e caraibici, e il ruolo della società civile» (parere di iniziativa) . . . . .	23
2017/C 434/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo su: «Ruolo e prospettive delle parti sociali e di altre organizzazioni della società civile nel contesto delle nuove forme di lavoro» (parere esplorativo richiesto dalla presidenza estone) . . . . .	30
2017/C 434/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Fornire e sviluppare le competenze, incluse le competenze digitali, nell'ambito di nuove forme di lavoro: nuove politiche ed evoluzione dei ruoli e delle responsabilità» (parere esplorativo richiesto dalla presidenza estone) . . . . .	36

### III Atti preparatori

#### COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

##### 528a sessione plenaria del CESE del 20 e 21 settembre 2017

2017/C 434/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo «Sviluppare l'unione doganale dell'UE e la sua governance» [COM(2016) 813 final] . . . . .	43
2017/C 434/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo su: «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piano d'azione riguardante i servizi finanziari destinati ai consumatori: prodotti migliori, maggiore scelta» [COM(2017) 139 final] . . . . .	51
2017/C 434/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB) [COM(2016) 683 final — 2016/0336 (CNS)] — Proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società [COM(2016) 685 final — 2016/0337 (CNS)] . . . . .	58
2017/C 434/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo sui temi «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 per quanto riguarda l'obbligo di compensazione, la sospensione dell'obbligo di compensazione, gli obblighi di segnalazione, le tecniche di attenuazione del rischio per i contratti derivati OTC non compensati mediante controparte centrale, la registrazione e la vigilanza dei repertori di dati sulle negoziazioni e i requisiti dei repertori di dati sulle negoziazioni [COM(2017) 208 final — 2017/090 (COD)] e Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1095/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati) e il regolamento (UE) n. 648/2012 per quanto riguarda le procedure e le autorità per l'autorizzazione delle controparti centrali e i requisiti per il riconoscimento delle CCP di paesi terzi» [COM(2017) 331 final — 2017/0136 (COD)]	63

## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## PARERI

## COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

528A SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEL 20 E 21 SETTEMBRE 2017

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La rivoluzione digitale nella sanità e il suo impatto sull'assicurazione sanitaria»**

(parere d'iniziativa)

(2017/C 434/01)

Relatore: **Alain COHEUR**

Decisione dell'Assemblea plenaria	26.1.2017
Base giuridica	Articolo 29, paragrafo 2, del regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	5.9.2017
Adozione in sessione plenaria	20.9.2017
Sessione plenaria n.	528
Esito della votazione	174/0/1
(favorevoli/contrari/astenuti)	

### 1. Conclusioni

1.1. Di fronte alla rivoluzione digitale nel settore della sanità, il CESE giudica indispensabile mantenere e promuovere regimi di assicurazione malattia/sanitaria a beneficio di tutti, solidali, inclusivi e non discriminatori. L'inclusione e l'accesso equo di tutti a servizi sanitari (digitali o non) di qualità e l'impegno in questo senso figurano infatti tra i requisiti necessari per assicurare una copertura sanitaria universale.

1.2. Conformemente ai precedenti pareri<sup>(1)</sup>, il CESE ritiene che la parità di accesso all'assistenza sanitaria, che è uno degli obiettivi fondamentali delle politiche in materia, possa beneficiare dei vantaggi apportati dal digitale se vengono soddisfatte diverse condizioni:

- copertura territoriale omogenea tenendo conto delle aree scarsamente servite dagli operatori che utilizzano sistemi digitali (accesso e velocità di trasferimento dei dati),
- riduzione del divario digitale, in termini di utilizzo, tra cittadini, professionisti della sanità e operatori dei regimi di assicurazione malattia/sanitaria,

<sup>(1)</sup> GU C 458 del 19.12. 2014, pag. 54; GU C 242 del 23.7.2015, pag. 48; GU C 13 del 15.1.2016, pag. 14; GU C 13 del 15.1.2016, pag. 40; GU C 288 del 31.8.2017, pag. 1.

- interoperabilità dell'intera architettura digitale (basi di dati e dispositivi medici) per facilitare la continuità delle cure tra le diverse strutture e in ciascuna di esse,
- protezione dei dati sanitari, i quali non possono in alcun caso essere utilizzati a scapito dei pazienti.

1.3. Lo sviluppo della telemedicina, degli oggetti connessi, delle nanotecnologie, delle biotecnologie, dell'informatica e delle scienze cognitive (NBIC) non deve indurre a considerare gli individui come semplici corpi connessi, che potrebbero essere analizzati, controllati e monitorati a distanza attraverso un programma informatico onnipotente. La tecnicizzazione della sanità spinge, in realtà, in senso contrario, a riaffermare, cioè, il ruolo chiave del rapporto interpersonale e del legame sociale alla base della pratica della medicina e delle cure sanitarie.

1.4. Il CESE mette in evidenza la sfida che rappresenta l'iper-responsabilizzazione del cittadino indotto a gestire autonomamente la sua salute, cui si aggiunge quella dell'iper-individualizzazione. Con la medicina predittiva, da un lato, e gli strumenti collegati, dall'altro, la conoscenza dei rischi di salute dell'individuo così come del loro controllo tende a progredire, inducendo ad applicare politiche più personalizzate. La scoperta di questi rischi e le differenze rilevate tra un individuo e l'altro sollevano interrogativi etici importanti nell'ambito della tutela di una copertura assicurativa solidale.

## 2. Raccomandazioni

2.1. Il CESE rammenta che, per riuscire a trarre vantaggio dalla rivoluzione digitale, i nostri regimi di assicurazione malattia/sanitaria ad alte prestazioni devono:

- a) mettere il digitale al servizio della realizzazione e dell'attivazione, e non dell'indebolimento, dei nostri diritti fondamentali in materia di salute. Il digitale deve fungere da strumento di sviluppo delle capacità individuali e collettive, nonché da potente leva al servizio dell'effettività dei diritti e dello sviluppo di nuove forme di organizzazione e di governance della sanità;
- b) ribadire i valori di solidarietà e di universalità alla base del nostro sistema sanitario che tutti noi siamo chiamati a salvaguardare.

2.2. In nessun caso la diffusione del digitale dovrà permettere che vengano messi in discussione i principi di redistribuzione e di mutualizzazione dei rischi sanitari e sociali, principi che costituiscono la vera chiave di volta dei sistemi di solidarietà collettiva.

2.3. Il CESE sottolinea la necessità di:

- sviluppare e agevolare l'alfabetizzazione digitale sanitaria dei cittadini, al fine di incoraggiare un approccio critico verso l'informazione in materia sanitaria;
- garantire un'informazione di qualità in materia di salute, in particolare incoraggiando l'adozione di procedure di certificazione/accreditamento delle applicazioni per la salute;
- consolidare i rapporti di fiducia tra pazienti, professionisti della sanità e operatori dei regimi di assicurazione malattia/sanitaria;
- istituire un sistema di formazione adatto sia agli utenti che ai professionisti della sanità per garantire che le tecnologie digitali siano utilizzate in maniera efficiente, sicura e protetta e per agevolare i cambiamenti nel sistema sanitario;
- rafforzare il dialogo sociale quale spazio essenziale di concertazione per accompagnare i cambiamenti futuri;
- introdurre dispositivi per rendere sicuro il trattamento dei dati personali, al fine di impedire la diffusione di pratiche che portino all'utilizzo di tali informazioni in materia assicurativa (accesso, rimborso ecc.) a fini commerciali e non di salute pubblica;
- promuovere un quadro normativo dinamico che tenga conto dell'intero ecosistema (approccio multipartecipativo) e del ruolo delle organizzazioni di assicurazione malattia/sanitaria in quanto terzi di fiducia nelle loro relazioni con gli assicurati/iscritti;
- sostenere l'evoluzione della nomenclatura delle cure rimborsabili e dei servizi per il benessere offerti tenendo conto delle innovazioni tecniche rese possibili dal digitale;

— accompagnare l'evoluzione verso la «medicina delle 4 P»<sup>(2)</sup> sviluppando i servizi solidali degli organismi di assicurazione malattia/sanitaria, in risposta alle esigenze dei cittadini.

### 3. Contesto

3.1. L'evoluzione digitale sta apportando sviluppi nel settore della sanità caratterizzati da una portata e da una velocità senza precedenti. Con l'esplosione degli oggetti connessi e delle applicazioni mobili per finalità sanitarie, lo sfruttamento dei megadati, l'avvento delle nanotecnologie, della biotecnologia, dell'informatica e delle scienze cognitive (NBIC), e l'offerta crescente di nuovi servizi sanitari, il digitale apre la strada a una trasformazione globale del nostro sistema sanitario.

3.2. L'innovazione digitale in ambito sanitario, che non può ridursi alla sua mera dimensione tecnica o scientifica, assume molteplici aspetti grazie agli impieghi innovativi che introduce. Questi nuovi impieghi, accompagnati da un'innovazione sociale di ampio respiro, consentiranno di dare nuove risposte ai bisogni sanitari e sociali.

3.3. Sono quindi direttamente interessati i rapporti che intercorrono, nel quadro di un ecosistema complesso, tra:

- a) il cittadino, attraverso la conoscenza del suo stato di salute;
- b) le professioni mediche e paramediche e il loro rapporto con il paziente;
- c) il sistema di assicurazione malattia nelle sue varie forme di organizzazione, di gestione e di finanziamento.

3.4. Riguardo al rapporto tra l'individuo e la sua salute, ciascuno diventa più consapevole dell'importanza della sua salute e di come prendersi cura di sé. Finora, a causa della difficoltà di accedere a informazioni mediche e della conseguente ignoranza in materia, ogni individuo si trovava in una situazione di incertezza riguardo ai rischi legati a una determinata malattia. Ora invece, grazie alla moltitudine di dispositivi (ad esempio, gli oggetti connessi) disponibili, chiunque potrà controllare il proprio stato di salute e adeguare di conseguenza il proprio stile di vita.

3.5. La disponibilità delle fonti di informazione permetterà a ognuno di diventare protagonista attivo della propria salute, in grado di identificare, confrontare e scegliere il servizio sanitario più adatto alle proprie necessità. Il «paziente elettronico» fornisce così un contributo alla medicina predittiva e produce dati sanitari, divenendo soggetto attivo della propria salute e di quella degli altri. A questo proposito, il consenso informato rappresenta un elemento essenziale, unitamente alla protezione dei dati, alla governance integrativa e all'utilizzo dei dati.

3.6. Le nuove tecnologie inducono a porre l'accento sulla prevenzione più che sul trattamento delle malattie stesse. Esse consentiranno altresì di mettere a punto terapie più efficaci, meno invadenti e più personalizzate, in funzione delle caratteristiche genetiche e biologiche dell'individuo, e di migliorare la risposta terapeutica grazie alla disponibilità in tempo reale delle informazioni.

3.7. Le professioni sanitarie si orienteranno verso nuove competenze e nuovi ambiti di intervento, organizzandosi a più livelli, soprattutto grazie a: una nuova modalità relazionale maggiormente basata sul rapporto di fiducia reciproca con il paziente; una familiarizzazione progressiva con gli strumenti digitali, anche attraverso corsi di formazione; nuovi metodi di rappresentazione delle tecniche utilizzate nella prestazione di cure e un approccio collaborativo e di condivisione tramite l'adozione di sistemi interoperabili.

3.8. Il dialogo sociale deve accompagnare questi cambiamenti e rafforzare i dispositivi di formazione del personale sanitario.

3.9. Riguardo ai regimi di assicurazione malattia, l'accesso a servizi di assistenza sanitaria efficienti e di qualità, sia pubblici che privati, rimane un obiettivo da conseguire per ogni cittadino europeo. Questo avrà un forte impatto sull'assicurazione malattia, dal momento che la sfida per il futuro consisterà nel costruire, a monte del rischio, soluzioni e percorsi personalizzati entro i limiti dei principi della mutualizzazione, mantenendo la sua funzione tradizionale, che è quella di consentire l'accesso ai servizi sanitari alle persone che si ammalano.

3.10. L'innovazione medica generata dal digitale è potenzialmente fonte di profondi cambiamenti per l'assicurazione malattia. La dinamica che si crea porta a una individualizzazione della medicina e dei trattamenti attraverso due fonti di informazione:

---

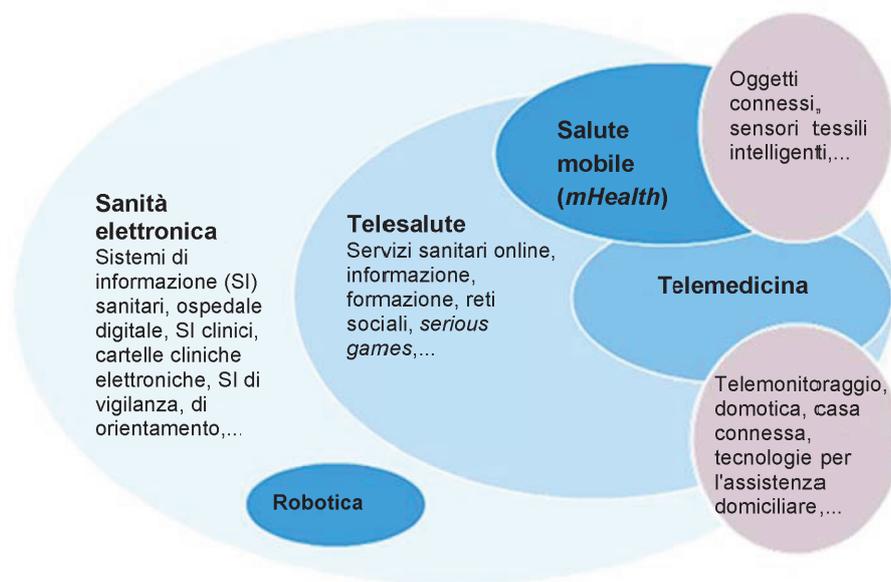
<sup>(2)</sup> Cfr. il punto 4.2.

## a) la decifrazione del genoma:

il carattere predittivo di tale processo di decifrazione può conferire una dimensione completamente nuova all'approccio in materia di prevenzione (con la decifrazione del genoma la probabilità di un rischio sanitario diviene «nota» e la prevenzione ha quindi più senso) e può comportare importanti sfide nel campo dell'assicurazione malattia;

## b. i dispositivi di sanità elettronica:

tali dispositivi comprendono, tra l'altro, gli oggetti connessi, che rientrano nell'ambito del *quantified self* (automisurazione) e permettono alle persone di conoscere e di migliorare il loro stato di salute.



A questo punto occorre soffermarsi su una serie di domande e di osservazioni:

- a) Queste nuove fonti di conoscenza potrebbero portare alla creazione di nuove offerte e di nuovi servizi su misura, più adatti a un utilizzo da parte degli assicurati?
- b) La nostra futura copertura sanitaria terrà conto delle probabilità di sviluppare malattie preannunciate dalla decifrazione del nostro genoma?
- c) È confermato il passaggio da un approccio curativo a uno di tipo preventivo? Quali saranno le conseguenze a livello di gestione dell'assicurazione sanitaria e di finanziamento in un contesto economico difficile? I programmi personalizzati di prevenzione medica nel quadro delle piattaforme digitali dovrebbero essere rimborsati?
- d) Il concetto di salute è ormai sostituito da quello di benessere <sup>(3)</sup>? Questa trasformazione del sistema sanitario non induce a concepire una medicina olistica e meno curativa?
- e) Con questi cambiamenti, la visione del rapporto paziente/medico e assicurato/assicuratore cambierà radicalmente, passando da un modello «verticale» a un modello maggiormente «orizzontale», in cui il paziente pone domande e sviluppa «conoscenze profane»?
- f) Di fronte alla potenza economica dei giganti del digitale, non è forse opportuno rilanciare gli investimenti in ricerca e sviluppo da parte delle autorità pubbliche?

<sup>(3)</sup> «I settori del benessere, della salute e delle cure fanno parte di un continuum tra normale e patologico. E tale continuum è peraltro al servizio della medicina».

#### 4. Impatto della digitalizzazione sul cittadino/paziente

4.1. La trasformazione digitale offre la possibilità ai cittadini di agire sul loro stato di salute, sapendo però che esistono alcune barriere che ne bloccano l'accesso. L'accesso molto più ampio a conoscenze, infrastrutture e servizi innovativi e personalizzati in materia di sanità potrebbe consentire a ciascuno di noi di trasformarsi in artefice della propria salute ma anche di contribuire — in quanto prestatore di assistenza, produttore di informazioni e fornitore di dati — a migliorare la salute degli altri.

4.2. L'avvento di questa individualizzazione è caratterizzato dalla nascita della cosiddetta «medicina delle **4 P**»:

**partecipativa:** i dati medici vengono prodotti e monitorati dai pazienti stessi, con l'ausilio di un numero crescente di oggetti connessi. Il rapporto tra paziente e medico (che non è più l'unica fonte di conoscenze mediche) sta evolvendo. Il paziente diventa soggetto attivo;

**preventiva:** i pazienti che raccolgono regolarmente dati relativi alla loro salute sono sempre più attenti all'importanza di mantenersi in buona salute, aprendo in tal modo la strada a una sanità più incentrata sulla prevenzione;

**personalizzata:** il flusso continuo di dati personali sempre più precisi e diversificati consente altresì lo sviluppo di un'assistenza sanitaria sempre più personalizzata;

**predittiva:** i progressi tecnologici, infine, che permettono ad esempio la digitalizzazione del genoma completo delle persone, aprono la strada a un'assistenza sanitaria intesa a divenire sempre più predittiva.

4.3. *Alfabetizzazione e rischio di un nuovo divario — questa volta digitale — in materia di sanità*

4.3.1. Con alfabetizzazione sanitaria si intende la capacità di acquisire, comprendere e utilizzare informazioni per favorire la propria salute e mantenersi sani. A tal fine è necessario raggiungere un livello di conoscenze, di competenze e di fiducia personali tale da consentire di adottare misure per migliorare la salute propria e della comunità modificando gli stili e le condizioni di vita.

4.3.2. Il digitale tende ad accentuare le disuguaglianze sociali sul piano della salute rafforzando il rapporto di causa-effetto tra lo stato di salute di un individuo e le sue capacità cognitive (ad esempio la capacità di trovare e comprendere un'informazione di qualità in materia di salute) e finanziarie (come la possibilità di dotarsi dei dispositivi più efficienti). Tali disuguaglianze sono più accentuate negli anziani, nelle categorie maggiormente vulnerabili e tra le persone che vivono in zone scarsamente servite dagli operatori di sistemi digitali.

4.3.3. L'impiego delle applicazioni sanitarie richiede un livello di conoscenze tale da consentire di reperire, comprendere, valutare e utilizzare le informazioni sanitarie, prima di prendere decisioni quotidiane in materia di cure sanitarie, di prevenzione di malattie e di promozione della salute. Un basso livello di alfabetizzazione comporta infatti molti rischi in materia di salute, con conseguenze in termini di speranza di vita in buona salute, di decessi prematuri, di qualità di vita e di costi per il singolo e per la società.

4.3.4. Non bisogna tuttavia ignorare l'insorgere di un divario digitale in seno alle professioni mediche e paramediche, che potrebbe essere colmato integrando il sistema educativo con un programma di formazione dedicato allo studio delle nuove dinamiche indotte dal digitale nel rapporto prestatore di cura/paziente.

4.4. *L'iper-responsabilizzazione: un altro considerevole rischio del digitale*

4.4.1. Le pratiche di quantificazione nel settore della sanità favoriscono la microgestione individuale della salute e la iper-responsabilizzazione, a scapito di un apprendimento più collettivo. Esse trasformano gli individui in imprenditori responsabili del loro stesso comportamento, corretto o sbagliato, in materia di salute, e possono distogliere l'attenzione dalle cause ambientali o socioeconomiche dei problemi di salute pubblica.

4.4.2. La non anticipazione degli effetti del digitale sull'individualizzazione, l'aumento delle disuguaglianze sociali in materia di salute e una commercializzazione maggiore della salute rischiano di mettere in pericolo i nostri modelli di assicurazione malattia/sanitaria solidale e universale.

## 5. Effetti della digitalizzazione per e tra i professionisti della sanità

### 5.1. *La cartella clinica elettronica: elemento fondamentale dell'organizzazione dell'assistenza sanitaria*

5.1.1. Il digitale offre gli strumenti per superare la compartimentazione del sistema sanitario, agevolando la condivisione di informazioni tra strutture ospedaliere, ambulatori privati, reti sanitarie e servizi domiciliari. L'esistenza di mezzi di trasmissione sicuri e rapidi delle informazioni raccolte dai diversi soggetti coinvolti rappresenta una condizione necessaria per il coordinamento dell'assistenza e la presa in carico globale del paziente. L'organizzazione della continuità delle cure e la presa in carico multidisciplinare del paziente sono molto più facili da attuare. La disponibilità, la rapidità di accesso, lo scambio e la condivisione di dati facilitano l'assunzione delle decisioni in ambito medico. Lo scambio telematico di dati fra professionisti della salute genera un valore aggiunto diretto in termini di qualità dei servizi.

5.1.2. La cartella clinica elettronica diventa uno strumento di coordinamento e di qualità delle cure a vantaggio del paziente grazie alla condivisione dei dati tra i soggetti autorizzati, purché tale condivisione sia preceduta dal rilascio del consenso da parte dell'interessato, salvo in casi di urgenza o di impossibilità. Le norme specifiche relative alle cartelle cliniche elettroniche informatizzate riguardano tutte le garanzie specifiche sui dati digitali offerte al paziente, in termini di tutela della vita privata e di accesso a tali dati. Occorre infatti assicurare il pieno rispetto del segreto riguardo alla cartella clinica e alla documentazione amministrativa.

5.1.3. La cartella clinica elettronica consente di evitare gli errori legati alla scarsa leggibilità di un documento (prescrizione, referto di un esame ecc.) e facilita l'accesso alle basi di conoscenze farmacologiche, rendendo più sicura una prescrizione, in quanto questa è suffragata dalle caratteristiche del paziente. L'informatizzazione della pratica medica contribuisce a ridurre i rischi di errore e gli eventuali rischi iatrogeni.

5.1.4. Le funzioni di avviso e di allerta rese possibili con l'informatizzazione della cartella clinica consentono di migliorare le misure di prevenzione (vaccinazione e screening), il monitoraggio dei pazienti affetti da patologie croniche e delle conoscenze farmacologiche, nonché la qualità dell'assistenza fornita ai pazienti, oltre a rafforzare le competenze dei prestatori di assistenza sanitaria in termini di diagnosi e prescrizione dei trattamenti.

5.1.5. Inoltre, sebbene la digitalizzazione delle informazioni raccolte sul paziente contribuisca a migliorare il processo di presa delle decisioni in ambito medico, nei prossimi anni assisteremo a un cambiamento radicale nelle pratiche mediche. Non sarà infatti più possibile eseguire alcuna diagnosi medica senza avvalersi di un sistema esperto o di strumenti forniti dall'intelligenza artificiale. Una rivoluzione di questo tipo è il frutto dello sviluppo parallelo della genomica, delle neuroscienze e degli oggetti connessi (NBIC), nel cui quadro solo le macchine saranno, da ora in poi, in grado di trattare l'insieme dei dati.

### 5.2. *Il ruolo dell'essere umano al centro dello sviluppo di nuove pratiche mediche*

5.2.1. L'evoluzione della tecnologia rende possibile e incentiva lo sviluppo della telemedicina, che consente la diffusione di nuove pratiche mediche e paramediche. La telemedicina offre diversi vantaggi: migliore copertura sanitaria dei territori isolati e riduzione della necessità di spostamento di pazienti fragili, monitoraggio a distanza degli assistiti evitandone il ricovero, condivisione di competenze a distanza, possibilità di educazione terapeutica attraverso il telemonitoraggio, e concertazione multidisciplinare grazie alla televisita e al teleconsulto.

5.2.2. La telemedicina, la comunicazione professionale informatizzata, la dematerializzazione dei documenti, la messa in comune delle competenze diffuse e la condivisione delle risorse intellettuali o tecnico-sanitarie faranno risparmiare tempo ai professionisti della salute che potrà essere quindi reinvestito al capezzale del paziente, in un dialogo individuale con quest'ultimo, e consentiranno di migliorare notevolmente il rapporto con l'assistito.

## 6. Impatto della digitalizzazione sulla gestione dell'assicurazione malattia/sanitaria

### 6.1. *Megadati*

6.1.1. La progressiva informatizzazione dei nostri sistemi sanitari ha contribuito incontestabilmente a migliorare, da un lato, la gestione amministrativa e finanziaria dei dossier di assicurabilità dei cittadini (risparmi in termini di spazio e di tempo, riduzione dei prodotti di consumo e aumento della produttività, procedure di archiviazione più semplici e più sicure, vantaggi ecologici) e, dall'altro, i tempi di rimborso dei prestatori di servizi sanitari e degli istituti ospedalieri, aumentando al tempo stesso i controlli e riducendo il rischio di errori nella fatturazione delle prestazioni.

6.1.2. La dematerializzazione dei moduli amministrativi ne ha ridotto i termini di trasmissione e semplificato le procedure amministrative, anche se di per sé non apporta miglioramenti diretti alla qualità dell'assistenza sanitaria. Tuttavia, essa facilita l'esercizio della professione medica, permettendo al medico di concentrarsi maggiormente sulla prestazione delle cure e meno sugli inevitabili atti amministrativi connessi.

6.1.2.1. Attualmente i megadati vengono generati quando tutti i dati di tutti i pazienti/assicurati sono stati compilati, compresi quelli provenienti dalle applicazioni sanitarie. Per acquisire la capacità di analizzare l'insieme di dati provenienti da una pluralità di fonti, è necessario disporre degli strumenti necessari per collegare i dati tra di loro ed estrarre, in modo automatico ed economico, informazioni utili dai dati non strutturati.

6.1.3. Grazie alle applicazioni, i dati non vengono più conservati presso lo studio medico, la struttura ospedaliera o gli organismi di assicurazione malattia/sanitaria, bensì su dispositivi o piattaforme di archiviazione *cloud*, la cui ubicazione fisica non si trova più necessariamente nello Stato di affiliazione all'assicurazione malattia, e nemmeno in Europa.

6.1.4. In questo contesto, l'interoperabilità rappresenta una chiave di volta sia a livello europeo (con il «mercato unico digitale») che a livello nazionale. Occorre pertanto sviluppare e attuare un «quadro di interoperabilità dei sistemi di informazione sanitaria», che funga da riferimento per l'interoperabilità, stabilendo principi e norme da rispettare per lo scambio sicuro di dati sanitari, e integrando tutti gli attori della sanità elettronica.

## 6.2. Protezione dei dati

6.2.1. La proprietà e la protezione dei dati sono un tema chiave per il cittadino/paziente e costituiscono un diritto fondamentale che deve essere rispettato. Il cittadino/paziente deve poter disporre liberamente dei propri dati. Questo presuppone il consenso libero, informato e continuo da parte dei cittadini alla raccolta e all'utilizzo dei loro dati. A ciò si aggiungono il riconoscimento di un diritto effettivo alla loro portabilità e lo sviluppo di soluzioni di tipo «Blue Button»<sup>(4)</sup> per la messa a disposizione della storia clinica dell'assistito.

6.2.2. Il regolamento generale sulla protezione dei dati (RGPD), che entrerà in vigore il 25 maggio 2018, disciplina questa materia a livello europeo. Occorre tuttavia tenere conto anche della dichiarazione dell'Associazione medica mondiale sulle considerazioni etiche per quanto riguarda le basi di dati sanitari e le biobanche (dichiarazione di Taipei).

## 6.3. Assicurazione malattia/sanitaria in piena trasformazione

6.3.1. Il processo di digitalizzazione sta interessando anche il settore dell'assicurazione. Inizialmente limitato a proposte di tipo informativo o comparativo (comparatori, adesioni online ecc.) o collegate alla dematerializzazione dei moduli medico-amministrativi, il processo di digitalizzazione si spingerà ben oltre questi aspetti commerciali. I nuovi metodi di quantificazione, noti come *megadati*, trasformeranno radicalmente il modello economico dell'assicurazione, e compariranno nuovi prodotti.

6.3.2. Questa svolta esercita inevitabilmente un forte impatto:

- sulle professioni legate alla produzione, alla conservazione, alla fornitura, al trattamento e alla trasformazione di dati, mediante algoritmi, e su quelle con un elevato valore aggiunto in termini di informazione;
- sullo status del paziente che, nei confronti delle professioni sanitarie, diviene un soggetto attivo della sua salute e tende a uscire dalla relazione di dipendenza da queste professioni.

6.3.3. Con l'evoluzione della tecnologia e lo sviluppo delle applicazioni per la salute, ciascun individuo sarà ormai in grado di «oggettivare» la sua attività fisica, la sua alimentazione, le sue interazioni con gli altri ecc., e l'insieme dei suoi determinanti della salute.

6.3.4. L'impiego di dati di massa relativi ai cittadini potrebbe comportare il passaggio da un modello basato sulla copertura dei rischi e sulla loro mutualizzazione a un modello basato sulla copertura dei comportamenti e sull'individualizzazione dell'offerta assicurativa, il quale porta a una iper-individualizzazione. Se gli assicuratori privati con scopo di lucro sembrano in grado di posizionarsi in maniera piuttosto naturale in questo nuovo contesto, l'evoluzione potrebbe risultare più difficile per gli operatori mutualistici e i soggetti pubblici di assicurazione malattia, le cui finalità essenziali verrebbero sottoposte a tensioni.

---

<sup>(4)</sup> L'iniziativa «Blue Button» è stata lanciata nel 2010 dall'amministrazione statunitense per costituire una piattaforma di monitoraggio, controllo e scaricamento dei dati sanitari personali dei veterani. Il titolare dei dati può consultare e scaricare tutte le informazioni che lo riguardano: rendiconti di presa in carico, dati relativi all'assicurazione malattia e dati anamnestici (allergie, analisi mediche ecc.).  
Fonte: <http://www.va.gov/bluebutton/>.

6.3.5. I responsabili della gestione dell'assicurazione malattia/sanitaria entrano a loro volta in una fase di vulnerabilità di fronte a questa evoluzione, trovandosi al centro di un intero ecosistema pluridimensionale, di cui fanno parte industriali, medici, governi, organismi regolatori, investitori e pazienti.

6.3.6. I responsabili della gestione dell'assicurazione malattia/sanitaria devono far fronte a una forte inerzia legata a una regolamentazione molto severa dei dati sensibili in materia di salute, al funzionamento e al finanziamento complesso del settore medico-ospedaliero, a una catena di valore (adesione, riscossione dei contributi, liquidazione delle prestazioni) piuttosto rigida e poco reattiva, ad una normativa sui prodotti assicurativi sempre più rigorosa e, talvolta, persino al corporativismo delle professioni mediche.

6.3.7. Tuttavia, i responsabili della gestione dell'assicurazione malattia/sanitaria non hanno, o non hanno più, tutti le stesse capacità di azione finanziaria, e il fabbisogno di capitale proprio necessario per tale attività appare sempre più come un ostacolo al loro sviluppo. La potenza economica dei giganti digitali apre loro le porte a investimenti diretti in quello che essi percepiscono come un mercato.

6.3.8. Nonostante una migliore conoscenza dei rischi sanitari individuali, è essenziale mantenere i nostri sistemi sanitari in una logica di assicurazione collettiva e solidale. È infatti nell'articolazione tra l'adesione individuale e la protezione collettiva dall'insieme dei rischi sanitari che i nostri sistemi di assicurazione malattia/sanitaria hanno dato i migliori risultati.

#### 6.4. Adeguamento dei meccanismi di rimborso

6.4.1. Attualmente esistono solo pochi esempi di presa in carico finanziaria (rimborso) per l'utilizzo di applicazioni mobili nel percorso di assistenza sanitaria di una persona. Al momento, uno dei principali ostacoli consisterebbe proprio nell'assenza di modelli di rimborso adeguati che tengano conto delle nuove realtà tecnologiche.

6.4.2. A fianco del modello classico di intervento statale, in cui il rimborso dipende dalle istituzioni e delle autorità nazionali, che decidono in merito alle prestazioni di sanità mobile rimborsabili<sup>(5)</sup>, alcune iniziative sono state adottate anche dagli operatori dei regimi di assicurazione malattia, tra cui le mutue<sup>(6)</sup>.

6.4.3. Sono stati messi a punto anche sistemi di rimborso innovativi, come i programmi di incentivi e di prevenzione, che sono intesi alla prevenzione più che alla cura.

#### 6.5. Nuove sfide per le organizzazioni di assicurazione malattia/sanitaria

6.5.1. Gli organismi responsabili della gestione dell'assicurazione malattia/sanitaria obbligatoria, in ambito sia pubblico che privato (ad esempio le mutue), subiranno un forte impatto e in futuro si troveranno a dover affrontare le seguenti sfide:

- mettere a punto dispositivi di prevenzione, diagnosi e *follow-up* dei trattamenti adattati e individualizzati, e costruire, a monte del rischio, soluzioni e percorsi personalizzati entro i limiti dei principi della mutualizzazione, mantenendone la funzione tradizionale che è quella di consentire alle persone che si ammalano di accedere alle cure;
- far incontrare l'offerta di servizi sanitari con i bisogni evolutivi dei pazienti;
- accompagnare i pazienti, evitando i rischi di stigmatizzazione e colpevolizzazione: le mutue svolgono già un ruolo importante nella prevenzione, nel *follow-up* sia della presa in carico che dei pazienti; questo ruolo dovrebbe essere svolto anche dagli organismi pubblici di assicurazione malattia/sanitaria;
- lottare contro le disuguaglianze sociali in ambito sanitario che possono essere generate dal divario digitale, migliorando l'alfabetizzazione (in particolare attraverso il rafforzamento delle competenze);

<sup>(5)</sup> La Francia ha compiuto un passo importante autorizzando il rimborso dell'applicazione Diabeo, a seguito del parere favorevole espresso dalla commissione nazionale di valutazione dei dispositivi medici e delle tecnologie sanitarie. Si tratta di un software abbinato a un telemonitoraggio medico, che offre anche un percorso di apprendimento tecnico per imparare a utilizzarlo. Diabeo ha il compito di aiutare il paziente nel calcolo giornaliero delle dosi di insulina lenta e rapida necessarie, in base agli obiettivi prefissati dal medico prescrittore. L'applicazione può essere installata dal paziente su un dispositivo mobile (*smartphone* o *tablet*) oppure può essere utilizzata collegandosi a un portale web.

<sup>(6)</sup> È il caso di Vivoptim, messo a punto da una mutua francese (MGEN) e diffuso anche in Belgio da una mutua belga (Solidaris). Si tratta di un nuovissimo programma di sanità elettronica, utilizzato a scopo di prevenzione e accompagnamento del rischio cardiovascolare, che offre un pacchetto di servizi personalizzati, grazie a strumenti digitali e oggetti connessi, che si articolano in 3 programmi di accompagnamento e 13 percorsi di prevenzione adeguati alla situazione, alle aspettative e ai bisogni di ciascuno: dalla prevenzione per le persone in buona salute alla gestione della malattia cronica.

- ridurre i comportamenti a rischio e monitorare la conformità con le prescrizioni dei professionisti della sanità. La ricerca di strumenti efficaci e adeguati ai bisogni è un obiettivo fondamentale;
- privilegiare la qualità di vita degli assistiti. Questo aspetto è collegato anche a obiettivi economici e di controllo del rischio e, di conseguenza, della spesa sanitaria;
- sistematizzare la gestione elettronica delle cartelle cliniche dei pazienti e delle relazioni con i prestatori di assistenza sanitaria, tra l'altro, con la digitalizzazione delle attestazioni di cure, la cartella clinica elettronica e la tessera sanitaria digitale;
- adeguare i rimborsi alle nuove forme di copertura e di accompagnamento dei pazienti da parte dei professionisti della salute;
- diventare soggetti terzi di fiducia per quanto riguarda l'utilizzo e la gestione dei flussi di dati sanitari e la loro raccolta, tenendo conto del rischio che tali dati possano essere utilizzati, in modo non autorizzato, per scopi commerciali.

6.5.2. Le mutue sanitarie, precorritrici dell'assicurazione malattia, possono ormai mirare a garantire un accompagnamento permanente e individualizzato a ognuno dei loro assistiti. Sia per la scelta dei prodotti/servizi offerti che per l'accompagnamento dell'individuo nella ricerca del benessere o nel suo percorso di cura, le mutue sanitarie devono poter essere presenti, indipendentemente dal canale di comunicazione, nella vita dei loro assistiti, e proporre una risposta unica corrispondente ai loro bisogni.

## 7. Impatto dei soggetti «dirompenti» del digitale sull'assicurazione malattia/sanitaria e sulla società

7.1. L'insieme degli elementi finora citati, che riflettono la complessità delle sfide del digitale in ambito sanitario, e l'arrivo dei nuovi operatori del web sottoporranno indubbiamente i nostri regimi di assicurazione malattia/sanitaria a una presa di potere economico.

7.2. Tale sconvolgimento è certamente reso possibile dalla comparsa di sensori, divenuti economicamente accessibili e tecnicamente «affidabili», ma anche e soprattutto dalla capacità di centralizzare e analizzare i dati, tramite uno *smartphone* o un'interfaccia web. Si è così sviluppato un ecosistema di applicazioni per dispositivi mobili, incentrate sul principio degli obiettivi, della comunità e della «ludicizzazione». Tale ecosistema consente ai costruttori di ambienti per dispositivi mobili di definire gli standard per la gestione dei dati sanitari, attraverso i loro servizi dedicati<sup>(7)</sup>.

7.3. C'è da temere che i «GAFAMA» (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft e Alibaba)<sup>(8)</sup> e altri soggetti che nasceranno assumeranno in futuro una posizione di dominio in questa nuova medicina che dipende sempre di più dalle tecnologie dell'informazione e dalla relativa decodifica. E i capofila dell'economia digitale sono specializzati proprio in queste tecnologie, che utilizzano per assumere il controllo degli ecosistemi in tutti i settori.

7.4. La forza di queste piattaforme consiste nel basare il loro modello di sviluppo sulla fornitura di massa di un prodotto o di un servizio collegato alla popolazione, che permette loro di accedere a una notevole quantità di dati che sono monetizzati. La monetizzazione dei dati consente di offrire numerosi servizi gratuiti, che assicurano una frequentazione di massa e alimentano un circolo virtuoso in cui ciascuno cerca di confinare il consumatore in un ecosistema il più chiuso possibile. Caratterizzato da costi marginali per la fornitura dei servizi quasi nulli, il modello economico del web favorisce naturalmente gli attori maggiori che assorbono gran parte del valore creato e dispongono quindi di capacità di investimento immense.

7.5. Si teme che solo i «GAFAMA» siano in grado di sfruttare tali dati diffusi gratuitamente, incrociandoli con tutti i dati che essi raccolgono sui comportamenti degli individui. Di fronte ai giganti del digitale, presenti e futuri, è essenziale preservare la sovranità, dei cittadini, dei governi e delle istituzioni (in particolare quelle preposte alla protezione sociale) europei, per quanto riguarda l'individuazione, la raccolta e l'utilizzo dei dati sanitari da un punto di vista legale ed etico.

<sup>(7)</sup> Il mercato delle applicazioni mobili è essenzialmente suddiviso tra i cinque maggiori negozi online di applicazioni [90 % delle applicazioni scaricate: Play (Android), App Store (Apple), Windows Phone Store (Microsoft), App World (Blackberry) e Ovi (Nokia)].

<sup>(8)</sup> I giganti del mercato, ovvero i «GAFAMA» (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft e Alibaba), tendono ad acquisire il monopolio del controllo della «salute mobile» (*mHealth*). Il settore della sanità pubblica è completamente invaso da queste multinazionali che vi scorgono un potenziale di espansione economica.

7.6. Il valore aggiunto di queste informazioni, in particolare in materia di salute, viene in tal modo captato e controllato da tali piattaforme e non più dai produttori del sistema sanitario. Non resta quindi che mettere tali informazioni a disposizione dei «richiedenti» che potranno così utilizzarle.

7.7. La protezione dei dati attraverso il sistema delle «5 V» (volume, velocità, varietà, veridicità e valori) rappresenta un valore economico che richiede un quadro normativo dinamico collegato all'intero ecosistema (approccio multipartecipativo), al fine di evitare ogni sfruttamento a fini puramente commerciali.

Bruxelles, 20 settembre 2017

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Esame della trasparenza, della metodologia e delle risorse delle analisi e valutazioni d'impatto intraprese dalla Commissione europea per migliorare la qualità della legislazione dell'UE»**

**(parere d'iniziativa)**

(2017/C 434/02)

Relatore: **Denis MEYNENT**

Decisione dell'Assemblea plenaria	26.1.2017
Base giuridica	Articolo 29, paragrafo 2, del regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	5.9.2017
Adozione in sessione plenaria	20.9.2017
Sessione plenaria n.	528
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	142/0/5

### 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato ricorda che l'obiettivo primario del programma REFIT<sup>(1)</sup> è di migliorare la qualità e l'efficacia della legislazione europea e di elaborare regole semplici, comprensibili e coerenti, senza rimettere in causa gli obiettivi strategici delle politiche UE già stabiliti né agire a scapito della protezione dei cittadini, dei consumatori, dei lavoratori e del dialogo sociale, oppure ancora dell'ambiente<sup>(2)</sup>. La regolamentazione europea è un fattore fondamentale di integrazione: se ben proporzionata, essa costituisce un'importante garanzia di protezione, di promozione della legislazione europea e di certezza del diritto per tutti i cittadini e gli altri soggetti europei<sup>(3)</sup>.

1.2 Nonostante i progressi compiuti finora, in particolare grazie all'influsso dei lavori del comitato per il controllo normativo, il CESE auspica un ulteriore sviluppo dell'ecosistema europeo in materia di valutazione d'impatto, in modo da accrescere la qualità e favorire il coinvolgimento della società civile organizzata nella definizione e attuazione della legislazione.

1.3 Sono pertanto essenziali i seguenti elementi in particolare:

- il capitolato d'onere degli studi preliminari o complementari dev'essere trasparente, accessibile, pluralista e incoraggiare la formulazione di *scenari* alternativi da cui emergano con chiarezza le conseguenze reali delle diverse opzioni possibili,
- un registro europeo delle valutazioni d'impatto, nonché di tutti i dati pertinenti disponibili (scientifici, statistici, ecc.), compreso il parere delle parti interessate, dev'essere facilmente consultabile e accessibile nelle altre lingue dell'UE, in particolare le sintesi delle valutazioni d'impatto,
- va garantito il carattere equilibrato delle valutazioni d'impatto di qualunque proposta legislativa, accordando alle dimensioni economiche, sociali e ambientali, nonché alle PMI e alle microimprese, tutta l'importanza che meritano.

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

<sup>(2)</sup> GU C 303 del 19.8.2016, pag. 45.

<sup>(3)</sup> GU C 303 del 19.8.2016, pag. 45.

1.4 Il CESE raccomanda un approccio qualitativo che si collochi sullo stesso piano rispetto all'analisi quantitativa e tenga conto della ricerca dei benefici attesi dalla legislazione.

1.5 Il CESE esorta la Commissione a rimanere vigile per garantire che la riduzione degli oneri normativi e amministrativi non vada a scapito dell'efficacia e della qualità globale delle politiche dell'UE, soprattutto nei settori sociali e ambientali, della protezione dei consumatori e rispetto alle PMI e alle microimprese.

1.6 Infine, nel quadro della valutazione d'impatto, il CESE auspica che:

- sia seguito un approccio metodologico coerente tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione in materia di valutazioni d'impatto, che possa essere condiviso con gli organi consultivi onde facilitare il lavoro rispettivo delle istituzioni e consentire di formulare emendamenti e pareri,
- il CESE sia maggiormente coinvolto nel controllo della qualità, dandogli la possibilità di esaminare alcune valutazioni d'impatto dal punto di vista metodologico e dell'attenzione per gli aspetti sociali, ambientali o territoriali. A tale proposito, il CESE insiste perché l'articolo 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) sia sistematicamente e concretamente preso in considerazione,
- avvengano scambi periodici con il CER sui metodi in materia di valutazioni d'impatto e di buone pratiche, in particolare in materia sociale, ambientale, di lavoro e di coesione territoriale, o quando vi sia un impatto sulle piccole e medie imprese e le microimprese.

## 2. Introduzione

2.1 La valutazione d'impatto si presenta come un processo di analisi continua e critica degli effetti, positivi e negativi, della regolamentazione dell'UE in fase di elaborazione, a livello economico, sociale e ambientale. A 15 anni dal suo lancio, la valutazione d'impatto è diventata uno dei cardini del programma *Legiferare meglio* dell'UE.

2.2 Il sistema di valutazione d'impatto interviene in una fase molto precoce del ciclo politico. La valutazione d'impatto precede qualsiasi nuova iniziativa che possa avere un impatto economico, ambientale o sociale. Vengono inoltre condotte regolarmente una valutazione e una verifica dello stato di salute (*fitness check*) della legislazione esistente o delle politiche dell'UE. La fase della valutazione d'impatto iniziale (*inception impact assessment*) definisce le grandi linee della valutazione d'impatto passando in rassegna i diversi tipi di opzione (dallo status quo ad un'armonizzazione completa). Interviene poi la valutazione d'impatto propriamente detta che, in forma di progetto, viene esaminata dal comitato per il controllo normativo. Dopo la fase di attuazione della legislazione, una valutazione ne esamina l'efficacia, l'efficienza, la pertinenza e il valore aggiunto europeo. Il comitato per il controllo normativo passa in rassegna le valutazioni più significative della legislazione dell'UE. L'iniziativa *Legiferare meglio* è dunque presente in ogni fase della procedura. Essa tende, ad ogni fase, ad aprirsi in misura crescente alle parti interessate tramite numerosi meccanismi di consultazione.

2.3 L'accordo interistituzionale *Legiferare meglio* del maggio 2015<sup>(4)</sup> rispecchia la posizione condivisa dalle tre istituzioni in materia di valutazione d'impatto. Riguardo ai progressi registrati, il CESE fa propri due insegnamenti principali:

- la mancanza di una metodologia comune: ciascuna istituzione è responsabile della definizione del proprio metodo di valutazione, anche se la valutazione d'impatto della Commissione deve sempre essere alla base dei lavori per garantire un approccio coerente;
- l'impegno del Consiglio e del Parlamento a effettuare una valutazione d'impatto preliminare all'atto di presentare emendamenti «sostanziali» ove ciò sia ritenuto necessario.

---

<sup>(4)</sup> Accordo interistituzionale *Legiferare meglio* (GU L 123 del 12.5.2016, pag. 1).

2.4 Istituito nel maggio 2015, il comitato per il controllo normativo ha impiegato quasi due anni a raggiungere il suo assetto completo. Esso dispone di un'autorità rafforzata e di ampie responsabilità che comprendono l'esame della qualità dei progetti di valutazione d'impatto, del bilancio dello stato di salute e di importanti valutazioni della legislazione vigente dell'UE <sup>(5)</sup>. La professionalizzazione del comitato per il controllo normativo ha ridotto la scarsa attenzione per gli impatti sociali e ambientali. Il comitato per il controllo normativo ha riveduto 60 valutazioni d'impatto nel 2016, delle quali 25, pari al 42 %, hanno ricevuto un parere iniziale negativo, imponendo ai loro autori di presentarne una nuova versione al comitato. Attualmente il CESE limita i propri pareri alla valutazione d'impatto, mentre in futuro potrebbe utilmente esaminare il modo in cui la proposta legislativa rispecchia la valutazione d'impatto e ne tiene conto.

### 3. Esame del processo di valutazione d'impatto

#### 3.1 Una valutazione d'impatto multidimensionale

3.1.1 La valutazione d'impatto si basa su una serie di criteri e di test relativi in particolare agli impatti:

- economici, sociali e ambientali;
- sui consumatori;
- sulle piccole e microimprese;
- sul commercio e gli investimenti internazionali;
- sugli oneri amministrativi e regolamentari;
- in materia di sussidiarietà e proporzionalità;
- a livello di coesione regionale e territoriale.

3.1.2 Le valutazioni d'impatto della Commissione presentano, in linea di principio, un carattere integrato che copre, per ogni caso, gli impatti economici, sociali e ambientali più significativi e pertinenti.

3.1.3 Nel corso degli anni, il Consiglio e, a volte, il Parlamento europeo hanno chiesto di introdurre ulteriori criteri:

- una verifica della dimensione esterna della competitività (*competitiveness proofing*);
- una verifica del rispetto dei diritti fondamentali;
- una verifica della compatibilità delle proposte con l'economia digitale;
- una verifica del rispetto del principio di innovazione.

3.1.4 Questi diversi criteri costringono a volte la Commissione a cercare un equilibrio tra i diversi obiettivi o preoccupazioni, stabilire una gerarchia di criteri, decidere quale o quali criteri debbano prevalere sugli altri in quanto determinanti, arbitrare le scelte politiche rispetto a criteri concorrenti:

- sussidiarietà *contrapposta* ad armonizzazione;
- competitività *contrapposta* a protezione sociale e posti di lavoro di qualità;
- principio di precauzione *contrapposto* a principio di innovazione, ecc.

3.1.5 Lo studio sul sistema di valutazione d'impatto della Commissione, realizzato nel 2007 da *The Evaluation Partnership* (TEP) <sup>(6)</sup>, una società privata di consulenza del Regno Unito, aveva segnalato una serie di carenze, specialmente in materia di protezione sociale e ambientale. Secondo il TEP, la scarsa qualità delle valutazioni d'impatto era dovuta ad errori nella tempistica, nei meccanismi di controllo della qualità delle valutazioni, nella mancanza di monitoraggio delle valutazioni d'impatto e di assistenza (formazione, coordinamento, dati incompleti o mancanti, ecc.). Nel 2010 «l'analisi della Corte [dei conti] ha mostrato che, in pratica, l'attività di valutazione d'impatto della Commissione non è stata uniforme per i tre pilastri, né per i costi e i benefici» <sup>(7)</sup>.

<sup>(5)</sup> Nella sua relazione annuale del 2016 ([https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_en#annual-reports](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#annual-reports)).

<sup>(6)</sup> *The Evaluation Partnership Limited*, 2007 ([http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs_en.htm)).

<sup>(7)</sup> *Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'Unione europea costituiscono un supporto al processo decisionale?*, relazione speciale della Corte dei conti europea n. 3/2010, punto 64, pag. 36.

3.1.6 A questo proposito, il CESE ribadisce la propria richiesta di utilizzare sistematicamente l'articolo 9 del TFUE <sup>(8)</sup> come fondamento per il lavoro di valutazione <sup>(9)</sup>.

### 3.2 Orientamenti per legiferare meglio <sup>(10)</sup> in materia di protezione sociale e occupazione

3.2.1 Un «kit di strumenti» (*toolbox*) è stato messo a punto dalla Commissione nella sua comunicazione <sup>(11)</sup> del 19 maggio 2015 sull'iniziativa *Legiferare meglio*. Esso offre una guida dettagliata alla valutazione d'impatto attraverso 59 strumenti (strumenti propriamente detti, criteri, verifiche, ecc.) che dovrebbero fornire un aiuto alla Commissione, ma anche alle autorità competenti degli Stati membri.

3.2.2 Tra i 59 strumenti proposti, due di essi interessano più in particolare il CESE. Si tratta degli strumenti n. 7 (*requirements for social partner initiatives*, ossia «requisiti per le iniziative delle parti sociali») e n. 25 (*employment, working conditions, income distribution and inequality*, ossia «occupazione, condizioni di lavoro, distribuzione del reddito e disuguaglianze»).

3.2.3 In realtà, tali strumenti appaiono piuttosto come un elenco indicativo dei quesiti da porsi nel caso di un'iniziativa che presenti un impatto sociale o occupazionale. I quesiti sono generali, neutri e scarsamente incentivanti. Lo strumento n. 25 pone, tra l'altro, i seguenti quesiti:

- l'opzione porta alla creazione diretta di posti di lavoro o, invece, alla perdita di occupazione in settori specifici, professioni, livelli di qualifica, regioni, paesi (o una combinazione di questi) con conseguenze per alcuni gruppi sociali e/o specifici? Quali?
- l'opzione incide in via diretta o indiretta sulla protezione dell'occupazione, in particolare sulla qualità dei contratti di lavoro, sul rischio di lavoro sommerso o di lavoro autonomo fittizio?
- l'opzione avrà un impatto sulle disuguaglianze e sulla distribuzione dei redditi e della ricchezza nell'UE o in una delle sue parti?

3.2.4 Tali quesiti si limitano spesso a descrivere una serie di possibili conseguenze, negative e positive, ma non incoraggiano granché a condurre analisi più approfondite per quanto riguarda la qualità o il volume dell'occupazione in particolare.

3.2.5 In certi casi, inoltre, da diversi anni ormai <sup>(12)</sup> i criteri sociali e ambientali non sarebbero inseriti in modo sistematico e approfondito nelle valutazioni d'impatto della Commissione, anche se questa sostiene, da parte sua, di tener conto degli impatti sociali nel 70 % delle valutazioni d'impatto, e degli impatti ambientali nel 45 % dei casi.

### 3.3 Una metodologia della Commissione da precisare

3.3.1 Le direzioni generali (DG) sono responsabili dei metodi analitici e dei modelli su cui si basano i servizi della Commissione per elaborare le proposte legislative. Nella maggior parte dei casi, le DG effettuano le valutazioni d'impatto al proprio interno, sulla base delle linee guida riguardanti la valutazione d'impatto <sup>(13)</sup> e della *toolbox*. In alcuni casi, la DG interessata ricorre a un consulente esterno, selezionato sulla base di una procedura aperta e trasparente, per approfondire un punto specifico della valutazione d'impatto.

3.3.2 Su un totale dei 59 strumenti contenuti nella *toolbox*, due o tre soltanto sembrano in grado di orientare una decisione per quanto concerne la qualità dell'occupazione, la protezione sociale, il livello di retribuzione, ecc.; evidentemente, si tratta di un settore in cui la *toolbox* deve essere rafforzata.

<sup>(8)</sup> L'articolo 9 del TFUE recita infatti: «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana».

<sup>(9)</sup> GU C 24 del 28.1.2012, pag. 29.

<sup>(10)</sup> [https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_it](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_it)

<sup>(11)</sup> *Better regulation Guidelines* («Orientamenti per legiferare meglio»), SWD(2015) 111 del 19 maggio 2015.

<sup>(12)</sup> Renda, A., Schrefler, L., Luchetta, G. e Zavatta, R. *Assessing the costs and benefits of regulation* («Valutare i costi e benefici della regolamentazione»), studio realizzato da CEPS — Economisti Associati per la Commissione europea, Bruxelles, 2013. ([http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission\\_guidelines/docs/131210\\_cba\\_study\\_sg\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/smartregulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf)), citato da Isabelle Schömann in *EU REFIT machinery 'cutting red tape' at the cost of the acquis communautaire* («La macchina REFIT dell'UE riduce la burocrazia a spese dell'acquis comunitario»), ETUI Policy Brief (documento di indirizzo politico dell'Istituto sindacale europeo), n. 5, 2015.

<sup>(13)</sup> Gli orientamenti per la valutazione d'impatto stilate dalla Commissione e altro materiale correlato sono disponibili all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_it](https://ec.europa.eu/info/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_it).

### 3.4 *Spostamento graduale della valutazione d'impatto verso la riduzione dei costi?*

#### 3.4.1 *La quantificazione degli oneri regolamentari e amministrativi*

3.4.1.1 Il programma REFIT punta ad individuare gli oneri inutili, le incongruenze o le misure inefficaci, e ad adottare le misure necessarie per porvi rimedio. Nel 2013, nel quadro di REFIT, è stata condotta una mappatura dell'intero corredo legislativo dell'UE.

3.4.1.2 Il Consiglio Competitività dell'UE del 26 maggio 2016 ha chiesto alla Commissione di «sviluppare ed attuare (...) obiettivi di riduzione in ambiti particolarmente gravosi, specie per le PMI»<sup>(14)</sup>.

3.4.1.3 Il Consiglio Competitività del 26 maggio 2016 ha inoltre espresso il proprio plauso «all'impegno della Commissione nell'accordo interistituzionale di proseguire la quantificazione dei suoi sforzi di riduzione degli oneri amministrativi e di semplificazione, di presentare un'indagine annuale sugli oneri e, ove possibile, di quantificare il potenziale di riduzione degli oneri regolamentari o di risparmio delle singole proposte o atti giuridici»<sup>(15)</sup>.

3.4.2 Il CESE esorta la Commissione a rimanere vigile per garantire che le riduzioni degli oneri normativi non vadano a scapito dell'efficacia e della qualità globale delle politiche dell'UE, soprattutto nei settori sociali, ambientali e della protezione dei consumatori, nonché rispetto alle PMI e alle microimprese.

## 4. **Proposte e raccomandazioni**

4.1 Nonostante i progressi già realizzati, l'ecosistema europeo in materia di valutazione d'impatto deve svilupparsi ulteriormente. Si formulano pertanto sette proposte di miglioramento volte a rafforzare la qualità della valutazione d'impatto e a favorire il coinvolgimento della società civile organizzata nella definizione e attuazione della legislazione.

### 4.2 *Un capitolato trasparente, accessibile e pluralista per gli studi in materia di valutazioni d'impatto*

4.2.1 Il CESE invita la Commissione ad indicare più chiaramente la metodologia utilizzata per calcolare gli impatti della sua iniziativa, la portata e gli eventuali limiti dello studio (limiti territoriali, gruppi di destinatari, ecc.).

4.2.2 In caso di esternalizzazione di sezioni o capitoli significativi della valutazione d'impatto, il CESE chiede che sia reso noto il nominativo di chi si è aggiudicato il lavoro.

4.2.3 È importante che nelle specifiche del capitolato siano indicati chiaramente scenari alternativi da cui emergano le conseguenze delle diverse opzioni possibili, tra cui:

- la competitività dell'UE e delle sue imprese;
- la protezione sociale o ambientale;
- lo sviluppo delle piccole e microimprese;
- la parità di genere;
- la coesione territoriale, ecc.

4.2.4 È importante preferire, in ultima analisi, la proposta che coniuga al meglio le varie dimensioni di cui all'articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE)<sup>(16)</sup> e all'articolo 9 del TFUE<sup>(17)</sup>.

<sup>(14)</sup> Paragrafo 9 delle conclusioni del Consiglio del 26 maggio 2016, *Legiferare meglio per rafforzare la competitività*, doc. 8849/16 del 18 maggio 2016.

<sup>(15)</sup> Paragrafo 7 delle conclusioni del Consiglio del 26 maggio 2016, *Legiferare meglio per rafforzare la competitività*, doc. 8849/16 del 18 maggio 2016.

<sup>(16)</sup> «L'Unione instaura un mercato interno. 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, e su un elevato livello di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

<sup>(17)</sup> Cfr. nota 6.

4.2.5 Per aiutare i legislatori a formulare i loro emendamenti, le valutazioni d'impatto devono prevedere percorsi alternativi che prendano, ad esempio, in considerazione scenari più favorevoli all'occupazione, alla protezione sociale o ambientale, alla coesione territoriale o alla politica dei consumatori.

#### 4.3 Ampliamento del registro europeo delle valutazioni d'impatto

4.3.1 La trasparenza è un requisito indispensabile per la buona governance. Il registro<sup>(18)</sup> dei documenti della Commissione fornisce l'elenco delle valutazioni d'impatto e dei relativi pareri del comitato per il controllo normativo. Tale registro è tuttavia poco noto al grande pubblico e contiene documenti solo in inglese.

4.3.2 Il CESE chiede pertanto alla Commissione di sforzarsi, in futuro, di dare maggior visibilità a questo sito, in collaborazione con le organizzazioni intermedie, di inserirvi i pareri delle parti interessate e gli studi pertinenti, in particolare le sintesi delle valutazioni d'impatto, e di agevolare la consultazione nelle altre lingue dell'UE.

#### 4.4 Necessità di un approccio qualitativo

4.4.1 Il CESE chiede che l'approccio quantitativo o monetario si collochi sullo stesso piano rispetto a quello qualitativo, il quale privilegia una dimensione umana di prossimità, di parità di genere e di contatto con la realtà. Le ragioni che inducono ad investire in un approccio qualitativo sono in particolare le seguenti:

- la difficoltà di comprendere gli effetti a medio e lungo termine per l'interesse generale dell'UE: gli approcci basati sui costi riescono solo difficilmente a cogliere le evoluzioni reali dal punto di vista sociale o dello sviluppo sostenibile;
- la mancanza di dati disponibili o affidabili: i metodi econometrici e quantitativi non possono calcolare l'effetto degli impatti combinati tra loro. Nella maggior parte dei casi, si limitano a generalizzare e ad aggregare dei dati spesso parziali e incompleti, tralasciando gli elementi informativi non misurabili, come la qualità del dialogo sociale, l'evoluzione della protezione sociale, il grado di inclusione regionale, il livello reale di precarietà e di esclusione, ecc.;
- l'incomparabilità dei dati: i metodi quantitativi sono diversi per natura. I campioni, gli anni di riferimento, i dati scientifici variano a seconda del metodo. È spesso difficile, quindi, stabilire confronti tra i metodi e trarne insegnamenti utili;
- la riservatezza: gli approcci riservati si basano su campioni, inchieste e sondaggi d'opinione parziali. Per loro natura, tali approcci omettono alcune informazioni riservate sul clima sociale di un'impresa, su una branca di attività o su un settore.

4.4.2 Le valutazioni d'impatto devono sempre privilegiare un approccio costi-benefici. La riduzione del numero di malattie, disturbi, emissioni inquinanti e incidenti non potrà mai essere determinata sulla base di dati esclusivamente quantitativi. Una concorrenza più giusta, un commercio equo e delle condizioni di lavoro migliori non saranno determinati alla luce di valutazioni quantitative. La Commissione deve assolutamente accordare un posto preminente all'analisi qualitativa, a vantaggio di tutte le parti interessate.

#### 4.5 Necessità di un approccio metodologico convergente al livello della matrice di ricerca

4.5.1 Benché l'accordo interistituzionale abbia concluso che ciascuna istituzione poteva sviluppare la propria metodologia, il CESE propone una riflessione di fondo al riguardo — aperta anche al Comitato — tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione.

4.5.2 Non si tratta tanto di proporre una metodologia uniforme, quanto piuttosto di accordarsi preventivamente su una matrice metodologica convergente, vale a dire sugli elementi metodologici di base, come la definizione della portata dello studio, la strategia di ricerca, la scelta degli strumenti, le opzioni preferite, ecc.

4.5.3 A lungo termine, l'intenzione è quella di privilegiare un dialogo per quanto riguarda le scelte metodologiche preferite dalla Commissione per facilitare il lavoro di emendamento di ciascuna istituzione.

4.5.4 In tal modo le proposte formulate dal CESE in questo contesto potrebbero trovare un riscontro più favorevole presso i legislatori.

---

<sup>(18)</sup> Il registro è consultabile sul sito della Commissione europea al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia&language=it>.

#### 4.6 *Esame mirato della qualità delle valutazioni d'impatto da parte del CESE*

4.6.1 Il CESE dispone di un'unità destinata esclusivamente alla valutazione qualitativa ex post di alcuni atti legislativi europei specifici. In futuro, tale unità potrebbe agevolare il lavoro dei membri del CESE e analizzare anche alcune valutazioni d'impatto, passare in rassegna gli aspetti metodologici e fornire un parere sull'eventuale attenzione per gli aspetti economici, sociali, ambientali o territoriali. Questo lavoro consentirebbe anche di agevolare l'elaborazione degli eventuali pareri consultivi del CESE collegati ai progetti legislativi frutto di queste stesse valutazioni d'impatto.

4.6.2 Andrebbe instaurato un dialogo regolare tra il CESE e la Commissione europea per quanto riguarda le consultazioni e le valutazioni d'impatto.

#### 4.7 *Cooperazione del CESE con il comitato per il controllo normativo*

4.7.1 Sarebbe opportuno esplorare eventuali possibilità di collaborazione informale, ma comunque costante, tra il comitato per il controllo normativo e il CESE.

4.7.2 Al di là degli scambi di opinioni informali e delle occasioni di cooperazione puntuale, occorre favorire la collaborazione in due direzioni:

- regolari scambi di vedute sugli approcci metodologici in materia di valutazioni d'impatto e di buone pratiche, sulla questione degli emendamenti sostanziali alle proposte della Commissione, nonché sull'esercizio di semplificazione e riduzione degli oneri regolamentari;
- un'adeguata informazione del CESE prima di qualunque iniziativa della Commissione che presenti una dimensione importante in materia sociale, occupazionale, ambientale e di coesione territoriale a livello della valutazione d'impatto. A tal fine, il Comitato dovrebbe figurare tra i destinatari ai quali la Commissione invia le proprie valutazioni preliminari (*Inception Evaluation*) e valutazioni d'impatto.

4.7.3 Dal canto suo, il CESE elaborerà, se del caso, una scheda in cui presenta, in sintesi, le sue principali raccomandazioni sul campo d'applicazione della valutazione d'impatto propriamente detta e trasmetterà qualsiasi altro dato o informazione utile per il lavoro di valutazione d'impatto della Commissione e l'esame connesso da parte del CER.

4.7.4 Il Comitato presenterà inoltre la sua valutazione ex-post per quanto riguarda l'attuazione e l'applicazione della legislazione.

Bruxelles, 20 settembre 2017

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo su: «Un regime fiscale favorevole alla concorrenza leale e alla crescita economica»**

**(parere d'iniziativa)**

(2017/C 434/03)

Relatore: **Petru Sorin DANDEA**

Decisione dell'Assemblea plenaria	26.1.2017
Base giuridica	Articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	7.9.2017
Adozione in sessione plenaria	20.9.2017
Sessione plenaria n.	528
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	149/6/18

## **1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 La pianificazione fiscale aggressiva che alcune imprese praticano, assieme all'evasione fiscale, provoca ingenti perdite di gettito fiscale per i bilanci degli Stati membri. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) raccomanda agli Stati membri di intensificare gli sforzi volti a combattere questo fenomeno estremamente negativo introducendo il prima possibile le necessarie regolamentazioni fiscali.

1.2 Consapevole del fatto che gli sforzi per contrastare la pianificazione fiscale aggressiva possono produrre risultati solo se compiuti a livello mondiale, il CESE raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di proseguire e intensificare i negoziati in sede di organizzazioni internazionali come l'OCSE o il G20, in vista dell'elaborazione di regolamentazioni efficaci nella lotta contro l'evasione fiscale.

1.3 Il CESE accoglie con favore la decisione del Consiglio con cui sono stati approvati i criteri proposti dalla Commissione per valutare le giurisdizioni note come paradisi fiscali. Secondo il Comitato, questa misura rappresenterà un passo importante nella lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva soltanto se l'elenco sarà accompagnato da sanzioni per tali giurisdizioni e per le imprese che continueranno ad applicare la pianificazione fiscale aggressiva nel quadro delle loro operazioni di natura finanziaria. Le sanzioni potrebbero comprendere il divieto di accesso ai fondi pubblici per tali aziende.

1.4 Il CESE raccomanda agli Stati membri di evitare di praticare ulteriormente la concorrenza fiscale attraverso l'adozione di numerosi ruling fiscali che trovano la loro ragion d'essere non nella sostanza economica delle operazioni, ma nel vantaggio ingiustificato di alcune imprese rispetto agli altri concorrenti.

1.5 Il CESE ritiene che l'armonizzazione e la semplificazione delle normative fiscali debbano costituire una priorità per gli Stati membri. Inoltre, gli sforzi di armonizzazione devono essere accompagnati dalla completa eliminazione degli ostacoli di natura fiscale.

1.6 Lo spostamento dell'onere fiscale sui capitali nel quadro del mercato del lavoro, provocato dalla globalizzazione, ha determinato un aumento del costo della forza lavoro e l'acuirsi delle disuguaglianze. Il CESE raccomanda agli Stati membri, nel quadro delle riforme promosse in materia fiscale, di prendere in considerazione lo spostamento dell'onere fiscale dal settore del lavoro a quello delle pratiche finanziarie o ambientali con effetti dannosi.

1.7 Il CESE propone che la base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB) venga estesa a tutto il mercato unico e anche oltre. In questo modo verrebbe creato un sistema fiscale più prevedibile e più favorevole al contesto imprenditoriale, riducendo i costi di conformità per gli investimenti transfrontalieri.

1.8 Il CESE raccomanda che la formula per la ripartizione dell'utile imponibile, nel quadro dell'operazione di consolidamento che la CCCTB presuppone, sia il più possibile basata sul principio della tassazione dell'utile nel luogo in cui è stata svolta l'attività che lo ha prodotto. In tal modo, sarebbe più facile ottenere il consenso necessario per l'approvazione di tale misura. Qualora le misure di lotta all'elusione fiscale adottate di recente a livello europeo non producessero risultati e la CCCTB non centrasse gli obiettivi prefissi, si potrebbe prendere in considerazione l'applicazione di un'aliquota minima dell'imposta sulle società allo scopo di evitare una «corsa al ribasso».

1.9 Per quel che riguarda le risorse proprie di bilancio dell'UE, il CESE raccomanda agli Stati membri di studiare delle soluzioni per attuare le raccomandazioni del gruppo ad alto livello sulle risorse proprie. Aumentare le risorse proprie dell'UE permetterà di rafforzare il sostegno alle politiche di sviluppo e di coesione nei paesi dell'Unione.

1.10 La moneta unica rimane una delle realizzazioni più significative dell'UE. Ciononostante, essa non ha ancora espresso il suo massimo potenziale a causa della frammentazione del sistema fiscale europeo. Il CESE ripresenta pertanto la propria proposta relativa alla creazione di un «serpente fiscale», sulla falsariga del «serpente monetario»<sup>(1)</sup> che è esistito nel periodo precedente l'introduzione della moneta unica. Il CESE ritiene che, in una prima fase, questo meccanismo potrebbe riguardare tre tipi di gettito fiscale che, da soli, generano il 90 % delle entrate di bilancio negli Stati membri, ossia: l'IVA, l'imposta sul reddito e i contributi al sistema di sicurezza sociale.

1.11 Il CESE ritiene che gli sforzi di armonizzazione delle normative<sup>(2)</sup>, per quanto concerne la fissazione delle basi imponibili per le imposte più importanti, potrebbero ricevere un sostegno migliore se venisse introdotta la regola della maggioranza qualificata in materia di imposizione diretta. I progressi nel settore delle politiche fiscali potrebbero essere compiuti più rapidamente, con effetti positivi per il mercato interno, e questo genererebbe un notevole potenziale di crescita, dato che un sistema armonizzato ridurrebbe in modo significativo i costi di conformità delle imprese e creerebbe un regime fiscale più prevedibile nel quadro dell'UE.

## 2. Contesto

2.1 La tassazione svolge un ruolo fondamentale nella lotta per la giustizia sociale e un'economia equa. Di conseguenza, la fiscalità presenta anche una dimensione sociale, di genere e intergenerazionale. I governi riscuotono tributi per finanziare in modo adeguato e sostenibile i sistemi di protezione e sicurezza sociale, nonché i servizi pubblici di cui beneficiano i cittadini e le imprese. D'altro canto, la fiscalità costituisce uno strumento fondamentale per ridistribuire più equamente il reddito e la ricchezza all'interno della società, contribuendo in questo modo a ridurre le disuguaglianze sociali.

2.2 La frode e l'evasione fiscali, nonché l'elusione fiscale attraverso il metodo della pianificazione fiscale aggressiva adottato da alcune società con attività transfrontaliere, come pure le attività svolte sul mercato nero, alimentano le crescenti disuguaglianze generate dalla crisi economica e dai programmi di austerità, e rappresentano quindi un grave pericolo. Anche secondo le stime più prudenti, l'entità delle perdite finanziarie per gli Stati membri imputabili all'erosione della base imponibile e al trasferimento degli utili è calcolabile in centinaia di miliardi di euro.

2.3 La globalizzazione ha aumentato la velocità e il volume dei movimenti di capitale. La tendenza alla delocalizzazione verso le zone in cui il capitale può avere un effetto moltiplicatore maggiore per effetto di regolamentazioni fiscali più favorevoli ha causato dei problemi ai governi, che sono stati obbligati, nell'ideazione delle loro politiche fiscali, a tener conto di questi movimenti internazionali di capitali in misura maggiore rispetto alle loro priorità economiche e sociali a livello nazionale.

2.4 Negli ultimi anni, la concorrenza fiscale attuata dagli Stati membri<sup>(3)</sup> ha costantemente prodotto una perdita di entrate fiscali che si è ripercossa sul finanziamento non solo dei servizi pubblici essenziali, ma anche degli investimenti pubblici, che rappresentano uno dei principali motori della crescita. Anche se nel breve termine la riduzione del livello di tassazione può apportare dei benefici agli Stati che, in questo modo, praticano la concorrenza fiscale, nel lungo termine la riduzione delle entrate di bilancio si rivela dannosa per la crescita economica in generale<sup>(4)</sup>. La concorrenza fiscale è promossa dagli Stati membri non solo tramite le molteplici esenzioni concesse nel settore delle imposte sul consumo o sul reddito, ma anche con i ruling fiscali a favore di imprese multinazionali.

<sup>(1)</sup> GU C 230 del 14.7.2015, pag. 24, punto 1.11.

<sup>(2)</sup> GU C 198 del 10.7.2013, pag. 34, punti 3.4 e 3.6.

<sup>(3)</sup> *Business and Economics Research Journal*, volume 6, numero 2, 2015, pagg. 52-53.

<sup>(4)</sup> COM(2009) 201 final, pagg. 5-6.

2.5 L'attuale frammentazione delle normative fiscali all'interno dell'UE (praticamente ogni Stato membro ha il suo sistema di tassazione) implica che gli Stati membri, in generale, sono più vulnerabili al fenomeno della pianificazione fiscale aggressiva. Di conseguenza, le perdite di entrate per i bilanci nazionali potrebbero essere significative. Inoltre un'eccessiva frammentazione fiscale compromette il mercato unico e riduce la competitività dell'UE rispetto ai principali concorrenti a livello mondiale. Un'armonizzazione delle politiche fiscali a livello dell'UE, da un lato, può portare all'aumento delle entrate di bilancio in tutti gli Stati membri e, dall'altro, può creare un ambiente più favorevole per l'attività imprenditoriale, semplificando le normative e riducendo così i costi di conformità. L'armonizzazione dovrebbe eliminare le lacune e le incoerenze esistenti non solo all'interno dei sistemi fiscali nazionali, ma anche tra i regimi fiscali degli Stati membri.

2.6 Gli scandali emersi in questi ultimi anni riguardanti operazioni di elusione fiscale realizzate a vantaggio di persone molto facoltose o di imprese multinazionali hanno indignato l'opinione pubblica. Questi scandali — noti con il nome di Panama Papers o LuxLeaks oppure riguardanti imprese come la Apple — hanno portato alla luce operazioni finanziarie, del valore di decine o addirittura di centinaia di miliardi di euro, che avevano lo scopo di eludere il pagamento delle tasse negli Stati membri.

2.7 L'eliminazione delle esenzioni nel settore delle imposte sul consumo e sul reddito, nonché una migliore armonizzazione delle basi imponibili, porterebbero a un aumento significativo delle entrate di bilancio e stimolerebbero gli investimenti in seno al mercato interno. È noto che, a causa degli elevati costi di conformità, le piccole e medie imprese hanno un accesso limitato e dispongono di poche opportunità in termini di sviluppo degli investimenti transfrontalieri.

2.8 In tale contesto, la Commissione europea, su richiesta del Consiglio, promuove una serie di norme volte non solo a ridurre in maniera significativa l'evasione fiscale e il fenomeno della pianificazione fiscale aggressiva, ma anche a evitare la doppia imposizione delle imprese all'interno dell'UE. Ciononostante, poiché il settore dell'imposizione diretta rimane di competenza esclusiva degli Stati membri, i progressi sono limitati, visto che alcune misure proposte dalla Commissione non incontrano l'assenso del Consiglio.

2.9 Tra le principali misure che la Commissione europea ha promosso per combattere l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva, figurano: il miglioramento dello scambio automatico di informazioni (SAI) tra le amministrazioni fiscali nazionali, l'introduzione di una clausola generale antiabuso nelle regolamentazioni riguardanti le imprese, l'introduzione dell'obbligo, per le imprese multinazionali, di comunicare, paese per paese, gli utili realizzati e le relative tasse che sono state pagate (CBCR), nonché la ripresa del progetto relativo all'introduzione di una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB). Inoltre, molte misure sono state introdotte per combattere le frodi nel campo dell'IVA e, quindi, per ridurre la conseguente perdita di gettito fiscale che si aggira sul 15 % (il cosiddetto «VAT gap», ossia il divario tra gettito IVA teorico ed effettivo).

2.10 La Commissione ha partecipato attivamente al processo negoziale svoltosi a livello dell'OCSE che ha portato, nel 2015, alla firma dell'accordo in materia di erosione della base imponibile e trasferimento degli utili noto come piano BEPS. Si tratta di uno standard che punta a introdurre regole fiscali più rigorose in materia di scambi a livello transnazionale e, in particolare, si prefigge di combattere le operazioni di pianificazione fiscale aggressiva. Gli Stati membri stanno attuando le misure proposte nello standard e hanno anche adottato delle misure supplementari in questo campo.

### 3. Le proposte del Comitato

#### 3.1 *La lotta contro l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva*

3.1.1 La pianificazione fiscale aggressiva praticata da alcune imprese provoca ingenti perdite di gettito fiscale per i bilanci degli Stati membri. Secondo il CESE la pianificazione fiscale aggressiva, dato che erode le basi imponibili e obbliga quindi gli Stati membri ad aumentare il livello delle imposte, rappresenta di per sé una pratica immorale che influisce pesantemente sul funzionamento del mercato interno e distorce l'equità dei sistemi fiscali in rapporto ai contribuenti. Di conseguenza, in molti casi i cittadini oppure le piccole imprese pagano, in termini assoluti, tasse più onerose rispetto alle grandi società. Il Comitato raccomanda agli Stati membri di intensificare gli sforzi volti a introdurre il prima possibile delle normative volte a combattere questo fenomeno estremamente negativo.

3.1.2 I negoziati a livello dell'OCSE che hanno portato all'elaborazione della serie di misure contenute nel piano BEPS hanno coinvolto più di cento paesi. Gli sforzi nella lotta contro l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva potranno avere pieno successo soltanto quando tali misure diventeranno standard accettati a livello mondiale. Il CESE raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di proseguire e intensificare i negoziati a livello delle organizzazioni internazionali in vista dell'elaborazione di regolamentazioni efficaci e attuate correttamente nella lotta contro l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva.

3.1.3 Il Consiglio ha approvato i criteri proposti dalla Commissione per la stesura dell'elenco delle giurisdizioni note come paradisi fiscali. Secondo il CESE, questa misura rappresenterà un passo importante nella lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva soltanto se l'elenco sarà accompagnato da sanzioni per tali giurisdizioni e per le imprese che continueranno ad applicare la pianificazione fiscale aggressiva nel quadro delle loro operazioni di natura finanziaria. Le sanzioni potrebbero comprendere il divieto di accesso ai fondi pubblici per tali aziende, anche nel quadro di appalti pubblici.

3.1.4 I ruling fiscali sono stati introdotti, su iniziativa della Commissione, nel 2015 nel quadro dello scambio automatico di informazioni (SAI). Gli Stati membri dovrebbero utilizzare questo sistema per scoprire quei ruling fiscali che distorcono il mercato offrendo alle imprese, per quanto concerne il pagamento delle tasse, esenzioni o deroghe che potrebbero costituire un aiuto di Stato ingiustificato. Il Comitato raccomanda agli Stati membri di evitare di praticare ulteriormente la concorrenza fiscale attraverso l'adozione di numerosi ruling fiscali che trovano la loro ragion d'essere non nella sostanza economica delle operazioni, ma nel vantaggio ingiustificato di alcune imprese rispetto agli altri concorrenti.

### 3.2 *La riforma fiscale a livello dell'UE*

3.2.1 La frammentazione del sistema fiscale dell'UE si ripercuote sul mercato unico riducendo le opportunità di investimenti transfrontalieri, in particolare per le PMI. Il CESE ritiene che l'armonizzazione e la semplificazione delle normative fiscali debbano costituire una priorità per gli Stati membri. Inoltre, gli sforzi di armonizzazione devono essere accompagnati dalla completa eliminazione degli ostacoli di natura fiscale.

3.2.2 La globalizzazione ha determinato uno spostamento dell'onere fiscale sui capitali nel quadro del mercato del lavoro. Questa situazione ha generato a sua volta un aumento del costo della forza lavoro e l'acuirsi delle disuguaglianze. Il CESE raccomanda lo spostamento dell'onere fiscale dal settore del lavoro a quello delle pratiche finanziarie o ambientali con effetti dannosi.

3.2.3 Di recente la Commissione ha rilanciato la proposta per l'introduzione di una CCCTB, ossia di una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società con un fatturato superiore a 750 milioni di euro. La proposta della Commissione può portare a un'armonizzazione del sistema di tassazione dei redditi d'impresa nel quadro dell'UE. Il CESE propone di estendere questo sistema a livello dell'UE e anche oltre nella misura in cui si rivelerà efficace nel generare occupazione e investimenti attraverso una migliore riscossione delle entrate fiscali, creando altresì un sistema di tassazione più prevedibile e più favorevole al contesto imprenditoriale.

3.2.4 Il CESE ritiene che la formula per la ripartizione dell'utile imponibile, nel quadro dell'operazione di consolidamento che la CCCTB presuppone, debba essere il più possibile basata sul principio della tassazione dell'utile nel luogo in cui è stata svolta l'attività che lo ha prodotto. In tal modo, sarebbe più facile ottenere il consenso necessario per l'approvazione di tale misura. Qualora le misure di lotta all'elusione fiscale adottate di recente a livello europeo non producessero risultati e la CCCTB non centrasse gli obiettivi prefissi, si potrebbe prendere in considerazione l'applicazione di un'aliquota minima dell'imposta sulle società allo scopo di evitare una «corsa al ribasso».

3.2.5 Il CESE ritiene che aumentare le risorse proprie dell'UE permetterà di rafforzare il sostegno alle politiche di sviluppo e di coesione negli Stati membri. Per questo motivo, il Comitato raccomanda ai paesi dell'Unione di studiare delle soluzioni per attuare le raccomandazioni formulate dal gruppo ad alto livello sulle risorse proprie.

3.2.6 Nel quadro degli sforzi volti ad armonizzare i sistemi fiscali all'interno dell'UE, il CESE ripresenta la propria proposta relativa alla creazione di un «serpente fiscale», sulla falsariga del «serpente monetario» che è esistito nel periodo precedente l'introduzione della moneta unica. Anche se è possibile che i responsabili politici considerino questa soluzione come difficilmente realizzabile a causa della complessità dei sistemi fiscali in vigore negli Stati membri, il CESE ritiene che, in una prima fase, questo meccanismo potrebbe riguardare tre tipi di gettito fiscale che, da soli, generano il 90 % delle entrate di bilancio negli Stati membri, ossia, l'IVA, l'imposta sul reddito e i contributi al sistema di sicurezza sociale.

3.2.7 Nel settore dell'imposizione diretta la competenza spetta agli Stati membri, secondo le disposizioni del Trattato dell'UE. Il CESE ritiene che gli sforzi di armonizzazione delle normative, per quanto concerne la fissazione delle basi imponibili per le imposte più importanti, potrebbero ricevere un sostegno migliore se venisse introdotta la regola della maggioranza qualificata in materia di imposizione diretta. I progressi nel settore delle politiche fiscali potrebbero essere compiuti più rapidamente, con effetti positivi per il mercato interno, e questo genererebbe un notevole potenziale di crescita, dato che un sistema armonizzato ridurrebbe in modo significativo i costi di conformità delle imprese, creando un regime fiscale più prevedibile nel quadro dell'UE.

3.2.8 L'esistenza della zona euro, cioè di un'area con una moneta unica che in futuro comprenderà la maggior parte degli Stati membri, potrebbe rendere necessaria l'armonizzazione dei sistemi fiscali e di protezione sociale. Secondo le opinioni espresse da esperti di politica monetaria, la frammentazione dei sistemi fiscali nell'area dell'euro ha portato all'acuirsi degli effetti dell'ultima crisi economica e finanziaria. Il perdurare di questa situazione di fatto, che implica l'esistenza di una moneta unica in una zona economica con sistemi fiscali differenti, indebolirà ulteriormente il mercato unico. L'armonizzazione delle basi imponibili per i principali tipi di tasse e imposte porterà a una riduzione dei costi di conformità per le imprese, e potrebbe così generare risorse supplementari che le aziende potranno utilizzare per gli investimenti, la ricerca e l'innovazione.

3.2.9 L'introduzione di un sistema differenziato di tassazione degli utili che favorisca le imprese che reinvestono gli utili conseguiti incoraggerà la crescita e la creazione di nuovi posti di lavoro nell'UE. Inoltre, l'eliminazione di qualsiasi esenzione nel pagamento delle tasse per le imprese che distribuiscono la maggior parte degli utili conseguiti sotto forma di dividendi può rappresentare una misura per stimolare la crescita economica.

3.2.10 L'armonizzazione fiscale nella zona euro, basata sul principio della convergenza e su una tassazione adeguata, fornirà le risorse necessarie per il rilancio degli investimenti pubblici, agevolando in questo modo anche gli investimenti privati.

Bruxelles, 20 settembre 2017

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo su: «Il nuovo contesto della relazione strategica tra l'Unione europea e la Comunità degli Stati latinoamericani e caraibici, e il ruolo della società civile»**

**(parere di iniziativa)**

(2017/C 434/04)

Relatore: **Mário SOARES**

Correlatore: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Decisione dell'Assemblea plenaria	30.3.2017
Base giuridica	Articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	REX
Adozione in sessione plenaria	21.9.2017
Sessione plenaria n.	528
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	179/15/31

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Da secoli la regione dell'America Latina e dei Caraibi, attualmente riunita nella Comunità degli Stati latinoamericani e caraibici (CELAC), condivide gli stessi principi e valori dell'Europa e questo permette una visione comune del mondo. Pertanto, con la creazione di un blocco UE-CELAC rafforzato, dotato di una strategia comune in rapporto alle sfide globali, sarà possibile far intendere la propria voce con maggior forza e efficacia nel consesso delle nazioni.

1.2 L'UE e i suoi Stati membri rappresentano il primo investitore e il cooperante principale della regione ALC (America Latina e Caraibi); nel corso dei secoli sono stati intrecciati legami politici, economici, sociali, culturali e storici che sono testimoniati anche dalla realizzazione, ogni due anni, di un vertice dei capi di Stato e di governo, da un'assemblea interparlamentare, da accordi di vari tipo e, soprattutto, da un'ampia rete sociale.

1.3 Le nuove sfide globali richiedono il rafforzamento di tale blocco e, in particolare, la definizione di una nuova strategia che vada al di là delle questioni formali e delle solenni dichiarazioni, e che permetta di parlare con una voce forte e incisiva sulla scena internazionale. Nel nuovo scenario geopolitico, la regione dell'America Latina rafforza la sua posizione di priorità strategica della politica estera dell'UE.

1.4 Il CESE sottolinea con soddisfazione che la commissione Affari esteri del Parlamento europeo sta discutendo una risoluzione sullo stesso argomento, in cui si riconosce che la CELAC è un partner fondamentale per l'UE e che le priorità dell'azione esterna dell'UE in rapporto alla CELAC dovranno consistere nel rafforzamento del dialogo politico e della cooperazione in materia di migrazione, cambiamenti climatici, energie rinnovabili, lotta alla criminalità organizzata e approfondimento delle relazioni politiche, culturali e socioeconomiche.

1.4.1 Il CESE si augura che il prossimo vertice dei capi di Stato UE-CELAC, in programma per i giorni 26 e 27 ottobre, sia all'altezza delle sfide che tutto il globo deve attualmente affrontare, e definisca una strategia per rafforzare i legami strategici, politici, economici, sociali e culturali tra le due regioni.

1.4.2 Esorta a procedere verso un accordo quadro globale tra l'Unione europea e la CELAC che riporti i principi operativi in materia di dialogo politico, cooperazione e sviluppo sostenibile. Tale accordo potrebbe costituire la base per un intervento geopolitico di portata mondiale, e rafforzerebbe la voce delle due regioni sulla scena internazionale.

1.4.3 Invita tutti i leader politici dell'UE, dell'America Latina e dei Caraibi a riconoscere e valorizzare la partecipazione della società civile. A questo fine occorre:

- istituire ufficialmente, nel quadro di ogni negoziato, un dialogo strutturato con la società civile organizzata la cui partecipazione dovrà essere basata su criteri legati alla rappresentatività delle organizzazioni interessate e all'equilibrio tra i vari settori rappresentati; nel caso specifico delle trattative per gli accordi di libero scambio, andrebbe garantita la partecipazione effettiva a ciascuna fase dei negoziati, oltre che nell'applicazione dell'accordo e nella valutazione dei risultati,
- prevedere fin dall'inizio le risorse materiali necessarie e sufficienti per tutti i meccanismi di partecipazione stabiliti negli accordi, in modo che tali meccanismi possano svolgere le funzioni che siano loro attribuite,
- partire dal principio che la trasparenza e un dialogo disciplinato e costante con le autorità sono alla base della fiducia per un intervento di qualità da parte degli attori coinvolti,
- concentrare in un'unica struttura, istituzionalizzata e dotata di finanziamenti sufficienti, il seguito e il monitoraggio degli accordi firmati, secondo il principio «un unico organismo della società civile per un unico accordo».

1.4.4 Ribadisce che gli obiettivi prioritari della società civile sono, tra gli altri, il consolidamento della democrazia, lo sviluppo umano sostenibile, la giustizia e la coesione sociale, la protezione delle risorse naturali e dell'ambiente, la piena applicazione dei diritti umani e delle norme in materia di lavoro, il futuro del lavoro dignitoso e la lotta alle disuguaglianze.

1.4.5 Considera che rientri nella sua missione partecipare attivamente all'intero processo volto a costruire un mondo in cui sia possibile vivere in pace rispettando le differenze e dialogando, un mondo in cui tutti i paesi e tutti i popoli possano trovare percorsi di sviluppo e creare, sulla base della propria cultura, una società democratica, inclusiva e di benessere. Il CESE rivendica il proprio posto all'interno di questo processo.

## 2. Un contesto mondiale complesso e in evoluzione

2.1 Attualmente il mondo è posto di fronte a differenti sfide la cui risoluzione è molto complessa, come l'accelerazione dei cambiamenti climatici, la proliferazione di conflitti armati con il conseguente esodo di migliaia di profughi, la ricomparsa del nazionalismo e di una visione unilaterale della risoluzione dei conflitti, e anche il ritorno della minaccia nucleare.

2.2 Il commercio si è sviluppato a livello globale in un modo che, seppure da un punto di vista politico potrebbe portare a un maggiore equilibrio tra le diverse parti del mondo, mantiene tuttavia inalterato il divario tra ricchi e poveri (e talvolta l'ha pure fatto aumentare) anche all'interno di una stessa regione o paese.

2.3 In molte parti del mondo grava la minaccia del mancato rispetto dei diritti umani e delle norme internazionali, siano esse quelle dell'ONU o dell'OIL, e si continuano a perpetrare violazioni dei diritti delle donne, dei minori e delle minoranze etniche, religiose o culturali; anche le libertà fondamentali non vengono rispettate, una situazione che pregiudica la sicurezza e la qualità di vita della popolazione.

2.4 L'accordo sui cambiamenti climatici raggiunto a Parigi ha goduto di un ampio sostegno anche da parte di paesi — come gli Stati Uniti e la Cina — tradizionalmente restii a impegnarsi in questo senso. Tuttavia, oggi è minacciato dalla nuova amministrazione statunitense, che ha annunciato la sua intenzione di ritirarsi dall'accordo, con la conseguenza di lasciare in sospeso il *Clean Power Plan*, ossia una normativa sull'energia pulita adottata nel 2015 che è volta a ridurre le emissioni del settore energetico e ad aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili.

2.5 Dopo una fase in cui, apparentemente, il mondo iniziava a trovare un punto di equilibrio, la crisi finanziaria scoppiata nel 2007 ha fatto percepire anche nei paesi sviluppati le conseguenze sociali derivanti dalla mancanza di controllo dei mercati. Lunghi dal diminuire, i conflitti si sono acuiti e si sono sempre più palesati gli interessi divergenti di paesi e regioni.

2.6 In Europa, la ricomparsa di nette differenze che incidono sulla cooperazione tra, da un lato, l'UE e, dall'altro, la Russia o la Turchia (un paese che tuttavia prosegue i negoziati per l'adesione all'UE) costituisce una dimostrazione del fatto che questo precario equilibrio si è spezzato o, comunque, è seriamente minacciato.

2.7 Tenuto conto della nuova amministrazione uscita vincitrice dalle elezioni negli Stati Uniti e, in particolare, visto il suo atteggiamento poco chiaro e — apparentemente — meno amichevole nei confronti dell'UE, lo scenario internazionale diventerà ancora più complesso. La sospensione dei negoziati sul TTIP, l'annuncio all'ONU in cui si avvertiva che l'azione degli Stati Uniti non si sarebbe sempre allineata ai criteri in uso nell'Organizzazione per l'assunzione di decisioni, la mancata ratifica del TPP, i tentativi di modificare le politiche migratorie e la messa in discussione delle prassi abituali tra paesi alleati crea generano incertezza e contribuiscono all'instabilità dello scenario internazionale.

2.8 Questa situazione e altre minacce e sfide possono essere risolte soltanto in modo globale attraverso impegni negoziati e attuabili ma — al tempo stesso — vincolanti, affinché forniscano soluzioni concrete che saranno più complesse e dovranno essere multilaterali.

### 3. Europa: un attore globale e partenariati strategici

3.1 Secondo il CESE l'Europa, per continuare a svolgere un ruolo di primo piano nell'attuale complesso scenario internazionale, ha bisogno di partner e alleati con cui sia possibile non solo condividere sviluppo e scambi commerciali ma anche — e soprattutto — convenire su valori e principi. Il valore aggiunto dell'Unione europea può e deve essere questo.

3.2 Finora l'Europa ha definito una strategia per l'America Latina e i Caraibi sulla base, tra l'altro, dei seguenti elementi:

- la promozione della coesione sociale,
- il sostegno all'integrazione regionale dell'America Latina,
- la promozione della cooperazione Sud-Sud,
- la firma di accordi di associazione, di dialogo politico e di cooperazione, siano essi di natura commerciale o con il valore di partenariato strategico, come gli accordi con il Messico e il Cile (del 2002), l'accordo di partenariato economico con i quindici paesi caribici (del 2008), l'accordo di associazione con l'America centrale (del 2012), l'accordo commerciale multilaterale con Perù e Colombia (del 2010) ed Ecuador (del 2014), l'accordo di dialogo politico e di cooperazione con Cuba, l'accordo di partenariato strategico con il Brasile (2008) <sup>(1)</sup>.

3.3 I vertici con i capi di Stato e di governo dell'America Latina e dei Caraibi, e poi con la CELAC e l'Assemblea parlamentare euro-latinoamericana (EuroLat), che è l'organo parlamentare del partenariato strategico biregionale, costituiscono le manifestazioni politiche di tale strategia.

3.4 A livello internazionale, l'Europa ha assunto un fermo impegno non solo in rapporto agli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite, ma anche per quanto riguarda i traguardi fissati dall'Agenda 2030 e dagli accordi di Parigi. L'UE si è impegnata a:

- difendere i diritti sociali, lavorativi e culturali,
- promuovere uno sviluppo economico sostenibile più equo,
- salvaguardare il pianeta e lottare contro gli effetti negativi dei cambiamenti climatici,
- rispettare e applicare pienamente i diritti umani,
- contribuire al mantenimento della pace, al sostegno del multilateralismo e alla risoluzione dei conflitti in corso per via negoziale.

3.5 In quest'ottica, un blocco UE-CELAC solido avrebbe un peso maggiore nel consesso internazionale e risulterebbe fondamentale per preservare quell'insieme di valori che l'UE e la CELAC condividono; per questo motivo, sembra giunto il momento di domandarsi se questa strategia, che ha certamente conseguito successi e risultati preziosi, sia sufficiente ad affrontare le sfide globali che si prospettano per le due regioni.

---

<sup>(1)</sup> Nel 2016 sono stati ripresi i negoziati con il Mercosur in vista della conclusione di un accordo di associazione.

3.6 Il CESE ritiene indispensabile un dibattito interregionale approfondito che indichi chiaramente non solo i successi conseguiti finora ma anche le carenze o le limitazioni tuttora esistenti, che sappia trarre insegnamento da quanto è stato fatto, che fornisca una risposta alle sfide del presente, che rispetti i valori e i principi comuni, e che dia origine a un rapporto basato su una cooperazione e una legittimità di nuovo stampo e di più ampio respiro per il futuro.

#### 4. Un nuovo slancio nelle relazioni tra l'UE e la CELAC

4.1 La situazione a livello mondiale offre una nuova opportunità di stabilire vincoli più solidi ed efficaci tra la regione ALC e l'Europa, e sarebbe interessante concretizzare questa opportunità attraverso un futuro accordo tra l'UE e il Mercosur<sup>(2)</sup>. Tale accordo comporta una sfida importante per l'UE, dato che la sua eventuale adozione creerà stretti legami politici ed economici tra l'intero continente latinoamericano — ad eccezione soltanto di Bolivia e Venezuela — e l'Unione europea. Inoltre, la rinegoziazione dell'accordo con il Messico è della massima importanza per questo paese, mentre per l'Europa offre la possibilità di rafforzare la sua presenza nel quadro del prevedibile regresso degli scambi tra il Messico e gli Stati Uniti.

4.2 Le relazioni tra l'UE e la regione ALC devono dimostrare di essere utili per tutti, vale a dire, sia per gli Stati membri dell'UE che per i paesi latinoamericani e caraibici ma, soprattutto, per i loro abitanti.

4.3 Un aspetto cruciale dell'interazione tra le dimensioni politiche, sociali, ambientali ed economiche dello sviluppo è rappresentato dagli investimenti produttivi nelle due regioni. L'UE e i suoi Stati membri sono tuttora i principali investitori della regione ALC. I paesi dell'America Latina e dei Caraibi costituiscono il secondo partner commerciale dell'UE e, insieme, la CELAC e l'Unione europea rappresentano un terzo dei membri delle Nazioni Unite e circa il 25 % del PIL mondiale.

4.4 Un approfondimento del partenariato tra l'America Latina e l'Unione europea permetterebbe di accelerare la crescita economica, di progredire nel cambiamento strutturale a favore di settori ad alta intensità di conoscenze, di ridurre la povertà, di aumentare l'inclusione sociale e di proteggere l'ambiente.

Tutto questo sarà possibile attraverso:

- un approfondimento degli accordi di partenariato che aprano margini di manovra per gli investimenti, specialmente nelle nuove attività ad alta intensità di conoscenze e caratterizzate da un'occupazione di qualità,
- stimoli alla costituzione di piccole e medie imprese mediante la creazione di posti di lavoro in rete,
- investimenti in settori che agevolino la crescita sostenibile, il lavoro dignitoso, l'inclusione sociale e la sostenibilità ambientale,
- incentivi all'innovazione e alla democratizzazione dell'accesso alle nuove tecnologie e sostegno alla loro diffusione di massa, in particolare per quanto concerne le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC),
- la costruzione di infrastrutture inclusive e rispettose dell'ambiente che facilitino l'accesso a servizi basilari, in un nuovo quadro di sviluppo urbano, e favoriscano la coesione territoriale,
- la promozione degli investimenti in tecnologie che attenuino il riscaldamento del clima,
- un maggiore utilizzo di energie rispettose dell'ambiente, mediante una diversificazione a favore delle energie da fonti rinnovabili non convenzionali e mettendo a profitto l'esperienza maturata dalle imprese europee in questo settore, per progredire verso un'economia verde,

---

<sup>(2)</sup> La popolazione complessiva dei paesi del Mercosur si aggira sui 250 milioni di persone, e questo significa che la regione rappresenta la quinta economia mondiale, con un PIL che raggiunge i due miliardi di dollari. Oltre il 5 % degli investimenti esteri diretti dell'UE è destinato al Mercosur. L'UE è il principale investitore nella regione. Nel 2016 le esportazioni dell'UE destinate al Mercosur sono ammontate a 41 633 milioni di euro e, per quello stesso anno, le importazioni dell'UE dai paesi del Mercosur hanno raggiunto il valore di 40 330 milioni di euro. Il Mercosur rappresenta il decimo mercato di esportazione dell'UE.

— la promozione e il rafforzamento delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei sindacati quali protagonisti essenziali del dialogo sociale, per incoraggiare lo sviluppo del tessuto produttivo locale nel modo più armonioso possibile, compresa la riduzione dell'economia informale.

4.5 Verrebbe così favorito il benessere economico e sociale nelle due regioni, e questo si ripercuoterebbe sicuramente sulla creazione di posti di lavoro, ad esempio, mediante:

- nuove opportunità commerciali per le imprese operanti in settori non tradizionali, come le nuove tecnologie, l'economia verde e le reti sociali,
- l'espansione dei mercati tradizionali nei settori — ad esempio — delle telecomunicazioni, dell'industria automobilistica, dell'industria farmaceutica, dell'elettricità e dei servizi bancari,
- l'apertura di nuovi mercati per le PMI,
- l'approvvigionamento di risorse naturali e di alimenti, contribuendo al tempo stesso alla salvaguardia della biodiversità e alla sostenibilità ambientale,
- la promozione dell'economia sociale e solidale quale meccanismo di miglioramento del tessuto socioeconomico, la regolarizzazione dell'economia sommersa o la riduzione della migrazione.

4.6 Per l'UE e la CELAC si profilano non solo sfide, ma anche opportunità di sviluppo positivo in campi fondamentali per entrambe le regioni, che verrebbero sostanzialmente favorite da un'azione congiunta in vari settori, tra cui:

- un'istruzione e una formazione di qualità per tutti,
- un'occupazione dignitosa per le donne e i giovani,
- la mobilità e il riconoscimento di diritti, in particolare mettendo a frutto i comprovati punti di forza del programma Erasmus per lo scambio di studenti.

4.7 Il CESE ritiene che l'interazione tra l'azione pubblica e il settore privato debba mirare a promuovere lo sviluppo economico e una migliore collaborazione tra le imprese, oltre ad agevolare gli investimenti finanziari a favore della crescita; sottolinea la necessità di combattere l'economia informale, il sottosviluppo e la bassa competitività delle PMI; invita ad agevolare e migliorare la mobilità biregionale, assicurando la coerenza reciproca in termini di diritti dei lavoratori e incoraggiando il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

4.8 Il CESE ritiene fondamentale superare una visione angusta delle relazioni tra le due regioni e considerare l'economia, i diritti umani e lo sviluppo sostenibile come un insieme indivisibile. La cooperazione e il sostegno reciproco sono essenziali se si desidera portare avanti un piano d'azione e un'agenda comune che consentano di affrontare le sfide più importanti a livello mondiale, come la povertà, i cambiamenti climatici e i conflitti armati.

## 5. La partecipazione della società civile: limiti e prospettive

5.1 Il valore, la presenza e la partecipazione attiva della società civile organizzata delle due regioni, lo scambio di esperienze, la condivisione di progetti e il coinvolgimento attivo nelle azioni che verranno decise, sono aspetti che vanno rispettati, riconosciuti e fatti propri come essenziali per un nuovo paradigma della relazione strategica.

5.2 Dal canto suo, il CESE ritiene che la società civile delle due regioni abbia davanti a sé un'opportunità e una sfida enormi, in quanto le relazioni biregionali hanno bisogno di un rinnovamento che non sottovaluti o ignori quanto è stato conseguito, ma che proceda lungo un percorso più politico e strategico.

### 5.3 Limiti

5.3.1 Sebbene negli ultimi anni la partecipazione della società civile sia stata sempre più riconosciuta come essenziale per il rafforzamento di una strategia biregionale, la verità è che essa continua a risentire di limiti che ne compromettono un coinvolgimento più efficace ed efficiente, in particolare perché:

- la partecipazione della società civile organizzata non è sufficientemente istituzionalizzata,

- mancano le risorse economiche che consentano una partecipazione regolare alle attività ed azioni,
- esistono difficoltà in rapporto a un dialogo regolato e aperto con le autorità,
- non c'è trasparenza in fase di negoziazione degli accordi, in particolare di quelli di natura commerciale, e questa opacità ostacola pesantemente la possibilità di valutare tali accordi e di trasmettere alle autorità competenti le proposte e le rivendicazioni della società,
- la moltiplicazione delle strutture di monitoraggio negli accordi conclusi rende complesso e difficile il monitoraggio stesso.

#### 5.4 *Prospettive*

5.4.1 Il superamento dei suddetti limiti implica un piano d'azione e un programma che:

- rafforzino in modo realistico, equilibrato e ambizioso il partenariato biregionale, aumentando la fiducia riposta in tutti i soggetti coinvolti e rendendo il processo più trasparente,
- diano ai partecipanti legittimità sociale, comprendendo e trattando temi realmente rilevanti per i cittadini di entrambe le regioni,
- prevedano attività che consentano al blocco UE-CELAC di proiettarsi sullo scenario internazionale, assicurando il rispetto dei valori e principi che l'UE e la CELAC condividono e da cui sono caratterizzati,
- riconoscano le asimmetrie come una sfida che occorre vincere proponendo meccanismi temporanei per il loro superamento o bilanciamento.

5.5 Il CESE sottolinea che, per la riuscita di qualsiasi tipo di negoziati tra l'UE — da un lato — e l'America Latina e i Caraibi — dall'altro -, è indispensabile istituire ufficialmente un dialogo strutturato con la società civile organizzata che ne garantisca la partecipazione effettiva in ogni fase dei negoziati, nonché nell'attuazione dell'accordo e nella valutazione dei risultati. In quest'ottica, il CESE apprezza grandemente il varo del comitato consultivo misto UE-Cile, alla cui creazione ha contribuito assieme alle organizzazioni della società civile cilena.

5.6 Secondo il CESE, le relazioni tra la società civile europea e quella latinoamericana devono avere come obiettivo prioritario il consolidamento della democrazia, lo sviluppo umano sostenibile, la giustizia e la coesione sociale, la protezione delle risorse naturali e dell'ambiente, la piena applicazione dei diritti umani e il rispetto del lavoro dignitoso.

5.7 La mancanza di un accesso ampio e strutturato all'informazione da parte della società civile organizzata — sia essa europea, latinoamericana o caraibica — è stata indicata a più riprese come un problema cruciale in rapporto al monitoraggio delle relazioni dell'UE con l'America Latina e i Caraibi, e tale mancato accesso costituisce anche uno dei principali ostacoli all'elaborazione tempestiva di proposte da parte della società civile. Il CESE ribadisce che l'accesso all'informazione deve rappresentare un asse prioritario delle relazioni tra le due regioni e, in quest'ottica, è indispensabile stabilire regole e procedure chiare per l'accesso alle informazioni e la loro diffusione.

5.8 Se le parti firmatarie degli accordi tengono veramente in gran conto la partecipazione della società civile, vanno previste fin dall'inizio le risorse materiali necessarie e sufficienti per tutti i meccanismi di partecipazione stabiliti negli accordi, in modo che tali meccanismi possano svolgere le funzioni che siano loro attribuite.

5.9 Il CESE accoglie con soddisfazione la trasformazione della Fondazione UE-ALC in un'organizzazione internazionale, dato che può rappresentare un fattore importante per rafforzare con nuovo slancio il partenariato biregionale, e rinnova la proposta, rivolta ai capi di Stato e di governo dell'UE e della CELAC in occasione della dichiarazione di Santiago del Cile del 2012, affinché nel programma di lavoro della Fondazione sia inserita una forte componente di cooperazione reale ed effettiva con le istituzioni che rappresentano le organizzazioni della società civile dei due continenti.

5.10 Il CESE raccomanda che le politiche e le azioni che saranno decise puntino ad accrescere la coerenza e gli effetti positivi delle relazioni tra le due regioni, per garantire la qualità e la pertinenza di tali politiche ed azioni e per assicurare che le stesse siano fatte proprie dalla società civile coinvolta.

## 6. Le proposte della società civile

6.1 Nei giorni 26 e 27 ottobre 2017 si terrà a El Salvador il vertice dei capi di Stato e di governo dell'UE e della Comunità degli Stati latinoamericani e caraibici (UE-CELAC). Nel quadro di un raffreddamento delle relazioni tra gli Stati Uniti e l'America Latina, il CESE ritiene che questo vertice debba essere dedicato a rafforzare i legami strategici, politici, economici, sociali e culturali tra l'UE, l'America Latina e i Caraibi.

6.2 Il CESE esorta i responsabili politici delle due regioni ad agire in modo sempre più visibile ed efficace per incoraggiare la difesa del pianeta, combattere i cambiamenti climatici, preservare la biodiversità, stimolare lo sviluppo sostenibile, promuovere il benessere delle persone, contribuire all'eliminazione della povertà, assicurare la coesione sociale e territoriale, promuovere l'istruzione e la salute per tutti, la parità di genere e la cultura delle comunità locali, difendere la pace, valorizzare il ruolo delle istituzioni mondiali e sostenere il multilateralismo.

6.3 Il CESE considera che rientri nella sua missione partecipare attivamente all'intero processo volto a costruire un mondo in cui sia possibile vivere in pace rispettando le differenze e dialogando, un mondo in cui tutti i paesi e tutti i popoli possano trovare percorsi di sviluppo e creare, sulla base della propria cultura, una società democratica, inclusiva e di benessere. Il CESE rivendica il proprio posto all'interno di questo processo.

6.4 Il CESE invita tutti i leader politici dell'UE, dell'America Latina e dei Caraibi a riconoscere e valorizzare la partecipazione della società civile, allo scopo di coinvolgere il maggior numero possibile di cittadini nel processo di assunzione delle decisioni. Senza voler escludere nessuno, secondo il CESE è la partecipazione istituzionale e istituzionalizzata a permettere un coinvolgimento strutturato ed efficace.

6.5 La promozione di un lavoro dignitoso deve diventare una priorità per la politica di cooperazione tra l'Unione europea, l'America Latina e i Caraibi; in quest'ottica, vanno assunti impegni concreti per il rispetto e l'osservanza delle convenzioni fondamentali dell'OIL, e bisogna prevedere meccanismi di verifica della conformità, oltre alla partecipazione di attori sociali e sindacali a tutte le politiche e trattative tra l'UE e l'ALC.

6.6 Nell'attuale quadro geopolitico, il CESE ritiene che gli accordi di associazione, gli accordi commerciali e di dialogo politico e i partenariati strategici rimangono strumenti importanti, ma adesso non sono più gli unici strumenti possibili. Quello che ora appare fondamentale è che quanti condividono valori e visioni culturali, storiche e politiche prendano coscienza della necessità di formare un blocco strategico in grado di influire sulla scena internazionale. Gli accordi devono essere la conseguenza, non lo strumento, di questa presa di coscienza.

6.7 Il CESE esorta a procedere verso un accordo quadro globale tra l'Unione europea e la CELAC che comprenda i principi di azione in materia di dialogo politico e cooperazione, oltre che per lo sviluppo sostenibile ed economico. Tale accordo potrebbe costituire la base per un intervento geopolitico di portata mondiale in cui venga definito il metodo di intervento per tutti i casi in cui siano in pericolo i principi e i valori comuni.

6.8 Il CESE ritiene che sia della massima importanza riconoscere la partecipazione della società civile organizzata, in quanto essa è un soggetto che contribuisce alla creazione di una coscienza globale che deve facilitare, promuovere e agevolare soluzioni generali per la pace, lo sviluppo sostenibile e il commercio equo e solidale, oltre che per il benessere di tutti i popoli e di tutte le regioni.

Bruxelles, 21 settembre 2017

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo su: «Ruolo e prospettive delle parti sociali e di altre organizzazioni della società civile nel contesto delle nuove forme di lavoro»**

**(parere esplorativo richiesto dalla presidenza estone)**

(2017/C 434/05)

Relatrice: **Franca SALIS-MADINIER**

Correlatore: **Jukka AHTELA**

Consultazione	Presidenza estone del Consiglio dell'UE, 17.3.2017
Base giuridica	Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Adozione in sezione	19.7.2017
Adozione in sessione plenaria	20.9.2017
Sessione plenaria n.	528
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	185/2/3

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene più che mai necessario riconoscere il ruolo che svolgono il dialogo sociale e la contrattazione collettiva a tutti i livelli, e considera inoltre essenziale rafforzare tale ruolo in un periodo, come l'attuale, di grandi trasformazioni in campo digitale, ambientale e demografico, che inducono a loro volta dei profondi cambiamenti tanto per i lavoratori quanto per i datori di lavoro, oltre che per le loro relazioni reciproche in quanto parti sociali.

1.2 A giudizio del CESE, le trasformazioni in atto sono di portata tale da richiedere una riflessione collettiva, ampia e inclusiva. Il metodo giusto si basa su un dialogo sociale a tutti i livelli e sulla partecipazione di tutti i soggetti interessati per cercare sempre nuove risposte pertinenti, avanzare delle proposte e progettare il mondo di domani.

1.3 Le parti sociali, in quanto soggetti interessati, devono dar prova di lucidità riguardo all'accelerazione e alla vasta portata dei rivolgimenti in atto, dimostrarsi determinati a limitarne gli effetti negativi e nutrire la convinzione che l'economia della condivisione possa generare sviluppi positivi e opportunità da cogliere.

1.4 Il CESE è convinto che gli obiettivi e i principi fondamentali del dialogo sociale conservino tutta la loro validità nel nuovo mondo del lavoro. Il dialogo sociale, che comprende tra l'altro l'informazione, la consultazione e la partecipazione dei lavoratori, deve basarsi sulla fiducia reciproca e sul rispetto delle pratiche in uso nei diversi Stati membri.

1.5 Il CESE ha ribadito in numerosi pareri il ruolo centrale che riveste il dialogo sociale nelle nuove forme di lavoro <sup>(1)</sup>. Al dialogo sociale spetta un ruolo di primo piano a tutti i livelli pertinenti, e sempre nel pieno rispetto dell'autonomia delle parti sociali.

1.6 Il CESE ritiene che, nella fase attuale, sia impossibile anticipare tutte le opportunità e le sfide future dell'economia digitale. Il ruolo del dialogo sociale e, più in generale, nell'ambito socioculturale non consiste nell'opporci a questi mutamenti, bensì nell'imprimere loro il miglior orientamento possibile per sfruttare tutti i benefici che tali trasformazioni possono apportare per la crescita, per la promozione delle innovazioni e delle competenze, per un'occupazione di qualità e per il finanziamento sostenibile e solidale della protezione sociale.

<sup>(1)</sup> GU C 125 del 21.4.2017, pag. 10, GU C 303 del 19.8.2016, pag. 54 e GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161.

1.7 Già in un precedente parere il CESE ha avuto modo di affermare che la rappresentanza sindacale e la contrattazione collettiva vengono rimesse in discussione nel caso dei lavoratori delle piattaforme<sup>(2)</sup>. Occorre pertanto eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)<sup>(3)</sup>.

1.8 Il digitale mette in discussione i metodi tradizionali di gestione e di direzione aziendale, oltre a richiedere una gestione partecipativa e la definizione di «regole del gioco» collettive. Questo nuovo metodo di gestione deve prevedere luoghi deputati all'espressione e il coinvolgimento dei dipendenti nella risoluzione dei problemi e nella condivisione delle pratiche al fine di consolidare i punti di riferimento comuni, rafforzare le competenze professionali e ottimizzare l'impiego delle risorse umane nel processo di innovazione e di sviluppo dell'impresa.

1.9 Al tempo stesso, il CESE riconosce che le nuove forme di lavoro, accompagnate da una disintermediazione e da cambiamenti rapidi e continui, richiedono un adeguamento delle strutture e delle modalità del dialogo sociale.

1.10 Il CESE raccomanda di rispettare l'autonomia delle parti sociali che, attraverso la contrattazione collettiva, si sono impegnate a immaginare forme innovative di dialogo sociale e a fornire risposte adeguate alle esigenze sia dei datori di lavoro che dei lavoratori, tanto nelle imprese tradizionali quanto nell'ambito delle piattaforme digitali.

1.11 Nel presente parere il CESE illustra una serie di prime iniziative sperimentali, risposte e soluzioni innovative, pratiche sindacali e risultati di contrattazioni collettive che rispondono alle sfide poste dai cambiamenti sopra descritti.

1.12 Il CESE osserva che la digitalizzazione e i suoi effetti sul lavoro devono rappresentare una priorità sia a livello europeo che per tutti gli Stati membri, e diventare una tematica centrale del dialogo sociale. Il CESE raccomanda di:

- monitorare gli sviluppi, le tendenze, i rischi e le opportunità derivanti dalla digitalizzazione e l'impatto di tali fattori sulle relazioni industriali, le condizioni di lavoro e il dialogo sociale,
- rafforzare l'efficacia e la pertinenza del dialogo sociale rispetto agli sviluppi che intervengono nel mondo del lavoro attraverso strumenti appropriati quali lo scambio di informazioni, la realizzazione di studi prospettivi, la condivisione delle buone pratiche e un quadro sia giuridico che non giuridico adeguato.

1.13 Le profonde trasformazioni che interessano oggi il mondo del lavoro sollevano anche la questione di una maggiore cooperazione tra le parti sociali e le altre organizzazioni della società civile. Il CESE ha già avuto modo di osservare che occorre distinguere chiaramente tra dialogo sociale e dialogo civile; tuttavia, benché non sia possibile unificare questi due dialoghi, essi non dovrebbero essere totalmente separati l'uno dall'altro<sup>(4)</sup>. Del resto, tra le iniziative citate nel presente parere figurano concertazioni ad ampio raggio a livello governativo, nel cui ambito anche altri soggetti interessati della società civile sono associati alle discussioni più generali sull'impatto globale del digitale.

## 2. Introduzione

2.1 Nell'attuale periodo di grandi rivolgimenti, il CESE raccomanda — sull'esempio di quanto avvenuto nel 1985, quando alle parti sociali e al dialogo sociale venne attribuita una legittimità e conferito un ruolo di grande rilievo nella costruzione europea — di rafforzare il ruolo delle parti sociali a tutti i livelli, riconoscendo al contempo il ruolo che svolgono i rappresentanti della società civile.

2.2 Le nuove forme di lavoro frammentato e l'aumento del numero di lavoratori atipici richiedono il coinvolgimento di questi lavoratori grazie ad una maggiore informazione e ad una consultazione rafforzata, nonché tramite un adeguamento dei diritti collettivi, delle disposizioni in materia di orario di lavoro e dei diritti sociali<sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> GU C 303 del 19.8.2016, pag. 54.

<sup>(3)</sup> Articoli 12 e 28 della Carta, e convenzioni dell'OIL nn. 87 e 98, v. anche infra, paragrafi 3.2 e seguenti.

<sup>(4)</sup> GU C 458 del 19.12.2014, pag. 1.

<sup>(5)</sup> Come ha riconosciuto la commissaria europea Marianne Thyssen in occasione della conferenza co-organizzata dall'Istituto sindacale europeo (ETUI) e dalla Confederazione europea dei sindacati (CES/ETUC) nel giugno 2016 sul tema *Dare forma al nuovo mondo del lavoro*.

### 3. La realtà del lavoro svolto tramite le piattaforme

3.1 Secondo un'indagine Eurobarometro <sup>(6)</sup>, il 17 % dei cittadini dell'UE utilizza le piattaforme digitali in qualità di clienti e/o di lavoratori. La maggioranza di questa percentuale della popolazione è altamente qualificata e vive nei centri urbani. Tuttavia, tra questi cittadini, soltanto il 5 % dei lavoratori offre regolarmente servizi e lavoro tramite tali piattaforme, mentre il 18 % lo fa solo sporadicamente. Il lavoro tramite le piattaforme svolto come attività principale, quindi, rimane ancora marginale, benché sia in crescita. Il digitale e l'intelligenza artificiale hanno invece delle ripercussioni ben più significative sul lavoro nelle aziende tradizionali e, senza voler trascurare il lavoro svolto tramite le piattaforme, il dialogo sociale deve concentrarsi su questi sviluppi che trasformano radicalmente la natura e l'organizzazione del lavoro.

3.2 Nella prospettiva dello svolgimento di negoziati sulle condizioni di lavoro, il CESE chiede di effettuare un'indagine sulla situazione contrattuale dei *microlavoratori* e sulle altre nuove forme assunte dai rapporti di lavoro, oltre che sugli obblighi degli intermediari. Sono necessari dei chiarimenti circa queste forme di lavoro e circa il regime fiscale e di sicurezza sociale ad esse applicabile

3.3 Il CESE raccomanda che la Commissione europea, l'OCSE e l'OIL collaborino con le parti sociali alla definizione di disposizioni adeguate in materia di condizioni di lavoro dignitose e di tutela dei lavoratori online nonché dei lavoratori coinvolti in altri rapporti di lavoro di nuovo tipo. Anche se le azioni dovranno essere realizzate per la maggior parte a livello nazionale, settoriale o di luogo di lavoro, l'elaborazione di un approccio a livello UE sarebbe, a giudizio del CESE, vantaggiosa <sup>(7)</sup>.

3.4 Per il CESE è motivo di particolare preoccupazione il fatto che la rappresentanza sindacale e il diritto alla contrattazione collettiva dei lavoratori del settore digitale vengano rimessi in discussione. Si potrebbero così applicare delle norme di concorrenza ai lavoratori autonomi, i quali si trovano in realtà in una situazione simile a quella di un lavoratore dipendente. Occorre pertanto verificare, caso per caso, quale sia la situazione effettiva dei lavoratori interessati, e, nel caso in cui la loro attività non venga prestata in maniera autonoma, eliminare gli ostacoli che tendono ad escludere questi lavoratori dalla contrattazione collettiva e dalla rappresentanza sindacale <sup>(8)</sup>.

### 4. Il digitale e le questioni prioritarie che le parti sociali devono affrontare nel quadro del dialogo sociale

4.1 Il CESE ritiene che tra i temi più importanti del dialogo sociale nell'era della digitalizzazione debbano figurare le questioni dell'occupazione, del passaggio da un posto di lavoro all'altro, della formazione lungo tutto l'arco della vita <sup>(9)</sup>, in particolare della formazione, dei sistemi di protezione sociale e della sostenibilità del loro finanziamento <sup>(10)</sup>, delle condizioni di lavoro e della retribuzione e, infine, della sicurezza del reddito.

### 5. L'occupazione e la formazione professionale

5.1 È difficile valutare pienamente quale sarà l'evoluzione qualitativa e quantitativa nel campo dell'occupazione in seguito alla transizione digitale, tanto più che gli effetti possono essere diversi a seconda dei settori e delle attività interessati da tale transizione.

5.2 Ciononostante, è compito delle parti sociali anticipare tali sviluppi per adeguare le competenze dei lavoratori alle nuove professioni <sup>(11)</sup>. A tale proposito rivestono un'importanza prioritaria aspetti quali la formazione lungo tutto l'arco della vita e l'adattamento del contenuto di tale formazione alle competenze digitali. In alcuni Stati membri esistono diritti minimi al congedo di studio/formazione retribuito. Bisognerebbe valutare se tali diritti costituiscano, per i lavoratori e i datori di lavoro, uno strumento appropriato per tenere il passo con la domanda di competenze e se sia necessario introdurre misure a livello europeo per diffondere tali esperienze nell'UE <sup>(12)</sup>.

### 6. La protezione sociale

6.1 È necessario esaminare e, se del caso, adattare il funzionamento del sistema di sicurezza sociale, dal momento che è stato concepito per carriere professionali retribuite senza soluzione di continuità, ossia per una situazione che è sempre meno diffusa. In un decennio il numero di cittadini europei che lavorano a tempo parziale è cresciuto di 11 milioni (oggi il totale di questi lavoratori è di 44 milioni), e il numero di lavoratori con un contratto a tempo determinato è aumentato di oltre 3 milioni (attualmente sono 22 milioni in totale) <sup>(13)</sup>.

<sup>(6)</sup> Flash Eurobarometro 438, *The use of collaborative platforms* («L'utilizzo di piattaforme collaborative»), marzo 2016.

<sup>(7)</sup> GU C 303 del 19.8.2016, pag. 54.

<sup>(8)</sup> GU C 303 del 19.8.2016, pag. 54.

<sup>(9)</sup> Parere del CESE sul tema *Competenze/Nuove forme di lavoro* (cfr. pagina 36 della presente Gazzetta ufficiale).

<sup>(10)</sup> Sull'adattamento necessario dell'imposizione fiscale e dei contributi del lavoro nelle piattaforme per finanziare la protezione sociale, cfr. GU C 13 del 15.1.2016, p. 161.

<sup>(11)</sup> Parere del CESE sul tema *Competenze/Nuove forme di lavoro* (cfr. pagina 36 della presente Gazzetta ufficiale).

<sup>(12)</sup> GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161.

<sup>(13)</sup> Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa, aprile 2017.

6.2 A livello europeo e nazionale occorre compiere delle scelte politiche in materia di finanze e di fiscalità per garantire la sostenibilità dei nostri sistemi di protezione sociale, e il dialogo sociale deve affrontare queste tematiche.

## 7. L'evoluzione giuridica del rapporto di subordinazione

7.1 In un precedente parere<sup>(14)</sup> il CESE ha espresso la convinzione che sia la stessa definizione di lavoro sia la distinzione, di per sé strutturante, tra lavoro dipendente e lavoro autonomo debbano conoscere un'evoluzione sul piano giuridico, affinché i lavoratori del settore digitale non rimangano privi di protezione. Il CESE chiede di chiarire gli statuti e i rapporti esistenti nell'economia digitale, per assicurarsi che ciascun lavoratore goda di diritti e di una protezione sociale adeguati. Le parti sociali hanno un importante ruolo da svolgere per garantire che tale processo conduca a un risultato positivo, equo e sostenibile, e che vengano affrontate le eventuali zone grigie in termini di diritti e di tutele.

## 8. Gli effetti sul lavoro

La digitalizzazione incide in profondità sia sulle organizzazioni già esistenti che su quelle di nuova creazione. L'impatto esercitato dalla digitalizzazione sui metodi di lavoro, così come il rapido aumento del lavoro a distanza in numerosi settori, sono fenomeni in forte ascesa. Secondo uno studio recente di Eurofound, nell'insieme dell'UE a 28 in media i telelavoratori e i lavoratori mobili nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) rappresentano circa il 17 % dei lavoratori dipendenti<sup>(15)</sup>.

8.1 L'incremento del numero di telelavoratori e di lavoratori mobili obbliga le parti sociali a trovare nuove soluzioni e metodi innovativi per entrare in contatto con quei lavoratori che non sono più fisicamente presenti nei locali delle aziende.

## 9. Sorveglianza e controllo del lavoro

9.1 Se a un certo numero di lavoratori le TIC e la digitalizzazione offrono la possibilità di essere autonomi nella gestione dell'orario e del luogo di lavoro (dal momento che sono valutati più sui risultati ottenuti che sulle ore di presenza), nel caso di altre categorie di lavoratori le tecnologie dell'informazione e della comunicazione impongono una maggiore sorveglianza e un controllo rafforzato del lavoro da essi svolto.

9.2 Le parti sociali devono — mediante il dialogo sociale — raccogliere queste sfide per tutelare gli interessi collettivi di tutti questi lavoratori e garantire un lavoro di qualità.

## 10. I lavoratori connessi in permanenza e i rischi per la salute

10.1 Se un uso sempre più massiccio delle TIC può offrire a determinati lavoratori un'opportunità di libertà e di autonomia e rendere possibile una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata, nel caso invece in cui tale uso non sia ben controllato, esso può comportare anche dei rischi per la salute. L'aumento del numero di lavoratori che soffrono di stress e di esaurimento psicofisico (*burn-out*) è una realtà preoccupante e generatrice di costi, rispetto alla quale il dialogo sociale deve trovare delle soluzioni. Nel quadro del pacchetto di misure di accompagnamento del pilastro europeo dei diritti sociali, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva sull'equilibrio tra vita professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza<sup>(16)</sup>.

10.2 Le TIC<sup>(17)</sup> possono anche impedire che sussista una linea di demarcazione netta tra vita professionale e vita privata. Tra le soluzioni che si impongono figurano un dialogo ad ampio raggio per limitare la disponibilità permanente dei lavoratori, la loro formazione ad un utilizzo efficace delle TIC nonché l'introduzione di nuovi diritti, come ad esempio il diritto — di recente introdotto in Francia — di non essere connessi («diritto alla disconnessione»).

## 11. Partecipazione dei lavoratori agli organi decisionali

11.1 La maggiore autonomia che la digitalizzazione tendenzialmente consente a determinati lavoratori costituisce una sfida per le aziende, i loro organi, la loro governance, nonché per i loro metodi di gestione e le loro strutture gerarchiche tradizionali. Questi sviluppi impongono una gamma più ampia di forme di dialogo sociale e richiedono attività di informazione e consultazione nonché un forte coinvolgimento dei lavoratori, i quali possono contribuire in prima persona all'adozione di pratiche innovative e di processi di sviluppo vantaggiosi sia per l'azienda che per i relativi soggetti interessati.

<sup>(14)</sup> GU C 75 del 10.3.2017, pag. 33.

<sup>(15)</sup> Eurofound (Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro): *Lavorare in qualsiasi momento, ovunque e i suoi effetti sul mondo del lavoro*, aprile 2017.

<sup>(16)</sup> Comunicazione della Commissione europea dal titolo *Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano*, COM(2017) 252 final, aprile 2017.

<sup>(17)</sup> Cfr. lo studio di Eurofound *Lavorare in qualsiasi momento, ovunque e i suoi effetti sul mondo del lavoro*, 2017.

11.2 Tenendo presente questo contesto generale, il CESE reputa necessario che i lavoratori dispongano di un peso maggiore e di una partecipazione rafforzata in seno agli organi decisionali. La fiducia dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali nonché il loro contributo, a tutti i livelli e in tutti gli organi pertinenti, a livello locale e/o a quello dei consigli di amministrazione e di vigilanza, sono elementi di importanza capitale. Il loro coinvolgimento nell'anticipazione degli sviluppi futuri, nella gestione e nelle decisioni da prendere in merito a questi cambiamenti sono altrettanti fattori essenziali per far fronte agli effetti delle trasformazioni digitali e creare una mentalità e una cultura orientate all'innovazione. Secondo una relazione di Eurofound, la maggior parte dei dirigenti d'azienda ritiene che la partecipazione dei dipendenti alle scelte aziendali costituisca un vantaggio competitivo <sup>(18)</sup>.

11.3 Il CESE reputa che nel quadro delle nuove organizzazioni del lavoro si debbano prendere in considerazione forme appropriate di consultazione e informazione dei lavoratori. Sia a livello nazionale che di singole imprese, le parti sociali dovrebbero trovare le soluzioni più idonee per garantire la partecipazione di questi soggetti.

## 12. I primi risultati del dialogo sociale sul digitale negli Stati membri: principi e buone pratiche

12.1 I governi di alcuni Stati membri hanno lanciato un dialogo sulle opportunità e sulle sfide poste dalla digitalizzazione, al quale hanno preso parte sindacati, datori di lavoro, ricercatori e rappresentanti della società civile.

12.2 Qui di seguito il CESE presenta le iniziative adottate in un certo numero di paesi per prepararsi per tempo alle nuove forme di lavoro — iniziative che coinvolgono le parti sociali e i soggetti della società civile, comprese le organizzazioni giovanili e quelle impegnate nella lotta alla povertà.

12.2.1 La Germania ha avuto un ruolo di pioniera nel 2015 con la pubblicazione del Libro verde intitolato *Reinventare il lavoro — Lavoro 4.0*, con cui ha avviato il dialogo sull'attuazione del digitale con le parti sociali e gli altri soggetti interessati.

12.2.2 In Francia è stato istituito un *Conseil national du numérique* (Consiglio nazionale del digitale); nel 2015 è stata pubblicata la relazione Mettling sul tema *Transformation numérique et vie au travail* («Trasformazione digitale e vita lavorativa»), elaborata con il contributo di sindacati, datori di lavoro e semplici cittadini e contenente una serie di raccomandazioni che le aziende devono applicare.

12.2.3 Iniziative analoghe, adottate dai governi con il coinvolgimento delle parti sociali, del mondo accademico e di esponenti della società civile, sono state realizzate anche in Austria, Finlandia, Svezia, Portogallo, Italia, Spagna, Ungheria e Danimarca.

Il CESE ritiene che i risultati scaturiti da questo dialogo multilaterale vadano consolidati a livello europeo e che le esigenze e le problematiche che ne sono emerse debbano essere prese in considerazione nelle iniziative europee per contribuire a definire un quadro di riferimento armonizzato.

## 13. Le parti sociali e l'evoluzione dei temi abordati nel dialogo sociale e delle iniziative sindacali riguardo al digitale

13.1 Le iniziative sperimentali, che il CESE illustra qui di seguito in maniera non esaustiva, sono state adottate in parecchi Stati membri e costituiscono altrettanti esempi di evoluzione delle pratiche sindacali e di acquisizione di nuovi diritti grazie alla contrattazione collettiva sulle nuove forme di lavoro.

13.2 In Francia i lavoratori hanno visto riconosciuti due nuovi diritti: il primo, sancito dalla legge sul Lavoro dell'agosto 2016, è il diritto alla disconnessione, introdotto per rispondere ai rischi posti dal lavoro senza confini e senza limitazioni. Questo diritto garantisce ai lavoratori che utilizzano le TIC la possibilità di limitare la connessione permanente.

13.3 Il dialogo sociale nelle imprese mette in atto tale diritto alla disconnessione tramite contratti collettivi a livello di impresa o di categoria. In alcune aziende sono stati inoltre negoziati degli accordi in materia di telelavoro e di lavoro agile. Sempre nel 2016, le parti sociali hanno firmato il primo accordo sul digitale in Europa in seno ad un gruppo del settore delle telecomunicazioni; l'accordo prevede in particolare l'istituzione di un comitato con le parti sociali incaricato di una riflessione in tempo utile sulle nuove competenze necessarie in futuro per i lavoratori in seguito agli sviluppi del digitale.

13.4 L'altro nuovo diritto ottenuto dai lavoratori in Francia è quello di fruire di un *compte personnel d'activité* («conto personale di attività»): disponibile per tutte le categorie di lavoratori (lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi — compresi quelli fittizi —, nonché lavoratori che prestano la loro attività tramite le piattaforme), esso consente di riunire in un unico conto trasferibile i diritti alla formazione, alle prestazioni di previdenza sociale, alle indennità di disoccupazione e alla pensione.

<sup>(18)</sup> «Work organisation and employee involvement in Europe», 2013, cfr. anche GU C 161 del 6.6.2013, p. 35.

13.5 Si fanno inoltre strada pratiche sindacali di tipo innovativo: alcuni sindacati hanno creato una piattaforma per proporre nuovi servizi ai lavoratori autonomi, come ad esempio l'assicurazione malattia, garanzie di prestazioni previdenziali e servizi giuridici adeguati alle loro attività professionali.

13.6 Il sindacato IG Metall, in Germania, e il sindacato Unionen, in Svezia, hanno concluso nel giugno 2016 un partenariato per monitorare e valutare il lavoro svolto sulle piattaforme digitali con l'obiettivo di anticipare le trasformazioni indotte dalla nuova economia e di mettere a punto strumenti digitali di comunicazione sindacale che permettano ai lavoratori autonomi e ai *crowdworker* (lavoratori che prestano la loro attività tramite piattaforme digitali) di organizzarsi. La piattaforma sindacale così costituita si rivolge ai lavoratori al di là dei confini nazionali e consente quindi un'accessibilità transfrontaliera. Anche in Germania è stato concluso un accordo di categoria sul lavoro agile che tiene conto delle nuove forme di lavoro: telelavoro, lavoro nomade e lavoro a domicilio.

13.7 In Italia i sindacati hanno negoziato in alcune aziende accordi per i lavoratori atipici che prevedono garanzie in materia di copertura previdenziale e di assicurazione malattia che, fino ad oggi, erano prerogativa dei lavoratori dipendenti di tipo convenzionale, nonché un'assistenza giuridica idonea.

13.8 In Danimarca e in molti altri paesi dell'UE, così come negli Stati Uniti, le nuove forme di lavoro digitale sono state ampiamente criticate dai sindacati in quanto non sono disciplinate dalle normative sul lavoro in vigore nei settori tradizionali né sono soggette a tassazione. La società di trasporti Uber, emblematica del lavoro svolto tramite piattaforme, è stata al centro delle discussioni sull'economia digitale. Il nodo del dibattito era far riconoscere i conducenti di Uber come lavoratori dipendenti e, di conseguenza, obbligare la società di trasporti a dichiararli, a versare i relativi contributi del datore di lavoro e a rispettare le normative sul lavoro<sup>(19)</sup>. Le organizzazioni sindacali intendono in particolare negoziare, a nome dei lavoratori delle piattaforme, livelli minimi di retribuzione, criteri trasparenti che regolino gli algoritmi e che determinino il punteggio e la valutazione attribuiti a tali lavoratori, nonché condizioni di lavoro dignitose<sup>(20)</sup>.

13.9 Nei Paesi Bassi anche i lavoratori con contratti flessibili o «autonomi» hanno iniziato a riunirsi in organizzazioni sindacali.

13.10 Il dialogo sociale europeo nel settore metalmeccanico ha portato il sindacato IndustriAll e l'organizzazione dei datori di lavoro del settore metalmeccanico CEEMET alla firma di una posizione comune sull'impatto della digitalizzazione e sulle azioni da intraprendere<sup>(21)</sup>.

13.11 A livello europeo, BusinessEurope, UNI Europa, il CEEP et l'UEAPME hanno firmato una dichiarazione comune sull'impatto del digitale nel mondo del lavoro e hanno messo in luce le principali sfide cui sono confrontati i responsabili europei e le parti sociali<sup>(22)</sup>.

Bruxelles, 20 settembre 2017

Il presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
George DASSIS

<sup>(19)</sup> Nel Regno Unito, Uber è stata condannata nella causa *Y Aslam, J Farrar e altri contro Uber*; la società è ricorsa in appello.

<sup>(20)</sup> *Les impacts sociaux de la digitalisation de l'économie* («Le ripercussioni sociali della digitalizzazione dell'economia»), Christophe Degryse, Documento di lavoro ETUI 2016.02, ReformsWatch, servizio d'informazione online dell'Istituto sindacale europeo (ETUI), 2016; Trade unions must organise people working through plateforms («I sindacati devono dare un'organizzazione ai lavoratori delle piattaforme») Gunhild Wallin, Nordic Labour Journal, giugno 2016; e *Digitalisation and working life: lessons from the Uber cases around Europe*, («Digitalizzazione e vita lavorativa: gli insegnamenti tratti dalla casistica relativa a Uber in tutta Europa»), Eurofound, gennaio 2016.

<sup>(21)</sup> *An IndustriAll Europe & CEEMET joint position* («Posizione comune di IndustriAll Europe e CEEMET»), 8 dicembre 2016.

<sup>(22)</sup> Dichiarazione delle parti sociali europee sulla digitalizzazione, firmata il 16 marzo 2016 in occasione del vertice sociale trilaterale.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Fornire e sviluppare le competenze, incluse le competenze digitali, nell'ambito di nuove forme di lavoro: nuove politiche ed evoluzione dei ruoli e delle responsabilità»**

(parere esplorativo richiesto dalla presidenza estone)

(2017/C 434/06)

Relatore: **Ulrich SAMM**

Correlatrice: **Indrė VAREIKYTĖ**

Consultazione	Presidenza estone del Consiglio dell'UE, 17.3.2017
Base giuridica	Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Adozione in sezione	19.7.2017
Adozione in sessione plenaria	20.9.2017
Sessione plenaria n.	528
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	198/5/16

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 La digitalizzazione trasformerà radicalmente la nostra vita lavorativa. È necessario **agire ora** per garantire che in futuro siano disponibili competenze adeguate, in modo che l'Europa resti competitiva e in grado di creare nuove imprese e nuovi posti di lavoro, consentire ai suoi cittadini di rimanere integrati nel mercato del lavoro per tutta la loro vita professionale, nonché offrire benessere per tutti. La velocità alla quale procedono la digitalizzazione e l'automazione comporta anche dei rischi sociali che dobbiamo affrontare tramite un'azione coordinata di tutti gli interessati, sia i decisori politici che gli interlocutori sociali e la società civile.

1.2 Grazie alla disponibilità di reti a banda larga ad altissima capacità, in futuro si affermerà un numero crescente di forme di lavoro atipico, come il lavoro a tempo parziale (multiplo), il lavoro con più contraenti e il cosiddetto **«crowdworking»**, nel cui ambito i lavoratori offrono le proprie competenze su piattaforme Internet come una rete di professionisti altamente qualificati e specializzati. Il CESE sottolinea che, in vista di tale aumento del lavoro atipico, occorre attribuire la massima priorità all'erogazione delle prestazioni di **sicurezza sociale** e alla lotta alla **povertà** (anche tra le persone anziane).

1.3 Il CESE accoglie con favore alcune iniziative nazionali dei sindacati e della società civile volte a fornire **orientamenti ai «crowdworker»**, che in taluni casi hanno portato allo sviluppo di un codice di condotta per le piattaforme di crowdworking. Il CESE auspica che questo sviluppo sia fatto proprio dalla Commissione e applicato a livello europeo. Sarà necessario affrontare la crescente asimmetria informativa tra i consumatori e le imprese ricorrendo a metodi quali, ad esempio, i codici deontologici per le libere professioni.

1.4 Il lavoro sta cambiando anche nelle aziende tradizionali. In particolare, le attività ad alta intensità di conoscenza possono essere svolte in condizioni sempre più favorevoli, il che, da un lato, corrisponde a un **desiderio di flessibilità** espresso da numerosi dipendenti ma, dall'altro, può portare a una maggiore intensificazione e ad un aumento degli oneri. Un **ambiente di lavoro** sempre più **multilocale** richiede nuove competenze sociali.

1.5 L'**automazione** e i **robot** avranno un impatto significativo sul futuro del lavoro. Tali dispositivi possono sostituire gli umani nelle attività ripetitive, faticose o pericolose; una nuova generazione di cosiddetti «robot collaborativi» può diventare un partner fisico per i lavoratori, e questi robot possono essere particolarmente utili per le persone con disabilità fisiche. Mentre i robot di oggi sostituiscono prevalentemente gli operai, quando verrà applicata l'intelligenza artificiale tale fenomeno interesserà anche le professioni impiegate. L'automazione e i robot hanno il potenziale per stabilizzare l'economia in una società che invecchia.

1.6 Un numero significativo di **posti di lavoro** sarà interessato dall'introduzione dei robot nell'ambiente di lavoro. Ci si può aspettare che, come in passato, una maggiore ricchezza nella società porterà alla crescita e all'occupazione in settori specifici quali la cultura, l'arte, il turismo, l'assistenza sociale, l'istruzione, la comunicazione, l'intrattenimento o l'assistenza sanitaria. Tuttavia, dato che questi sviluppi potrebbero manifestarsi più rapidamente che in passato, vi è il rischio che si creino delle distorsioni per le quali bisognerà lanciare un dialogo sociale in una fase precoce.

1.7 L'**apprendimento lungo tutto l'arco della vita**, in particolare per quanto concerne le competenze digitali, sarà una necessità per tutti, e richiederà sempre più flessibilità da parte dei singoli individui, delle imprese e di tutti i sistemi d'istruzione e di formazione. Al di là dell'istruzione formale, si dovrà dedicare molto più tempo alla formazione professionale e all'apprendimento informale, che dovrebbero essere sostenuti il più possibile da un sistema di certificati e norme armonizzato a livello UE. A questo proposito, inoltre, il CESE ha già presentato una serie di considerazioni circa le misure europee in materia di congedo di studio/formazione.

1.8 L'istruzione elementare dovrebbe includere un **apprendimento digitale maggiormente interattivo**. Le competenze digitali, tuttavia, possono andare al di là della programmazione e includere la consapevolezza di che cosa si cela dietro un «clic del mouse»: arrivare a comprendere il sistema, le interconnessioni, l'impatto sociale e le questioni di privacy e sicurezza.

1.9 Le future competenze dovrebbero rispondere alle **esigenze** della società nel suo insieme e a quelle **del mercato del lavoro**. Tale obiettivo può essere raggiunto soltanto mediante una stretta cooperazione fra le parti sociali e i sistemi di istruzione pubblici e privati. La maggiore volatilità dei mercati creerà delle sfide, poiché le imprese e i lavoratori dovranno adattarsi piuttosto rapidamente. Questo vale, in particolare, per i sistemi di formazione professionale.

1.10 Le organizzazioni pubbliche e private (scuole, università, camere di commercio, sindacati, centri di formazione) devono garantire una **formazione professionale** nel campo delle nuove tecnologie, specie per i soggetti che non hanno la capacità di organizzare essi stessi dei corsi di formazione, come le **PMI**, le libere professioni e i lavoratori autonomi.

1.11 Gli sviluppi a lungo termine, in grado di creare sfide nuove e imprevedibili a fronte delle quali le attuali competenze rischiano di diventare rapidamente obsolete, possono essere affrontati al meglio tramite l'**istruzione generale**. Migliore è l'istruzione generale, più si è preparati ad affrontare l'ignoto. Un'istruzione di carattere generale è anche la base più adatta per imparare a riconoscere le informazioni affidabili su Internet e diventare meno vulnerabili alle notizie false.

1.12 Il CESE accoglie con favore le varie iniziative della Commissione riguardanti l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, le competenze digitali e l'occupazione, la nuova agenda per le competenze e il programma Erasmus+. Il **repertorio di buone pratiche** istituito dalla Commissione ha le potenzialità per promuovere un dibattito a livello europeo che dovrebbe portare all'adozione di orientamenti e norme basati sulle migliori pratiche. La società civile organizzata può svolgere, e svolgerà, un ruolo importante in tale contesto.

## 2. Introduzione

2.1 La tecnologia digitale svolge un ruolo sempre più importante nella nostra economia e nella nostra vita sociale. Essa rivestirà un'importanza fondamentale per lo sviluppo di nuovi modelli economici (collaborativi, funzionali, circolari, della condivisione). Inoltre, la globalizzazione, la migrazione, l'invecchiamento della società, i cambiamenti climatici e la necessità di soluzioni sostenibili avranno un notevole impatto sul contesto sociale in generale e sulla nostra vita lavorativa in particolare. Nel presente parere esplorativo il CESE affronta il tema delle nuove forme di lavoro che stanno emergendo, concentrandosi sulle competenze necessarie, comprese quelle digitali, nonché sulle nuove politiche e sulle trasformazioni dei ruoli e delle responsabilità; in un parere esplorativo parallelo, il Comitato esamina inoltre le questioni delle nuove forme di lavoro e del ruolo e delle prospettive delle parti sociali e di altre organizzazioni della società civile<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Parere del CESE sul tema *Ruolo e prospettive delle parti sociali e di altre organizzazioni della società civile nel contesto delle nuove forme di lavoro*, adottato nel settembre 2017 (cfr. pag. 30 della presente Gazzetta ufficiale).

2.2 Perché l'Europa resti competitiva, riesca a creare nuove imprese e occupazione e garantisca benessere per tutti, occorre dare la priorità allo sviluppo di **competenze adeguate**. La rapidità con la quale procedono la digitalizzazione e l'automazione genera anche **timori** presso i cittadini, in particolare tra i lavoratori, e **incertezze** nelle imprese, viste le grandi sfide in questione. La nostra società deve affrontare queste sfide e adeguarsi con urgenza ai cambiamenti, attraverso un impegno coordinato di tutte le parti interessate sia nel settore delle politiche pubbliche che nell'ambito della società civile. L'Europa può diventare un leader mondiale, con uno sviluppo moderno basato sui valori che le sono propri.

2.3 Il CESE è convinto che il futuro del lavoro debba essere una priorità chiave nell'ambito dei dibattiti sul **pilastro europeo dei diritti sociali** <sup>(2)</sup>. Alcune questioni specifiche sono già state affrontate dal CESE nei pareri sul mercato unico digitale e le PMI <sup>(3)</sup>, su una nuova agenda delle competenze <sup>(4)</sup>, sulla società dei Gigabit europea <sup>(5)</sup>, sul tema Migliorare l'alfabetizzazione, le competenze e l'inclusione digitali <sup>(6)</sup> e su Industria 4.0 e la trasformazione digitale <sup>(7)</sup>, come pure nella relazione informativa sulla valutazione intermedia del programma Erasmus+ <sup>(8)</sup>.

### 3. Il futuro del lavoro

3.1 Le reti a banda larga ad altissima capacità apriranno la via all'utilizzo di un gran numero di **nuove applicazioni e ambienti**, come l'Internet delle cose, l'automazione, il *cloud computing*, l'esplorazione dei megadati o nuovi modelli economici basati su una logica incentrata sui servizi. Proprio questa tendenza comporterà il vantaggio di poter proiettare, in zone decentrate e/o difficilmente raggiungibili per le loro caratteristiche orografiche, quelle professionalità che oggi sono ad esclusivo appannaggio delle grandi concentrazioni urbane. Strumenti come il teleconsulto, il telemonitoraggio e la telerefertazione consentiranno di seguire a distanza i soggetti deboli, direttamente al loro domicilio e di avere anche nei piccoli centri la proiezione delle professionalità disponibili in ambito ultra specialistico. È importante riconoscere che i metodi di lavoro di quasi tutti i gruppi e professioni subiranno delle trasformazioni, e che le previsioni riguardanti gli sviluppi dei prossimi decenni comportano notevoli incertezze. Dobbiamo renderci conto che bisogna essere preparati all'ignoto.

3.2 In futuro vi sarà una crescente differenziazione nell'**organizzazione delle aziende**. Da un lato, ci saranno le aziende tradizionali con personale permanente, che dovranno offrire un ambiente di lavoro in grado di attirare i lavoratori, le cosiddette «aziende assistenziali» <sup>(9)</sup>. Dall'altro, vi sarà un numero crescente di aziende con un'organizzazione «fluida», basate in larga misura sui cosiddetti «crowdworker». Ciò consente a tali imprese di reagire in modo molto flessibile ai cambiamenti dei mercati. I crowdworker sono una rete di professionisti altamente qualificati e specializzati — anche se, in una certa misura, possono rientrare in tale definizione anche dei collaboratori meno qualificati — che offrono le loro competenze su piattaforme Internet. Si prevede inoltre lo sviluppo di una varietà di forme miste di organizzazioni aziendali. Per esempio, anche le imprese tradizionali possono esternalizzare una parte delle loro attività ai crowdworker. Sarà necessario affrontare la crescente asimmetria informativa tra i consumatori e le imprese ricorrendo a metodi quali, ad esempio, i codici deontologici per le libere professioni.

3.3 I **crowdworker** beneficiano della libertà loro concessa grazie ad orari e luoghi di lavoro flessibili, e offrono le loro competenze sul mercato — talvolta anche per micro-mansioni — al prezzo migliore. Tuttavia, la mancanza di sicurezza sociale che caratterizza questo tipo di lavoro autonomo («nomadi digitali») comporta rischi notevoli. La tendenza in atto nella nostra società per cui si passa da un lavoro «normale» a un lavoro «atipico» — che comprende, oltre al crowdworking, il lavoro a tempo parziale (multiplo) e il lavoro con più contraenti — rappresenta una sfida importante per i nostri **sistemi di sicurezza sociale** <sup>(10)</sup>. Anche a questo nuovo tipo di lavoro occorre applicare le quattro componenti della flessicurezza <sup>(11)</sup>: 1) forme contrattuali flessibili e affidabili, 2) strategie integrate di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, 3) politiche attive del mercato del lavoro, 4) sistemi moderni di sicurezza sociale.

<sup>(2)</sup> GU C 125 del 21.4.2017, pag. 10.

<sup>(3)</sup> Parere d'iniziativa del CESE sul tema *Mercato unico digitale — Tendenze e opportunità per le PMI*, la cui adozione è prevista nell'ottobre 2017.

<sup>(4)</sup> GU C 173 del 31.5.2017, pag. 45.

<sup>(5)</sup> GU C 125 del 21.4.2017, pag. 51.

<sup>(6)</sup> GU C 318 del 29.10.2011, pag. 9.

<sup>(7)</sup> GU C 389 del 21.10.2016, pag. 50.

<sup>(8)</sup> Valutazione intermedia di Erasmus+, relazione informativa adottata il 31 maggio 2017.

<sup>(9)</sup> Bauer, Wilhelm e altri autori (2012). *Arbeitswelten 4.0. Wie wir morgen arbeiten und leben* («Ambienti di lavoro 4.0 — Come vivremo e lavoreremo domani»), Dieter Spath, edizioni Fraunhofer, Stoccarda.

<sup>(10)</sup> GU C 303 del 19.8.2016, pag. 54 e GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161.

<sup>(11)</sup> Cfr. la comunicazione *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*, COM(2010) 682 final.

3.4 Il lavoro sta cambiando anche nelle aziende tradizionali con un personale permanente. Oggi è relativamente meno importante il luogo dove vengono svolti i compiti e le attività ad alta intensità di conoscenza — quali i compiti ingegneristici o i progetti di ricerca e sviluppo. Questo tipo di attività può essere svolto in condizioni sempre più favorevoli, il che, da un lato, corrisponde a un **desiderio di flessibilità** espresso da numerosi dipendenti, ma, dall'altro, può portare a una maggiore intensificazione e ad un aumento degli oneri. Il raggiungimento dell'equilibrio auspicato tra vita privata e vita professionale è diventato uno dei criteri fondamentali per scegliere un datore di lavoro. La nostra società si avvia verso un ambiente di lavoro multilocale, che richiede **nuove competenze sociali** per tutti i partecipanti. La connettività 24/7 potrebbe aiutarci a conciliare lavoro e vita privata, ma può anche rappresentare un onere e comportare rischi per la salute.

3.5 L'**automazione** e i **robot** hanno un impatto significativo sul futuro del lavoro. I vantaggi sono evidenti: una più elevata produttività e affidabilità, e la sostituzione della componente umana per le attività ripetitive, faticose o pericolose. Una nuova generazione di cosiddetti «robot collaborativi» può diventare un partner fisico per i lavoratori e, in particolare, essere utile per le persone con disabilità fisiche. L'intelligenza artificiale consentirà l'automazione dei lavori complessi, che interesserà non soltanto gli operai, ma anche le professioni impiegatizie (settore assicurativo, servizi finanziari, traduzione, assistenza giuridica, ecc.)<sup>(12)</sup>. L'automazione e i robot hanno il potenziale per stabilizzare l'economia in una società che invecchia.

3.6 In un primo momento i robot sostituiscono i lavoratori umani, ma in seguito potrebbero essere creati nuovi posti di lavoro. Nel dibattito pubblico si discute spesso di quanti **posti di lavoro** saranno **interessati** e di quanti nuovi posti di lavoro potrebbero essere **creati** nello stesso tempo. La tendenza è chiara, ma i numeri variano notevolmente. Ad esempio, il Forum economico mondiale ha previsto che tra il 2015 e il 2020 oltre 5,1 milioni di posti di lavoro saranno persi nelle 15 principali economie sviluppate ed emergenti a causa di forti perturbazioni del mercato del lavoro, poiché l'intelligenza artificiale, la robotica, le nanotecnologie e altri fattori socioeconomici sostituiscono il fabbisogno di lavoratori umani, mentre, d'altro canto, questi stessi progressi tecnologici creerebbero anche 2 milioni di nuovi posti di lavoro<sup>(13)</sup>. Non vi è alcun dubbio che il ricorso ai robot porterà ad un aumento della produttività, il che è positivo per l'economia e per la nostra società, poiché determina un aumento del PIL. È pressoché impossibile prevedere in che modo l'avanzo di PIL verrà utilizzato per la creazione di nuovi posti di lavoro<sup>(14)</sup>. Possiamo trarre degli insegnamenti dal passato, guardando ai periodi in cui l'automazione ha creato una maggiore ricchezza nella società accompagnata dalla crescita e dalla creazione di nuovi posti di lavoro in settori specifici quali la cultura, l'arte, il turismo, l'assistenza sociale, l'istruzione, la comunicazione, l'intrattenimento o l'assistenza sanitaria. Ci si può aspettare che tale tendenza prosegua, anche se questi sviluppi potrebbero essere più rapidi che in passato. Ciò rischia di dar luogo a delle distorsioni, per cui potrebbe essere necessario lanciare un **dialogo sociale** già in una fase precoce.

3.7 Inoltre, la digitalizzazione e l'automazione dei **trasporti** comporteranno profondi cambiamenti sul piano della natura del lavoro e della domanda di competenze. Il CESE sottolinea l'importanza di affrontare questi cambiamenti strutturali favorendo una transizione equa e senza scosse e ponendo rimedio alla carenza di competenze<sup>(15)</sup>.

#### 4. Fornire abilità e competenze

4.1 Le competenze sono un prerequisito necessario per trasformare la conoscenza in risultati che aumentino il nostro benessere — l'era digitale, tuttavia, comporterà nuove sfide. Si prevede un aumento del numero di lavoratori con contratti di lavoro atipici, che spesso non hanno accesso ai programmi di formazione tradizionali all'interno delle aziende. Le **competenze tecniche e sociali**, che comprendono la capacità di comunicare e di interagire con gli altri in contesti diversi e con svariati strumenti tecnici, nonché le **competenze imprenditoriali** e l'accento sulla responsabilità nei confronti della società, sono già un prerequisito, ma la maggior parte dei sistemi d'istruzione non riesce ancora a fornire questo tipo di abilità, essendo stati concepiti per un'epoca diversa. Il Comitato invita ancora una volta gli Stati membri, in collaborazione con le istituzioni e le agenzie dell'UE, nonché con le imprese europee, ad aumentare le capacità di tali sistemi e ad adottare soluzioni più innovative nel campo dell'**istruzione e dello sviluppo delle competenze**, comprese attività di formazione e riqualificazione sul posto di lavoro, poiché l'Europa ha bisogno di un vero e proprio cambiamento di paradigma per quanto riguarda sia gli obiettivi che il funzionamento del settore dell'istruzione, ma anche la comprensione della sua funzione e del suo ruolo nella società<sup>(16)</sup>.

<sup>(12)</sup> Cfr. il parere del CESE sul tema *Le ricadute dell'intelligenza artificiale sul mercato unico (digitale), sulla produzione, sul consumo, sull'occupazione e sulla società*, adottato il 31 maggio 2017, GU C 288 del 31.8.2017, pag. 1.

<sup>(13)</sup> Forum economico mondiale, *Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution: The Future of Jobs* («Strategia per l'occupazione, le competenze e la forza lavoro per la quarta rivoluzione industriale: il futuro dei posti di lavoro»), Global Challenge Insight Report, gennaio 2016, pag. 13.

<sup>(14)</sup> GU C 181 del 21.6.2012, pag. 14.

<sup>(15)</sup> Cfr. il parere del CESE sul tema *Conseguenze della digitalizzazione e della robotizzazione dei trasporti per l'elaborazione delle politiche dell'UE*, adottato nel luglio 2017, GU C 345 del 13.10.2017, pag. 52.

<sup>(16)</sup> GU C 173 del 31.5.2017, pag. 45.

4.2 La **digitalizzazione** genera un potenziale per tecnologie accessibili e personalizzate in grado di offrire percorsi di apprendimento più incentrati sul discente e di creare una **continuità** tra apprendimento formale, non formale e informale. Le soluzioni digitali possono essere integrate nelle strategie di apprendimento lungo tutto l'arco della vita e possono costituire uno strumento efficace per ridurre le differenze di risultati e di opportunità. Tuttavia, questo dipende in larga misura dalle modalità con cui la tecnologia digitale viene introdotta e utilizzata negli ambienti di apprendimento.

4.3 Per migliorare le esperienze e i risultati dell'apprendimento, il sistema dell'istruzione deve conferire un ruolo centrale al discente: spetta a quest'ultimo, infatti, gestire in prima persona il proprio percorso di apprendimento, formazione e riqualificazione. In questo modo i discenti avrebbero gli strumenti per divenire cittadini attivi e digitali, in grado di valorizzare le conoscenze che hanno acquisito controllando la natura, il luogo, il ritmo e la tempistica dell'apprendimento in linea con le loro opinioni e i loro valori, nonché con valori quali la solidarietà e il rispetto per la differenza che fanno parte dell'identità europea. Pertanto, gli investimenti futuri nelle tecnologie devono essere accompagnati da investimenti nelle persone e da un accesso più ampio alle opportunità di apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

4.4 Le future competenze dovrebbero rispondere anche alle **esigenze** della società nel suo insieme e a quelle **del mercato del lavoro**. Questo obiettivo può essere raggiunto soltanto mediante una stretta cooperazione fra istituti di istruzione pubblici e privati e tutti gli altri gruppi di interesse, tra cui, in particolare, le parti sociali e le imprese. La maggiore volatilità dei mercati creerà delle sfide, poiché le imprese e i lavoratori dovranno adattarsi rapidamente. Nel 2010<sup>(17)</sup> il CESE ha espresso il proprio sostegno all'istituzione di **consigli settoriali** europei (CSE) sull'occupazione e sulle competenze. Ad oggi, tuttavia, sono stati creati dei CSE soltanto in due settori, mentre dei progetti di CSE in altri 14 settori sono ancora in una fase embrionale. Il CESE chiede alla Commissione europea di spiegare per quale motivo questo processo sia così lento e non ottenga il sostegno necessario da parte dei vari settori e delle istituzioni nazionali.

4.5 I discenti devono essere guidati verso **pratiche innovative** di creazione di conoscenze, il che implica la fusione di spazi di apprendimento sociali, fisici, digitali, virtuali e mobili, nonché la capacità di imparare a imparare. L'apprendimento basato sull'indagine e sui progetti, l'apprendimento basato sui fenomeni, le attività di stimolo degli studenti, l'apprendimento collaborativo e l'apprendimento capovolto (*flipped learning*), per esempio, sono tutti fattori che portano a processi di apprendimento più riflessivi e partecipativi. Una possibilità per ridurre o eliminare i divari tra l'innovazione nella tecnologia e nella pedagogia consiste nel collegare in modo più efficace le strutture di apprendimento formale, non formale e informale.

4.6 **L'apprendimento lungo tutto l'arco della vita** costituisce una necessità per la società nel suo insieme e per tutti i soggetti interessati. Esso inizia con una solida istruzione generale — una parte fondamentale dello sviluppo dell'individuo, che contribuisce a prepararlo ad affrontare sfide nuove e imprevedibili — e continua per un periodo molto più lungo con la formazione professionale e l'apprendimento informale, i quali dovrebbero essere sostenuti da un sistema armonizzato di **norme e certificati a livello UE** e anche da appropriati strumenti comuni per determinare la comparabilità e l'equivalenza dei risultati dell'apprendimento. I requisiti per l'apprendimento diventeranno più importanti, ponendo esigenze crescenti in termini di flessibilità dei singoli, delle aziende e di tutti i sistemi di istruzione e formazione, e quindi l'approccio interdisciplinare svolgerà un ruolo sempre più centrale.

4.7 Il CESE ribadisce la proposta<sup>(18)</sup> di valutare la necessità di adottare misure a livello europeo per generalizzare nell'UE le esperienze positive degli Stati membri in materia di congedo di studio/formazione.

4.8 I sistemi attuali, in genere, non sono adeguati alla struttura dei mercati del lavoro digitali, in cui prevarranno le forme di lavoro atipico. Tali sistemi riescono, in una certa misura, a raggiungere i lavoratori tradizionali attraverso la formazione impartita sul luogo di lavoro, ma devono essere aggiornati per consentire a tutte le persone presenti sul mercato del lavoro di avere accesso alla formazione. L'UE dovrà mobilitare molti più fondi per investire nella formazione: altrimenti, un'adeguata formazione diventerà il privilegio di pochi. Questo costituirebbe un problema, in quanto soltanto le persone dotate di competenze aggiornate hanno buone opportunità di trovare un posto di lavoro dignitoso ed equamente retribuito.

<sup>(17)</sup> GU C 347 del 18.12.2010, pag. 1.

<sup>(18)</sup> GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161.

4.9 Le **competenze digitali** devono essere introdotte sin dall'inizio della carriera scolastica<sup>(19)</sup>, e l'istruzione elementare dovrebbe includere un apprendimento digitale maggiormente interattivo<sup>(20)</sup>. Le competenze digitali, tuttavia possono andare al di là della programmazione e includere la consapevolezza di che cosa si cela dietro un «clic del mouse»: arrivare a comprendere il sistema, le interconnessioni, l'impatto sociale e le questioni di privacy e sicurezza.

4.10 Gli **strumenti digitali** svolgono un ruolo importante nella trasformazione e nel sostegno all'insegnamento, il che può dar luogo ad un aumento della partecipazione dei discenti e a risultati migliori<sup>(21)</sup>. Dato che agli **educatori e agli insegnanti** spetterà un ruolo sempre più importante, le loro competenze dovranno adattarsi a nuovi approcci, tecnologie e conoscenze nel nuovo contesto educativo. La loro preparazione qualitativa, pertanto, diventerà fondamentale, come pure il loro statuto in termini di flessibilità professionale, retribuzione, garanzie sociali, ecc. Per assicurare il cambiamento qualitativo in tutti i sistemi di istruzione europei, il CESE raccomanda di seguire gli esempi attuali che si sono dimostrati efficaci all'interno dell'UE<sup>(22)</sup> e invita a investire di più nello **sviluppo professionale**, iniziale e continuo, **degli insegnanti** e degli altri educatori.

4.11 Oltre ad assistere gli attori dell'istruzione formale nel loro impegno a diventare fornitori di istruzione lungo tutto l'arco della vita, è necessario concedere un sostegno supplementare ai **fornitori di istruzione non formale**. Essi, infatti, possono raggiungere i gruppi svantaggiati e vulnerabili e offrire loro l'accesso ad opportunità di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, compresa la possibilità di convalidare le conoscenze acquisite mediante risorse e strumenti digitali, online e aperti, nonché tramite diversi metodi di valutazione e autovalutazione, formativi e sommativi.

4.12 Oltre al potenziale di miglioramento dei processi di insegnamento e di apprendimento, le tecnologie digitali possono anche promuovere **nuovi metodi di valutazione**, tra cui l'autovalutazione, che sono in grado di integrare i tradizionali approcci sommativi; vale a dire, metodi che rendono la valutazione parte integrante dell'apprendimento attraverso l'intelligenza artificiale, l'intelligenza delle macchine, l'esame analitico dell'apprendimento e nuovi modi per collegare la valutazione ai materiali didattici. L'uso di tecnologie analitiche permette circuiti di feedback rapidi che consentono una valutazione in tempo reale, contribuendo così a un apprendimento più personalizzato.

4.13 Nel settore della scienza e della ricerca a livello universitario, la digitalizzazione di ogni ambito di ricerca rende necessario trattare enormi quantità di dati scientifici. Un'adeguata infrastruttura di dati (a livello nazionale e internazionale) consentirà di accedere a tali dati e di analizzarli anche a distanza. Mentre l'Europa sta progettando di fornire l'infrastruttura necessaria per accelerare la scienza e l'innovazione, si stima che entro il 2025 essa avrà bisogno di mezzo milione di **esperti in materia di dati**<sup>(23)</sup>. L'Europa deve compiere uno sforzo concertato per sviluppare tali competenze in materia di dati di base. L'istruzione nazionale di alta qualità svolge un ruolo importante a questo proposito e deve essere integrata da programmi europei come Erasmus+ e le azioni Marie Skłodowska-Curie.

## 5. Il ruolo della politica pubblica e della società civile

5.1 L'Europa offre molti esempi positivi per quanto riguarda le modalità di gestione delle esigenze di nuove competenze nell'era digitale. Il CESE accoglie con favore le varie iniziative della Commissione concernenti l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, le competenze digitali e l'occupazione, la nuova agenda per le competenze e il programma Erasmus+. Il **repertorio di buone pratiche** istituito dalla Commissione ha le potenzialità per promuovere un dibattito a livello europeo volto a definire orientamenti e norme basati sulle migliori pratiche. La società civile organizzata può svolgere, e svolgerà, un ruolo importante in tale contesto.

5.2 Il CESE desidera sottolineare il lavoro di grande valore svolto dalle agenzie dell'UE, come **Eurofound** e **Cedefop**. Una migliore cooperazione tra le agenzie potrebbe aumentare l'impatto delle loro attività e richiamare maggiormente l'attenzione degli Stati membri e delle istituzioni UE.

5.3 È tempo di mettere a punto un **sistema in grado di fornire le abilità e le competenze** per i lavori futuri. Laddove possibile, esso dovrebbe basarsi sulla valutazione delle competenze e su attività di previsione volte ad individuare le esigenze a lungo termine a tutti i livelli, mentre a livello europeo si dovrebbe rafforzare la creazione di consigli settoriali sull'occupazione e sulle competenze, in modo da evitare carenze e squilibri tra domanda e offerta di competenze. Si tratta di un compito urgente per tutti i soggetti interessati, comprese le istituzioni pubbliche e private interessate.

<sup>(19)</sup> GU C 451 del 16.12.2014, pag. 25.

<sup>(20)</sup> Ad esempio, in Giappone lo sviluppo di giochi viene insegnato dai cinque anni d'età, mentre in Estonia la programmazione di base e visuale è insegnata dalla seconda classe. Tali esempi possono servire da modelli d'avanguardia.

<sup>(21)</sup> Istituto di studi delle prospettive tecnologiche, Documento strategico sulle TIC per l'apprendimento, l'innovazione e la creatività, 2008.

<sup>(22)</sup> Ad esempio, il sistema scolastico finlandese nel suo complesso, l'Ørestad Gymnasium di Copenaghen (Danimarca), l'istituto prescolare Egalia di Stoccolma (Svezia), ecc.

<sup>(23)</sup> Gruppo di esperti di alto livello della Commissione sul cloud europeo per la scienza aperta, *Realising the European Open Science Cloud* (Realizzare il cloud europeo per la scienza aperta), 2016, pag. 12.

5.4 Dovrebbero essere chiaramente definiti i **ruoli dei vari livelli dell'istruzione formale**, come pure i collegamenti tra di essi; ad esempio: promuovere la creatività e l'immaginazione — a livello prescolare; combinare la creatività con una solida conoscenza di base e favorire il pensiero critico e l'adeguamento della conoscenza — a livello scolastico; aggiungere abilità interdisciplinari specialistiche — a livello di istruzione e formazione professionale; ampliare la conoscenza e il pensiero interdisciplinare professionale — a livello di istruzione superiore.

5.5 **L'istruzione e la formazione professionali fornite dalle imprese** ai loro dipendenti sono fondamentali. In quest'ambito, la cooperazione tra imprese, università e istituti professionali sarà essenziale. Saranno sempre di più le organizzazioni che forniscono un'**istruzione non formale**, vale a dire attività di istruzione organizzate al di fuori del sistema scolastico ufficiale. La società civile potrebbe creare nuovi centri di apprendimento per lo sviluppo di competenze, in collaborazione con diversi soggetti, istituzioni e interessi.

5.6 Le **PMI** hanno bisogno di uno specifico sostegno esterno poiché, di norma, dispongono di risorse limitate per la formazione, in particolare quando si affermano nuove tecnologie e le competenze specialistiche non sono ancora disponibili all'interno dell'impresa stessa. Istituzioni quali le **camere di commercio** o le organizzazioni delle libere professioni, in connessione con le scuole, le università e i centri di formazione privati, come pure le istituzioni basate su un partenariato pubblico-privato, potrebbero essere utili per fornire programmi di istruzione.

5.7 **L'apprendimento informale** svolgerà un ruolo sempre più importante in quanto processo che accompagna realmente tutto il corso della vita, nel cui ambito ogni individuo acquisisce abilità e conoscenze dall'esperienza quotidiana; questo settore potrebbe essere migliorato sul piano qualitativo grazie a programmi finanziati dal settore pubblico e trasmessi mediante canali televisivi, piattaforme Internet o altri media. Sarebbe utile disporre di **norme e certificazioni** per rendere tali risultati di apprendimento misurabili e comparabili, in particolare in caso di passaggio a una nuova attività.

5.8 In considerazione di tutte le forme diverse di istruzione, è necessario migliorare gli strumenti esistenti per determinare la **comparabilità e l'equivalenza** dell'apprendimento informale. Gli attuali sistemi di riconoscimento dell'istruzione precedente, dei risultati dell'apprendimento e delle competenze devono essere perfezionati perché diventino uno standard affidabile e accessibile a tutti, nonché per aiutare i discenti a sviluppare una consapevolezza delle loro esperienze, competenze e conoscenze.

5.9 La **sicurezza sociale** e la contrattazione collettiva possono rappresentare un problema, in particolare per i crowdworker e per le persone che svolgono un lavoro atipico. Un numero crescente di tali «nomadi digitali» è a rischio di povertà quando raggiunge un'età più avanzata. Le politiche pubbliche devono elaborare delle norme volte ad affrontare questo problema. Esistono già alcune iniziative di dialogo sociale che si occupano di tali questioni. Un valido esempio è il sindacato IG Metall, in Germania, che ha istituito la piattaforma Internet «faircrowdwork.org» per fornire **orientamenti a chi pratica il crowdworking**, la quale, insieme con altre parti interessate, ha messo a punto un codice di condotta per le piattaforme dei crowdworker. Il CESE auspica che le migliori pratiche individuate vengano diffuse in tutta Europa.

Bruxelles, 20 settembre 2017

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

---

## III

*(Atti preparatori)***COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO****528A SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEL 20 E 21 SETTEMBRE 2017****Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo «Sviluppare l'unione doganale dell'UE e la sua governance»**

[COM(2016) 813 final]

(2017/C 434/07)

Relatore: **Dimitris DIMITRIADIS**

Consultazione	Commissione europea, 17 febbraio 2017
Base giuridica	Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	5 settembre 2017
Adozione in sessione plenaria	20 settembre 2017
Sessione plenaria n.	528
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	162/0/3

**1. Conclusioni e raccomandazioni**

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che un'unione doganale efficiente costituisca un requisito essenziale del processo di integrazione europea, al fine di garantire la libera circolazione delle merci, rafforzare la competitività, la solidità commerciale e il potere negoziale dell'UE, ma anche un elemento importante per lo sviluppo di un'unione della sicurezza, dal momento che fornisce un contributo notevole alla lotta contro le minacce nuove e senza precedenti in questo campo, tutelando nel contempo la sicurezza dei cittadini e i loro interessi finanziari.

1.2 Il CESE ritiene che la nuova legislazione doganale punti in larga misura a introdurre procedure semplificate e adeguate ai dati più recenti, e che l'attuazione efficace del codice doganale dell'Unione (CDU) fornirebbe un valido contributo al rafforzamento, su scala mondiale, della competitività economica dell'UE.

1.3 Il CESE concorda con la proposta della Commissione europea di sviluppare la governance dell'unione doganale, ma ritiene che l'introduzione di tale governance in modo generalizzato richieda un intervento di riforma multilivello e un'azione incisiva di carattere tecnico, senza però modificare le competenze dell'UE o interferire con l'equilibrio tra le istituzioni. Sottolinea però che qualunque riforma intrapresa non dovrebbe ostacolare l'agevolazione degli scambi leciti o la protezione dei diritti fondamentali.

1.4 Il CESE ritiene che l'efficace applicazione della legislazione doganale comporti in primo luogo il tentativo di ridurre al minimo la possibilità di interpretazioni divergenti da parte delle amministrazioni degli Stati membri. In via preliminare, tuttavia, occorre completare l'informatizzazione interoperativa e passare a un ambiente interamente digitale, tenendo conto delle risorse diverse su cui si basano l'organizzazione e il funzionamento delle autorità nazionali.

1.5 Il CESE considera essenziale portare a buon fine il passaggio allo sdoganamento centralizzato automatizzato, per facilitare il coordinamento delle attività di prevenzione e di repressione della criminalità, nonché di tutela degli interessi finanziari dell'UE, al fine di salvaguardare i diritti, gli interessi e la sicurezza delle imprese e dei consumatori europei. Per questo motivo chiede l'istituzione di una Procura europea (EPPO), che darebbe un contributo positivo in tal senso.

1.6 Il CESE ritiene necessario mettere a punto una strategia doganale europea comune che tenga conto della duplice natura delle mansioni espletate dalle autorità doganali: il controllo delle frontiere e le funzioni miste, ossia i controlli doganali, la riscossione dei dazi e il contributo alla prevenzione e repressione delle attività criminali. Al tempo stesso, essa deve provvedere all'ottimizzazione delle risorse materiali e di quelle umane, investendo nell'espansione e nella promozione delle prime e, in via prioritaria, nella riqualificazione e preparazione delle seconde, nonché adoperarsi per lo sviluppo dell'azione di sostegno amministrativo dell'UE per quanto riguarda l'attuazione e il controllo più rigoroso dell'applicazione della legislazione pertinente.

1.7 Il CESE ritiene che la strategia debba essere concepita tenendo conto della diversità degli operatori economici che sono invitati a conformarsi alla normativa doganale, dell'immediata necessità di sfruttare le nuove tecnologie e l'innovazione, sempre nel pieno rispetto dei dati personali dei cittadini e delle imprese nonché della proprietà intellettuale, industriale e commerciale, ma anche prendendo in considerazione il fattore umano che costituisce la forza trainante delle autorità doganali. Particolare attenzione va riservata alle micro, piccole e medie imprese (PMI) nonché ai consumatori.

1.8 Il CESE ritiene necessario rafforzare il funzionamento del modello operativo decentrato attraverso la cooperazione amministrativa, con il coordinamento centrale da parte di un organo o organismo di sostegno sotto la guida della Commissione e con la partecipazione del gruppo per la politica doganale, al fine di fornire assistenza sulle questioni di applicazione del CDU. Tale organo sarebbe, tra l'altro, responsabile del funzionamento di programmi di azione operativa e di riqualificazione riguardanti in particolare i temi della sicurezza, dell'offerta di qualifiche elevate e della promozione delle competenze professionali nel settore doganale. Al tempo stesso, potrebbe emanare linee guida volte a fornire una risposta rapida e diretta alle nuove sfide.

1.9 Il CESE ritiene di importanza vitale anche l'ampliamento e il rafforzamento dei programmi Dogana 2020 e Fiscalis 2020, che possono avere un ruolo catalizzatore nell'assorbimento mirato dei finanziamenti destinati alla governance (formazione, divulgazione di informazioni, azioni operative, attrezzatura, ecc.).

1.10 Il CESE auspica che si intensifichi la stipula di accordi di mutua assistenza amministrativa con i partner commerciali, in piena armonia con la crescente cooperazione commerciale con i paesi terzi, nonché con l'accordo sull'agevolazione degli scambi (AAS) dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

1.11 Il CESE ritiene necessario intraprendere azioni chiave nei settori della protezione e della sicurezza, in cui le autorità doganali sono già chiamate a far fronte a delle sfide. Per tale motivo è convinto che la collaborazione tra le autorità doganali e di polizia debba essere maggiormente istituzionalizzata e coordinata a livello centrale. Il CESE ritiene che andrebbe potenziata anche la collaborazione intersettoriale tra organismi europei e servizi decentrati al fine di migliorare e rafforzare l'azione e intensificare la presenza dell'UE, attraverso gli Stati membri, alle frontiere esterne. La collaborazione dovrebbe mirare, tra l'altro, alla lotta contro il finanziamento del terrorismo e il traffico di armi, nonché al controllo più approfondito dei beni a duplice uso e delle tecnologie collegate. Occorre altresì combattere l'industria dei prodotti contraffatti e usurpativi in modo efficace ed efficiente.

1.12 Il CESE ritiene che tutte le azioni da intraprendere debbano necessariamente comprendere un dialogo aperto con le parti interessate (imprese, consumatori, autorità doganali, personale del settore delle dogane, sindacati e organizzazioni della società civile), al fine di individuare nel modo migliore e più appropriato i problemi da risolvere, tenendo conto, in parallelo, degli interessi in gioco per ciascuna delle parti.

1.13 Il CESE ritiene, infine, che qualunque procedura venga intrapresa per la modernizzazione dell'unione doganale dovrà tenere debitamente conto anche delle modifiche che la Brexit apporterà alle frontiere esterne dell'Unione.

## 2. Considerazioni generali sull'Unione doganale

2.1 L'unione doganale è sempre stata una «conditio sine qua non» del processo di integrazione europea soprattutto per garantire l'attuazione uniforme e agevole della libera circolazione delle merci secondo modalità sicure, trasparenti, rispettose dei consumatori e dell'ambiente, ed efficaci nella lotta contro i reati transfrontalieri <sup>(1)</sup>.

2.2 L'unione doganale costituisce il fondamento del mercato unico e deve pertanto soddisfare appieno le sue esigenze. Fornisce inoltre un contributo significativo al rafforzamento della competitività dell'UE sul mercato mondiale. Particolarmente significativo, infine, è il contributo dei dazi all'importazione al bilancio dell'UE. Più precisamente, le entrate derivanti dai dazi all'importazione hanno raggiunto i 18,6 miliardi di euro nel 2015, pari al 13,6 % circa del bilancio dell'UE.

2.3 Oltre alle misure protettive sotto forma di divieti e interventi volti a garantire la sicurezza dei cittadini dell'UE, la creazione dell'unione doganale richiede anche l'adozione o la modifica di misure quali la definizione di una politica commerciale comune e di una tariffa esterna comune, nonché l'introduzione di una tariffa preferenziale, adottata nel quadro degli accordi di associazione tra l'UE e i paesi vicini e potenziali candidati, ma anche degli accordi di libero scambio con paesi terzi.

2.4 Scopo dell'unione doganale è agevolare gli scambi commerciali legittimi, cercando in questo modo di combattere le frodi nelle transazioni commerciali e, al tempo stesso, impedendo i trasferimenti illeciti di beni e le transazioni finanziarie che potrebbero essere utilizzate per attività illecite o terroristiche.

## 3. Sintesi della comunicazione

3.1 Con la comunicazione in esame la Commissione ha voluto avviare un dialogo sulla modernizzazione dell'unione doganale per rispondere alla nuova situazione che si è venuta a creare, nel corso del tempo, per via dei seguenti fattori:

- le sfide interne prodotte dall'allargamento e dall'approfondimento dell'UE, nonché dalle notevoli differenze qualitative e legislative tra le pubbliche amministrazioni che hanno portato inevitabilmente a una riduzione, in proporzione, delle risorse e ad un aumento delle esigenze di funzionamento;
- le sfide e le minacce esterne, in costante aumento, in materia di sicurezza, il cui esempio più significativo è costituito dall'importazione del terrorismo e dalla criminalità transfrontaliera, nonché i fenomeni connessi alla globalizzazione del commercio internazionale, come il costante evolversi dei modelli aziendali, le catene di approvvigionamento e l'aumento del volume delle transazioni a seguito della conclusione di accordi con i paesi terzi, ma anche l'uso di Internet,

al fine di realizzare una riforma strutturale di elementi fondamentali dell'unione doganale e istituire un nuovo modello di governance.

3.2 Nella comunicazione la Commissione sottolinea la necessità di una maggiore efficienza attraverso una modernizzazione dell'architettura dell'unione doganale, con l'obiettivo di rafforzare la collaborazione tra le autorità doganali dell'UE e creare strutture in grado di trasformarsi secondo criteri di adattabilità e flessibilità.

3.3 La comunicazione in esame non suggerisce di estendere la competenza dell'UE a nuovi settori, bensì rappresenta un tentativo di modernizzare le politiche dell'unione doganale accrescendo la loro flessibilità ed efficienza al fine di adattarsi alle condizioni in costante evoluzione.

## 4. Aspetti problematici da prendere necessariamente in considerazione

4.1 La revisione del CDU ha introdotto importanti modifiche al fine di semplificare e agevolare gli scambi. Ciononostante, la normativa in materia di dogane e di libera circolazione delle merci resta, nel suo insieme, particolarmente complessa, in quanto conta circa 1 127 testi diversi in vigore (accordi, direttive, regolamenti e decisioni) <sup>(2)</sup>. Ciò rende difficile invocare determinate disposizioni senza aver, prima, acquisito familiarità con il diritto europeo.

<sup>(1)</sup> GU C 229 del 31.7.2012, pag. 68.

<sup>(2)</sup> Studio di autovalutazione (valutazione del funzionamento dell'unione doganale da parte delle autorità doganali nazionali). *Study on the Evaluation of the EU Customs Union (Specific Contract No. 13 implementing Framework Contract No. TAXUD/2010/CC/101)* [Studio sulla valutazione dell'unione doganale da parte di imprese ed altre autorità (contratto specifico n. 13 in attuazione del contratto quadro n. TAXUD/2010/CC/101)], DG TAXUD, 2013.

4.2 Il precedente regime presentava, ovviamente, maggiori incertezze, lasciando un certo margine all'ingerenza delle pertinenti disposizioni della normativa nazionale, con risultati discutibili che andavano a scapito di un'applicazione uniforme. La codifica esaustiva tramite il CDU fa sì che il diritto europeo diventi direttamente applicabile e abbia effetti diretti, pur continuando ad essere applicato esclusivamente da sistemi doganali nazionali che differiscono in modo sostanziale dal punto di vista organizzativo, e ciò produce una frammentazione, con ulteriori oneri amministrativi, malfunzionamenti burocratici e ritardi <sup>(3)</sup>. Inoltre, il notevole protrarsi del periodo di transizione crea incertezza e potrebbe essere pregiudizievole per le imprese, in particolare le micro, piccole e medie imprese (PMI), e per i consumatori.

4.3 Le autorità doganali, che tradizionalmente erano responsabili della riscossione dei dazi doganali e delle imposte indirette, sono ormai chiamate a contribuire al rafforzamento delle frontiere esterne dell'UE e alla lotta contro le pratiche illecite che producono effetti nocivi al suo esterno e al suo interno.

4.4 Gli allargamenti dell'UE sono andati a gravare ulteriormente sul modello decentrato, che impone il coordinamento e la riqualificazione di oltre 120 000 funzionari doganali, in quanto radicalmente diversi sono i sistemi doganali, i meccanismi di controllo e le infrastrutture logistiche — che ormai richiedono sistemi tecnologicamente avanzati —, la disponibilità di personale per le dogane e le risorse.

4.5 L'applicazione delle nuove tecnologie nell'industria europea e la creazione del mercato unico digitale, come pure la proposta di riforma del sistema dell'IVA, vanno nella giusta direzione, ma accentuano il bisogno di flessibilità e di adattamento delle procedure doganali alla complessità delle operazioni attuali. Lo stesso vale per i modelli di produzione e di consumo in continua evoluzione, per il commercio internazionale in aumento e per le minacce globali allo sviluppo del commercio mondiale, al cui interno opera anche la politica commerciale dell'UE.

## 5. Il concetto e i principi basilari della governance dell'unione doganale

5.1 L'idea di governance doganale dovrebbe basarsi sulle seguenti componenti:

- funzioni miste: da un lato, controlli doganali e riscossione dei dazi (di natura puramente economica) e, dall'altro, prevenzione e contributo alla repressione delle minacce globali che pesano sull'UE (attività criminali, terrorismo, criminalità organizzata, degrado ambientale e aumento dei rischi derivanti dagli scambi di merci pericolose);
- investimenti per un'attuazione più efficace attraverso l'ottimizzazione delle risorse materiali, tecnologiche e umane, con investimenti considerevoli nell'espansione e nella promozione delle prime e, in via prioritaria, nella riqualificazione e preparazione delle seconde per accrescere la loro professionalità e garantire la loro responsabilizzazione;
- sostegno amministrativo dell'UE per quanto concerne l'attuazione uniforme della legislazione pertinente e il monitoraggio più stretto dell'attuazione;
- rafforzamento dell'interconnessione tra le autorità doganali nazionali;
- concretizzazione della cooperazione istituzionale per ottimizzare i tempi di risposta e migliorare il più possibile la preparazione operativa;
- un approccio intersettoriale in materia di sicurezza tra le autorità doganali e le forze dell'ordine, tramite la creazione di sinergie e lo scambio di informazioni;
- adattamento alle modifiche introdotte dal pacchetto legislativo per la creazione del mercato unico digitale e dalla riforma del sistema dell'IVA a livello europeo;
- messa a frutto di nuove tecnologie e innovazioni nel rispetto, però, dei dati personali di cittadini e imprese;

---

<sup>(3)</sup> Cfr. parere CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sullo stato dell'Unione doganale*, (GU C 271 del 19.9.2013, pag. 66).

- priorità a tutti i progetti in materia di protezione dei consumatori e facilitazione dello sdoganamento (in base al principio «pensare anzitutto in piccolo»);
- principi di buona amministrazione, certezza del diritto e trasparenza;
- attenzione e priorità al fattore umano e al mantenimento dei posti di lavoro.

## 6. Le riforme necessarie di portata generale

6.1 In linea con la proposta della Commissione, che gode del sostegno del CESE, la visione operativa per l'unione doganale dovrebbe essere convertita in una strategia coerente dotata di un calendario chiaro, che dovrà basarsi sui principi formulati in precedenza e su alcuni punti che saranno analizzati in seguito.

6.2 È necessario elaborare uno studio d'impatto e una relazione di valutazione del nuovo CDU, la cui versione provvisoria sarà completata entro la fine del 2017 sul modello di studi condotti precedentemente, ma di più ampia portata e per tutti i settori di attività<sup>(4)</sup>, di modo che la strategia investa nell'eliminazione di settori problematici, lacune, sovrapposizioni, incoerenze e misure obsolete, e crei una base solida per le prossime fasi del processo<sup>(5)</sup>. Nello studio dovrà figurare un riferimento specifico anche alle implicazioni per le risorse umane delle amministrazioni doganali.

6.3 Andrebbe posto l'accento sullo scambio di informazioni e di buone pratiche tra le autorità doganali e le altre autorità amministrative mediante il ricorso metodico e sistematico alle tecnologie dell'informazione. A tal fine si dovrà condurre una valutazione delle banche dati esistenti per uso doganale.

6.4 Un modello decentrato e favorevole alle imprese, basato sulla struttura amministrativa degli Stati membri, potrà avere successo solo se «saprà ascoltare» le amministrazioni nazionali. Si rende così necessaria la creazione di strutture istituzionali permanenti e flessibili. Si propone pertanto di creare un organo o organismo di sostegno sotto la guida della Commissione e con la partecipazione del gruppo per la politica doganale, al fine di:

- fornire assistenza riguardo alle questioni relative all'applicazione della legislazione, anche attraverso l'elaborazione di una guida completa all'applicazione del CDU e la sistematizzazione degli altri testi;
- gestire le infrastrutture IT; coinvolgere anche la Scuola di alta formazione doganale europea<sup>(6)</sup> che, sulla base del quadro UE delle competenze in materia doganale, avrà il compito di:
  - offrire un livello elevato di specializzazione e promuovere le consulenze di professionisti altamente qualificati nel settore delle dogane sulla base dei programmi europei di formazione;
  - organizzare programmi di azione operativa e riqualificazione incentrati sulle questioni della sicurezza;
- elaborare una guida completa all'applicazione del CDU e alle sue disposizioni di applicazione e sistematizzare la legislazione in materia;
- condividere la gestione dei sistemi elettronici onde garantire l'accessibilità delle informazioni e delle procedure sulla piattaforma unica per facilitare le operazioni condotte dai paesi terzi. A tal fine si dovrebbe accelerare immediatamente il passaggio a un ambiente privo di supporti cartacei, creando un punto di riferimento comune con l'intento di semplificare le procedure, come previsto dal CDU;
- poter decidere di emettere orientamenti per una risposta rapida e diretta alle nuove sfide.

<sup>(4)</sup> Comunicazione della Commissione europea sul *Blueprint of EU Customs Union governance reform* (Progetto di riforma della governance dell'Unione doganale dell'UE) (DG TAXUD — A1, 07/2015).

<sup>(5)</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 sul tema *Affrontare le sfide dell'applicazione del codice doganale dell'Unione* (2016/2017(RSP)), P8\_TA(2017)0011.

<sup>(6)</sup> Tale proposta è stata presentata dal CESE anche nel parere in merito al codice doganale dell'Unione (GU C 229 del 31.7.2012, pag. 68) nella forma di una Scuola di alta formazione doganale europea, ma non è stata integrata dalla Commissione nel CDU.

Quanto all'organismo di cui sopra, il CESE mantiene la propria posizione e raccomanda l'istituzione di un gruppo europeo di intervento rapido a sostegno del lavoro specializzato e di grande rilievo condotto dalle autorità doganali, soprattutto quelle situate alle frontiere esterne dell'UE.

6.5 Il CESE ritiene che il gruppo per la politica doganale della Commissione — che opera in modo informale, detiene responsabilità ancora esigue ed esercita un'influenza trascurabile — possa svolgere un ruolo importante nella nuova era della governance doganale<sup>(7)</sup>. A tal fine il CESE raccomanda l'elaborazione di un regolamento interno e invita gli Stati membri a collaborare tra loro per migliorarne il funzionamento. Per il CESE, è importante anche rafforzare considerevolmente la cooperazione esistente tra gli Stati membri e i gruppi di esperti sui temi della politica doganale.

6.6 Il CESE ritiene che il programma Dogana 2020 abbia prodotto risultati positivi nella diffusione e trasmissione di informazioni relative all'unione doganale sia ai funzionari delle amministrazioni doganali che alle imprese; esso costituisce quindi un utile strumento di cooperazione dell'UE con i paesi candidati e potenziali candidati<sup>(8)</sup> e, di conseguenza, il suo ampliamento e lo spostamento dell'orizzonte temporale oltre il termine inizialmente previsto contribuiranno alla diffusione di azioni trasversali<sup>(9)</sup> nei seguenti ambiti:

- formazione tecnica continua e di qualità e informazione del personale interessato sulla base dei dati e dei modelli europei;
- una componente «investimenti e finanziamenti» con il compito di promuovere e modernizzare le infrastrutture destinate al controllo non invasivo, sensibile e in laboratorio, nonché incentivare e aggiornare il personale delle amministrazioni nazionali per completare il sistema unico digitale.

6.7 Il CESE ritiene inoltre che il programma Fiscalis 2020, inteso a migliorare i sistemi fiscali degli Stati membri, potrebbe contribuire, tra l'altro, a sviluppare azioni comuni e a promuovere una migliore cooperazione tra le amministrazioni fiscali e doganali a livello transnazionale.

6.8 Il CESE appoggia il tentativo da parte della Commissione — che trova riscontro, tra l'altro, nella comunicazione su un piano d'azione sull'IVA — di rafforzare tale collaborazione creando una serie di strumenti da mettere a disposizione dei legislatori e di altre autorità degli Stati membri per lottare contro la frode fiscale collegata all'IVA. Questi strumenti contribuiranno ad agevolare il passaggio al regime IVA definitivo nell'UE per il commercio transfrontaliero, basato sul principio del paese di destinazione.

6.9 Il CESE sostiene sia le iniziative avviate in materia di modelli sia quelle definite nel quadro del dialogo con l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD), e accoglie quindi con favore il sistema dell'operatore economico autorizzato e degli accreditamenti e certificati unici. Invita pertanto la Commissione a esaminare la possibilità di una ridefinizione di tali iniziative per ridurre al minimo gli oneri amministrativi e gli ostacoli che gravano sulle imprese.

6.10 In questo contesto il CESE reputa necessario cercare di mantenere valido ed applicare l'accordo dell'OMC sull'agevolazione degli scambi, che semplifica e chiarisce le procedure internazionali di importazione ed esportazione, le formalità doganali e i requisiti per il transito. Il CESE giudica inoltre utile intensificare la stipula di accordi di mutua assistenza amministrativa con i partner commerciali, in piena armonia con la crescente collaborazione commerciale con i paesi terzi.

6.11 Il CESE accoglie con favore la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul quadro giuridico dell'Unione relativo alle infrazioni e alle sanzioni doganali, che ha purtroppo subito forti ritardi e la cui adozione, con l'inserimento delle posizioni espresse dal Parlamento in prima lettura, ma anche delle posizioni già formulate dal CESE<sup>(10)</sup>, contribuirà ad una maggiore uniformità e certezza del diritto.

<sup>(7)</sup> Gruppo per la politica doganale — membri titolari (a livello di direttori generali delle autorità doganali — E00944).

<sup>(8)</sup> Con la partecipazione di 28 Stati membri dell'UE e 6 paesi candidati e potenziali candidati all'adesione.

<sup>(9)</sup> Cfr. ad esempio: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme_en).

<sup>(10)</sup> GU C 487 del 28.12.2016, pag. 57.

6.12 Il CESE ritiene necessaria la creazione di uno sportello unico (portale) europeo, sulla base del principio dell'audit unico, che riduca al minimo gli oneri amministrativi e semplifichi considerevolmente le procedure di sdoganamento. A tal fine è necessario sviluppare in tempi brevi la banca dati dei certificati a livello dell'UE e automatizzarne il controllo.

6.13 Il Comitato osserva con preoccupazione le modifiche che la Brexit apporterà alle frontiere dell'UE. Sostiene nondimeno che i negoziati dovranno essere condotti in piena trasparenza e in buona fede. Ritiene fondamentale mantenere l'impegno a favore del processo di pace in Irlanda del Nord ed evitare la creazione di una frontiera fisica, ma in un modo che non sia pregiudizievole per l'Unione e i suoi interessi.

## **7. Le riforme specifiche richieste (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, salute e sicurezza, misure ambientali)**

7.1 In questo ambito si dovrà riservare particolare attenzione al fatto di rendere le frontiere esterne dell'UE impermeabili alle minacce, sviluppando sinergie con i paesi confinanti o candidati e potenziali candidati e con le rispettive autorità doganali al fine di contrastare i rischi posti da situazioni eccezionali dal punto di vista della sicurezza (frodi e attività illecite correlate, terrorismo, incidenti sanitari, veterinari e fitosanitari, od anche ambientali), e valutando nel contempo la possibilità di rafforzare la cooperazione internazionale per le medesime ragioni, soprattutto con i partner commerciali attuali o potenziali.

7.2 È necessario uno studio sistematico delle esigenze di riforma di altri atti legislativi specifici che sono in applicazione da più di 10 anni senza aver subito modifiche, con un impatto significativo sulla governance. La piattaforma REFIT potrebbe costituire un utile strumento per valutare se il quadro regolamentare della legislazione doganale sia, in questo senso, «adatto allo scopo». Il CESE sottolinea però che qualunque riforma intrapresa non dovrebbe ostacolare l'agevolazione degli scambi leciti o la protezione dei diritti fondamentali.

7.3 Il CESE accoglie con favore lo sviluppo e l'attuazione della strategia e del piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali e rileva la necessità di intensificare gli sforzi nei settori che non rientrano tra le competenze delle autorità doganali, come osservato dalla Commissione nella relazione del 2016 sullo stato di avanzamento.

7.4 Inoltre, il CESE accoglie con favore gli sforzi a livello bilaterale, ma ritiene che la collaborazione tra le autorità doganali, giudiziarie e di polizia dovrebbe essere maggiormente istituzionalizzata al fine di rendere più efficace la lotta contro il finanziamento del terrorismo e il traffico di armi, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale, dei beni a duplice uso e delle relative tecnologie tramite controlli in funzione del rischio, conformemente a quanto previsto dal sistema di gestione dei rischi doganali e nel debito rispetto della strategia e del piano d'azione dell'UE per la gestione dei rischi doganali, nonché del piano d'azione della Commissione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo. Occorre altresì compiere maggiori sforzi per combattere l'industria dei prodotti contraffatti e usurpativi in modo efficace ed efficiente.

7.5 È necessario accelerare le procedure di modifica del regolamento (CE) n. 1889/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativo ai controlli sul denaro contante in entrata nella Comunità o in uscita dalla stessa, sulla base dei risultati della consultazione pubblica e delle raccomandazioni formulate dal gruppo di azione finanziaria internazionale.

7.6 A tale scopo, occorre rivedere la «lista nera» dei paesi che si rifiutano di contrastare in modo efficace il riciclaggio di denaro. Tale elenco è stato respinto dal Parlamento europeo poiché non rispecchiava appieno i dati attuali; di conseguenza è necessario intensificare i controlli, come previsto anche dalla direttiva in corso di revisione (la quarta direttiva antiriciclaggio).

7.7 Il CESE sollecita il Consiglio e il Parlamento a condurre in porto l'istituzione della Procura europea (EPPO), incaricata di indagare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'UE e chiede a tutti gli Stati membri di aderire a tale sforzo.

7.8 Inoltre ritiene che, sul modello della strategia di gestione integrata delle frontiere e sulla base del regolamento (UE) 2016/1624 e con particolare riferimento all'agenda europea sulla sicurezza, occorra intensificare e rafforzare la cooperazione intersettoriale tra le agenzie europee (decentrate o meno), quali l'Ufficio europeo di polizia (Europol), l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera (Frontex), l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), l'Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea (Eurojust), l'Ufficio per la proprietà intellettuale (EUIPO), al fine di:

- rafforzare il dialogo tra le varie agenzie e promuovere il coinvolgimento delle autorità doganali al fine di stimolare l'azione e la presenza dell'Unione alle frontiere esterne tramite gli Stati membri con lo scopo di prevenire, individuare e indagare in merito al finanziamento di attività criminali;
- istituire un sistema di allerta precoce per lo scambio di informazioni e dati (condivisione di dati sulla catena di approvvigionamento e di informazioni relative ai rischi) in pieno accordo con quanto previsto dalla legislazione europea in materia di protezione dei dati personali e nel debito rispetto della rinnovata strategia di sicurezza interna (2015-2020);
- modernizzare i controlli doganali e sviluppare il coordinamento della cooperazione doganale a livello dell'UE;
- raccogliere, scambiare e registrare le buone pratiche al fine di condividere e mettere in comune le capacità e le competenze;
- prepararsi per il passaggio al sistema delle frontiere intelligenti.

Bruxelles, 20 settembre 2017

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo su: «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Piano d'azione riguardante i servizi finanziari destinati ai consumatori: prodotti migliori, maggiore scelta»**

[COM(2017) 139 final]

(2017/C 434/08)

Relatore: **Michael IKRATH**

Correlatore: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Consultazione	Commissione europea, 26.4.2017
Base giuridica	Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	5.9.2017
Adozione in sessione plenaria	20.9.2017
Sessione plenaria n.	528
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	136/0/2

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE si compiace che, in questa fase, la Commissione europea si astenga dall'adottare misure di regolamentazione, e ne appoggia la decisione di applicare le pertinenti norme sulla concorrenza, qualora ciò risulti necessario per assicurare la parità di condizioni e la protezione dei consumatori.

1.2. Il CESE accoglie con favore l'iniziativa della Commissione europea volta ad approfondire il mercato unico mediante il piano d'azione proposto. Questo richiederà, da un lato, l'estensione graduale dell'unione economica e monetaria e, dall'altro, l'ulteriore armonizzazione dei prodotti e dei servizi finanziari in combinazione con l'innovazione digitale, mantenendo al tempo stesso condizioni di concorrenza eque e neutrali sotto il profilo della tecnologia e del modello imprenditoriale.

1.3. Il CESE invita gli Stati membri a raddoppiare gli sforzi per giungere a un'applicazione approfondita, armonizzata, coordinata e sistematica dell'ampio ventaglio di norme paneuropee il cui processo di applicazione è attualmente in corso, allo scopo di assicurare che esse siano pienamente inclusive nei confronti dei consumatori e li proteggano al contempo dai numerosi rischi associati ai nuovi scenari finanziari.

1.4. Il CESE rileva che occorre prestare particolare attenzione al ruolo delle banche al dettaglio tradizionali («boring banking») in quanto intermediari cruciali di questi prodotti e servizi. Tradizionalmente queste banche, in particolare quelle regionali o locali, hanno goduto di alti livelli di fiducia da parte dei consumatori dell'UE, la cui tendenza a cambiare fornitore è piuttosto bassa. Ciononostante, bisognerebbe promuovere i prodotti transfrontalieri per sottolineare l'idea del mercato unico e della libera circolazione di persone e merci.

1.5. Al tempo stesso, andrebbero affrontati gli aspetti che stanno a cuore ai consumatori, ad esempio, la differenza di lingua, le differenze sul piano normativo, le commissioni più elevate per i non residenti, il rifiuto dell'accesso a taluni servizi e prodotti finanziari per i non residenti, le differenze sul piano fiscale, l'eccessivo ricorso alla normativa antiriciclaggio, nonché i rischi di cambio.

1.6. Il CESE invita la Commissione a realizzare uno studio su quanti prenditori di prestiti economicamente vulnerabili sottoscrivono prestiti al consumo transfrontalieri cui non hanno accesso nel loro paese («loan shopping»), esponendosi così a un rischio elevato di indebitamento eccessivo.

1.7. Ai fini della comparabilità e della trasparenza dei prodotti e servizi finanziari richieste per creare condizioni di parità tra gli Stati membri, il CESE raccomanda di adottare misure volte ad assicurare che il regime fiscale dei prodotti e servizi non rappresenti più un ostacolo a una concorrenza leale.

1.8. Il CESE raccomanda alla Commissione di prevedere strumenti adeguati, indipendenti e obbligatoriamente certificati che consentano il raffronto tra differenti prodotti finanziari nelle varie giurisdizioni che compongono l'Unione europea.

1.9. Il CESE raccomanda di regolamentare i colossi extraeuropei della tecnologia informatica, Google, Apple ecc., che possono utilizzare le banche dati relative alla loro clientela per offrire prodotti personalizzati destinati alla vendita diretta, senza essere soggetti alle norme dell'UE sulla protezione dei consumatori e ad altre regolamentazioni.

1.10. Il CESE è fermamente convinto che la digitalizzazione stia modificando il comportamento dei consumatori in modo continuo e costante. Accoglie quindi favorevolmente e appoggia l'interesse che la Commissione rivolge al rafforzamento del mercato unico digitale, nel cui quadro presta particolare attenzione ai servizi finanziari. La Commissione ha ragione a concentrarsi sull'eliminazione delle barriere che ostacolano la distribuzione digitale transfrontaliera (il cosiddetto blocco geografico). Secondo il CESE, questa è l'unica opportunità per creare un autentico mercato unico dei servizi finanziari per i consumatori.

1.11. Nel campo della tecnologia finanziaria (fintech) e ai fini di una regolamentazione sostenibile, oltre che di una salvaguardia il più ampia possibile della stabilità finanziaria, il Comitato ritiene che debbano esistere condizioni di parità tra tutti i soggetti che forniscono i servizi finanziari in questione e che per i consumatori debbano prevalere in ogni momento le stesse garanzie esistenti nel settore bancario tradizionale.

1.12. Il CESE raccomanda che la Commissione definisca, accanto ai prodotti per i consumatori già stabiliti nel piano d'azione, altri prodotti, di tipo semplice, con le stesse caratteristiche e quindi comparabili e trasparenti. Questo permetterebbe di offrirli come «prodotti di punta» in tutta l'UE attraverso vari sistemi di distribuzione (FinTech, filiali bancarie tradizionali, ecc.) e di incoraggiare i consumatori a riporre fiducia in questi prodotti. Con informazioni affidabili sul prodotto e sulle sue regole di trasparenza, i consumatori possono scegliere il fornitore migliore in tutta l'UE senza incorrere in rischi.

1.13. L'indipendenza tra le varie parti coinvolte nella gestione dello stesso servizio finanziario, per evitare qualsiasi conflitto di interessi, dovrebbe essere rafforzata, dal momento che questo agevola la buona governance e un'efficace vigilanza sui servizi finanziari.

1.14. Il CESE sottolinea la necessità di riesaminare periodicamente l'impatto di ogni norma sullo sviluppo dei prodotti e servizi finanziari destinati ai consumatori e, al contempo, di rafforzare adeguatamente le risorse a disposizione delle autorità di vigilanza. Mette inoltre in evidenza che, quale fattore essenziale per accrescere la fiducia dei consumatori, occorrono per le operazioni transfrontaliere meccanismi efficaci di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) e di risoluzione delle controversie online (ODR).

1.15. In conclusione, secondo il Comitato, se si desidera che i risultati ottenuti per i cittadini e le imprese siano efficaci ed efficienti nel ridurre al minimo i costi, qualsiasi intervento in materia e qualsiasi testo sull'argomento devono essere basati sui principi del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) e tenere conto di tali principi. Senza pregiudicare il conseguimento degli evidenti obiettivi in questo campo, è importante che qualsiasi futura legislazione e regolamentazione in questa materia si mantenga semplice ed elimini gli oneri superflui. Analogamente, per realizzare un autentico mercato unico non soggetto a frammentazione, bisogna evitare qualsiasi eccesso di regolamentazione a livello nazionale o regionale.

## 2. Contesto di riferimento

2.1. Il piano d'azione in esame punta ad offrire ai consumatori europei una scelta più ampia di servizi finanziari nell'UE e un accesso migliore a tali servizi.

2.2. Il piano concerne i servizi finanziari che costituiscono una parte importante della vita quotidiana dei consumatori, come i risparmi depositati nei conti correnti, i servizi di pagamento, le carte di credito, i mutui ipotecari e altri prestiti, nonché varie forme di assicurazione.

2.3. Il piano d'azione rappresenta un elemento fondamentale per lo sviluppo di un mercato unico più profondo e più equo. Per quanto riguarda i servizi finanziari, questo significa che bisogna migliorare sia la concorrenza tra i prestatori di servizi finanziari che le possibilità di scelta dei consumatori, in modo che questi ultimi possano beneficiare di prezzi più bassi, di una migliore qualità dei prodotti e dell'innovazione.

2.4. I consumatori dovrebbero poter scegliere liberamente all'interno di un ampio ventaglio di prodotti e servizi finanziari disponibili in tutta l'UE; lo Stato membro in cui il prestatore è situato non dovrebbe più costituire un fattore rilevante.

2.5. I fornitori di prodotti e servizi finanziari dovrebbero essere messi in grado di raccogliere i frutti del mercato che copre tutta l'UE (il mercato unico).

2.6. L'UE ha già adottato una serie di misure finalizzate a creare un mercato unico dei servizi finanziari per i consumatori, ad esempio, le direttive sui conti di pagamento<sup>(1)</sup>, i crediti ipotecari<sup>(2)</sup> e la distribuzione assicurativa<sup>(3)</sup>, il piano d'azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali<sup>(4)</sup>, la strategia per il mercato interno europeo<sup>(5)</sup> e la strategia per il mercato unico digitale<sup>(6)</sup>.

2.7. Il piano d'azione in esame, basato sulle consultazioni relative al Libro verde della Commissione<sup>(7)</sup>, è stato elaborato al fine di individuare e superare gli ostacoli rimanenti.

2.8. Il piano d'azione si concentra su tre aspetti principali:

- aumentare la fiducia dei consumatori e rafforzare la loro posizione;
- incoraggiare l'eliminazione degli ostacoli giuridici e regolamentari;
- fornire un sostegno costante allo sviluppo di servizi digitali innovative;

e individua dodici interventi attuativi.

2.9. Poiché attualmente solo il 7 % dei consumatori ricorre a servizi finanziari provenienti da un altro Stato membro, il piano d'azione assegna la priorità allo sviluppo delle tecnologie finanziarie (Fin Tech) e delle imprese online.

### 3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE rileva che la creazione di un mercato unico dell'UE per i servizi finanziari impone un'armonizzazione dei vari progetti relativi al mercato finanziario dell'UE. Ad esempio, l'Unione dei mercati dei capitali riguarda tutti gli Stati membri dell'UE, mentre l'Unione bancaria, con i suoi tre pilastri, ha rilievo solo per l'area dell'euro e i mercati dei «nuovi» Stati membri non sono presi in considerazione. Questo significa che l'auspicata fornitura transfrontaliera di servizi e prodotti finanziari deve fare i conti con frontiere invisibili.

3.2. Il CESE ritiene pertanto opportuno procedere, parallelamente all'ulteriore approfondimento del mercato unico dei servizi finanziari, all'ampliamento ulteriore dell'unione economica e monetaria: a meno che tutti i paesi non adottino gradualmente la moneta unica, in particolare nel settore digitale, sarà impossibile attuare integralmente il piano d'azione. Sussiste anche il rischio che le valute digitali alternative come bitcoin sfruttino tale situazione, fatto che potrebbe compromettere la sicurezza, la protezione dei dati e la fiducia dei consumatori nei servizi finanziari transfrontalieri.

3.3. Il CESE mette in evidenza che attualmente i consumatori considerano il settore dei servizi finanziari nel quadro di un modello imprenditoriale locale e regionale. Pertanto, di fronte alle perduranti inquietudini e incertezze in rapporto al nuovo panorama finanziario, il Comitato concorda con la conclusione della Commissione secondo cui «probabilmente la maggior parte dei consumatori di servizi finanziari al dettaglio continuerà a privilegiare il livello locale»<sup>(8)</sup>.

3.4. Il CESE ritiene che i differenti regimi fiscali vigenti negli Stati membri costituiscano uno degli ostacoli principali alla comparabilità e alla trasparenza dei prodotti finanziari. L'attrattiva dei principali prodotti spesso risiede nell'incentivo fiscale ad essi associato che, tuttavia, va a vantaggio solo dei contribuenti nazionali. Inoltre, la lotta contro l'elusione fiscale, che induce a sospettare i titolari di conti all'estero di disonestà nella loro condotta fiscale, rappresenta un serio ostacolo al mercato finanziario transfrontaliero. Il CESE invita pertanto la Commissione a inserire ulteriori proposte nel piano d'azione.

<sup>(1)</sup> GU L 257 del 28.8.2014, pag. 214.

<sup>(2)</sup> GU L 60 del 28.2.2014, pag. 34.

<sup>(3)</sup> GU L 26 del 2.2.2016, pag. 19.

<sup>(4)</sup> COM(2015) 468 final, parere del CESE (GU C 133 del 14.4.2016, pag. 17).

<sup>(5)</sup> COM(1999) 624 final.

<sup>(6)</sup> COM(2016) 176 final.

<sup>(7)</sup> COM(2015) 630 final.

<sup>(8)</sup> *Libro verde sui servizi finanziari al dettaglio nel mercato unico*, COM(2007) 226, punto 10, pagina 6.

3.5. Malgrado i considerevoli sforzi compiuti dalla Commissione, secondo l'edizione n. 446 di Eurobarometro soltanto il 7 % dei cittadini dell'UE si è finora avvalso di servizi finanziari transfrontalieri. Non è inoltre chiaro quanti prestatori di prestiti economicamente vulnerabili sottoscrivano prestiti al consumo transfrontalieri cui non hanno accesso nel loro paese («loan shopping»), esponendosi così a un rischio elevato di indebitamento eccessivo. Il CESE propone pertanto che venga realizzato uno studio su questo tema.

3.6. Non bisognerebbe tuttavia dimenticare che questa domanda transfrontaliera esiste nelle regioni di confine con una lingua comune. Persino all'interno dei mercati nazionali, meno di un terzo dei consumatori cambia il proprio fornitore. Uno dei motivi principali di questa situazione è che il livello di soddisfazione più elevato è associato principalmente con le banche tradizionali al dettaglio locali o regionali (cfr. EBS 446). A tale riguardo, il CESE desidera sottolineare che da quando è iniziata la crisi finanziaria la redditività delle banche al dettaglio regionali soffre particolarmente. Occorre quindi chiedersi come faranno le banche a sostenere gli elevati costi connessi a una percentuale relativamente piccola di clienti situati in altri Stati membri. Il CESE raccomanda alla Commissione di prendere in considerazione altri motivi per questa bassa percentuale di acquisti transfrontalieri di prodotti finanziari, ad esempio, la differenza di lingua o le differenze normative, le commissioni più elevate per i non residenti, il rifiuto dell'accesso a taluni servizi e prodotti finanziari per i non residenti, le differenze sul piano fiscale, l'eccessivo ricorso alla normativa antiriciclaggio, i rischi di cambio, ecc.

3.7. In tale contesto, il CESE ritiene necessario prestare la massima attenzione alla salvaguardia precisamente di questa funzione svolta dalle banche al dettaglio di livello locale e regionale, ossia i prestatori di servizi finanziari che godono della fiducia dei consumatori. A tale fine è necessaria una regolamentazione bancaria molto più differenziata, con un'applicazione coerente del principio di proporzionalità<sup>(9)</sup>. Soltanto a questa condizione tali banche possono operare con successo nell'introdurre o nell'applicare l'innovazione.

3.8. Secondo il CESE, si tratta di una condizione essenziale per affrontare i legittimi obiettivi della Commissione, che vuole che il settore finanziario sia in grado di utilizzare le moderne tecnologie necessarie per sviluppare il mercato unico e rimanga finanziariamente solido e sicuro sia per i consumatori che per gli investitori.

3.9. Il CESE è fermamente convinto che la digitalizzazione stia modificando il comportamento dei consumatori in modo continuo e costante. Accoglie quindi favorevolmente e appoggia l'interesse che la Commissione rivolge al rafforzamento del mercato unico digitale, nel cui quadro presta particolare attenzione ai servizi finanziari. La Commissione ha ragione a concentrarsi sull'eliminazione delle barriere che ostacolano la distribuzione digitale transfrontaliera (il cosiddetto blocco geografico). Secondo il CESE, questa è una buona opportunità per creare un autentico mercato unico dei servizi finanziari per i consumatori. Ciononostante, sono necessarie anche altre misure (come indicato al punto 3.6).

3.10. Il CESE condivide l'opinione della Commissione secondo cui i lavori futuri dovrebbero concentrarsi, per un verso, soprattutto sulla corretta attuazione della legislazione adottata in precedenza (cfr. Il punto 2.6). D'altro canto, sono necessarie misure aggiuntive per assicurare che i vantaggi del mercato unico dell'UE nel settore dei servizi finanziari possano essere messi a disposizione dei consumatori.

3.11. A questo proposito, il CESE si compiace che il piano d'azione comprenda un'ambiziosa tabella di marcia e si attende che i legislatori nazionali, le autorità di vigilanza e le organizzazioni dei consumatori svolgano un ruolo di primo piano nella sua applicazione. Anche alle parti sociali spetta un ruolo importante in questo campo.

3.12. Analogamente, il CESE si compiace che agli operatori di mercato siano date maggiori opportunità di sviluppare i propri servizi finanziari, in particolare per quanto riguarda l'innovazione digitale. In questo modo si tiene sufficientemente conto dell'attuale grande differenza tra le condizioni di mercato prevalenti negli Stati membri, in linea con l'obiettivo comune.

3.13. Il CESE raccomanda che la Commissione definisca, accanto ai prodotti per i consumatori già stabiliti nel piano d'azione, altri prodotti facilmente comparabili e completamente trasparenti, di tipo semplice e con le stesse caratteristiche. Questo permetterebbe di offrirli come «prodotti di punta» in tutta l'UE attraverso vari sistemi di distribuzione (FinTech, filiali bancarie tradizionali, ecc.) e di incoraggiare i consumatori a riporre fiducia in questi prodotti. Con informazioni affidabili sul prodotto e sulle sue regole di trasparenza (terminologia armonizzata, assenza di descrizioni troppo tecniche, termini contrattuali di facile comprensione), i consumatori possono scegliere il fornitore migliore in tutta l'UE senza incorrere in rischi.

<sup>(9)</sup> GU C 209 del 30.6.2017, pag. 36.

3.14. Secondo il CESE, l'efficiente combinazione di nuove tecnologie online e di prodotti comparabili e trasparenti per i consumatori avrà un'importanza cruciale per l'ulteriore sviluppo di un mercato unico più profondo nel settore dei servizi finanziari.

3.15. Il CESE si compiace pertanto che il documento di riflessione della Commissione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, pubblicato lo scorso 1° giugno, comprenda elementi fondamentali connessi all'armonizzazione dei prodotti e servizi finanziari nell'UE. Si tratta, in particolare, della creazione di condizioni di parità tra i vari Stati membri e, quindi, tra i prestatori di servizi finanziari. Le proposte dell'Unione sull'UEM semplificano quindi la comparabilità e la presentazione dei vari prodotti finanziari «transfrontalieri».

3.16. In tale contesto, il CESE ritiene inoltre importante rinnovare la propria richiesta relativa alla regolamentazione delle tecnologie finanziarie. Durante la crisi finanziaria del 2008-2010, la grande rigidità della regolamentazione (Basilea III, CRD IV) è stata una dei fattori che hanno portato le banche al dettaglio tradizionali a non essere più in grado di svolgere in misura sufficiente il loro ruolo principale (erogazione di credito alle PMI e ai privati); al tempo stesso, i servizi offerti dalle tecnologie finanziarie non sono soggetti a questa regolamentazione. Il CESE chiede pertanto di fare in modo che, prima dell'istituzione del piano d'azione per i servizi finanziari transfrontalieri destinati ai consumatori, le banche al dettaglio tradizionali e le tecnologie finanziarie operino in un ambiente normativo uniforme<sup>(10)</sup>.

3.16.1. È indispensabile che la Commissione affronti gli aspetti che stanno a cuore ai consumatori in rapporto alla tecnologia finanziaria — come la protezione dei dati personali e la tutela della vita privata, i meccanismi di ricorso, i rischi di indebitamento eccessivo, le conseguenze di una possibile insolvenza di queste piattaforme, la mancanza di organismi indipendenti e responsabili che forniscano consigli sui prodotti e sui servizi offerti, il rischio di esclusione finanziaria per i consumatori che sono analfabeti digitali, lo sfruttamento e l'uso dei Big Data, nonché la disponibilità e accessibilità di questi prodotti — in modo che la fiducia dei consumatori negli istituti finanziari, che è stata scossa per effetto della crisi, possa essere ripristinata.

3.17. Il CESE invita gli Stati membri ad assicurare che l'attuazione di ciascuna delle misure previste nel piano d'azione sia sempre conforme alla direttiva sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi e all'atto europeo per l'accessibilità.

3.18. Il piano d'azione avrà l'efficacia auspicata soltanto se sarà accompagnato da un rafforzamento graduale (sul piano sia qualitativo che quantitativo) delle funzioni di vigilanza delle autorità finanziarie, attraverso l'introduzione di un monitoraggio sistematico della condotta dei prestatori di servizi finanziari nell'attuazione della direttiva rivista sui servizi di pagamento (PSD2) e del pacchetto MiFID II, assicurando il complesso equilibrio tra rispetto della vita privata e la trasparenza, oltre che la distinzione tra le funzioni consistenti nel fornire consigli sui prodotti e quelle di commercializzazione dei prodotti. Tutto ciò dovrebbe andare di pari passo con un'attenzione speciale per le agenzie di rating e i servizi indipendenti di intermediazione finanziaria, come sottolineato dal CESE nel proprio parere sul Libro verde.

3.19. L'istruzione e la formazione lungo tutto l'arco della vita sono necessarie per combattere l'analfabetismo finanziario, che può portare all'indebitamento eccessivo e all'esclusione finanziaria e sociale.

#### 4. Osservazioni particolari

4.1. Alla luce delle osservazioni formulate al punto 3, il CESE raccomanda che la Commissione concentri gli sforzi sulla rapida attuazione delle misure riguardanti il miglioramento della qualità e affidabilità dei siti web per il confronto dei servizi finanziari (azione 4), l'esame delle norme nazionali per la protezione dei consumatori (azione 8), la tecnologia finanziaria (azione 10) e l'identificazione elettronica (azione 11).

#### 4.2. (Azione 11)

Il CESE ritiene che l'incoerente attuazione a livello nazionale delle attuali disposizioni in materia di antiriciclaggio (ad esempio, il requisito di residenza) costituisca un chiaro ostacolo all'ulteriore sviluppo del mercato unico al dettaglio. Occorre compiere ogni sforzo per fornire i mezzi di identificazione elettronica che assicurino che all'interno del mercato unico si possano quanto prima stabilire nuove relazioni con i clienti. Bisognerebbe affrontare le preoccupazioni in materia di sicurezza e responsabilità, allo scopo di rafforzare la fiducia dei consumatori nelle procedure di identificazione elettronica.

<sup>(10)</sup> GU C 246, del 28.7.2017, p. 8.

4.3. Il CESE accoglie pertanto con particolare favore le misure proposte nel quadro dell'azione 11, come promuovere l'utilizzo del regolamento in materia di identificazione elettronica (eIDAS) — ad esempio, estendendolo ai rapporti tra imprese e consumatori (B2C) — e incoraggiare nuovi sistemi per la gestione digitale (ad esempio, la procedura di video-identificazione). A questo proposito, il CESE appoggia la corrispondente posizione del Parlamento europeo <sup>(1)</sup> sulla quinta direttiva antiriciclaggio <sup>(2)</sup>. Tutte queste procedure digitali non dovrebbero compromettere la protezione dei dati e la tutela della vita privata.

#### 4.4. (Azione 10)

Per assicurare che l'innovazione finanziaria vada di pari passo con la protezione dei consumatori, il CESE chiede l'istituzione di un quadro di riferimento per la sperimentazione di nuovi servizi finanziari <sup>(3)</sup> che, una volta collaudati con la cooperazione delle parti interessate, potrebbero integrare la gamma dei prodotti finanziari standardizzati (conformemente al punto 3.12).

#### 4.5. (Azione 8)

Il CESE appoggia le misure proposte nel quadro dell'azione 8, che mirano a individuare ed eliminare l'ingiustificato eccesso di regolamentazione («gold-plating») introdotto dagli Stati membri. Tuttavia, le norme sulla protezione dei consumatori non dovrebbero essere indebolite.

4.6. Il CESE raccomanda inoltre di rivedere l'attuale legislazione speciale relativa ai servizi finanziari per quanto riguarda sia il suo impatto sul mercato unico auspicato che la sua adeguatezza dal punto di vista digitale. Le informazioni ai consumatori dovrebbero essere comprensibili, semplici e appropriate e dovrebbero consentire loro di compiere scelte adeguate alle loro necessità. Obblighi eccessivi in termini di informazioni, consulenza e documentazione sono particolarmente dannosi per lo sviluppo di un mercato unico digitale nel settore dei servizi finanziari. Andrebbe pertanto adottato un approccio globale sul piano della valutazione.

#### 4.7. (Azione 1)

Per quanto riguarda la proposta — avanzata nel quadro dell'azione 1 — di estendere il regolamento <sup>(4)</sup> sui pagamenti transfrontalieri alle operazioni di pagamento in valute diverse dall'euro, il CESE osserva che per i fornitori il costo di tali operazioni è significativamente maggiore rispetto a quello dei pagamenti in euro. Il CESE ritiene pertanto che sia giustificata una differenza di prezzo rispetto ai pagamenti effettuati esclusivamente in euro. È quindi favorevole ad applicare dei prezzi alle operazioni in valute diverse dall'euro che consentano di coprire i costi reali. In linea con il principio di proporzionalità, questi prezzi dovrebbero anche tener conto della dimensione del fornitore che esegue le operazioni e della frequenza di tali operazioni.

#### 4.8. (Azione 2)

La Commissione dovrebbe rafforzare i requisiti di trasparenza per la conversione dinamica della valuta.

#### 4.9. (Azione 3)

Il CESE appoggia, in linea di principio, questa misura della Commissione, ma evidenzia che l'applicazione — finora — incorretta del regolamento SEPA <sup>(5)</sup> da parte di molti operatori di mercato genera problemi che non sono responsabilità dei consumatori e dei prestatori di servizi finanziari. Il CESE invita pertanto la Commissione ad assegnare la priorità all'applicazione generale dell'articolo 9 del regolamento SEPA (divieto di discriminazione in rapporto all'IBAN). Questo è l'unico modo per ampliare il servizio di trasferimento in modo che sia efficiente in tutto il mercato unico.

#### 4.10. (Azione 4)

Il CESE ritiene che sia indispensabile rispettare i «Principi fondamentali per gli strumenti di confronto» e invita la Commissione a monitorare attentamente i siti web esistenti, in collaborazione con le parti interessate, in particolare le organizzazioni dei consumatori. I siti web che permettono di fare confronti dovrebbero soddisfare determinati criteri di indipendenza e trasparenza. Inoltre, tali siti dovrebbero essere obbligatoriamente certificati.

<sup>(1)</sup> A8-0056/2017.

<sup>(2)</sup> COM(2016) 450 final, parere del CESE (GU C 34 del 2.2.2017, pag. 121).

<sup>(3)</sup> GU C 246, del 28.7.2017, pag. 8, punto 1.4.1.

<sup>(4)</sup> GU L 266 del 9.10.2009, pag. 11.

<sup>(5)</sup> GU L 257 del 28.8.2014, pag. 214.

Il CESE propone di valutare, assieme alle parti interessate, la creazione di un sito web paneuropeo per i confronti che prenda in esame i prodotti transfrontalieri di punta indicati in precedenza (cfr. il punto 3.13).

#### 4.11. (Azione 9)

Il CESE appoggia le misure proposte per portare avanti l'armonizzazione della valutazione del merito di credito a livello europeo, perché altrimenti i consumatori economicamente svantaggiati rischieranno l'indebitamento quando sottoscrivono un credito al consumo a livello transfrontaliero. Appoggia perciò l'adozione di criteri minimi armonizzati per valutare l'affidabilità creditizia che comprendano gli standard esistenti per un controllo uniforme del credito [direttiva 2008/48/CE<sup>(16)</sup> e direttiva 2014/17/UE<sup>(17)</sup>]. Bisognerebbe prestare attenzione ad assicurare che questo non metta in discussione i nuovi modelli di «credit scoring» (assegnazione di un punteggio al credito) di Basilea III basati su un algoritmo (tecnologia creditizia).

#### 4.12. (Azione 7)

Il CESE appoggia gli sforzi della Commissione volti a trovare dei metodi per evitare un indebitamento eccessivo da parte dei consumatori. L'educazione finanziaria e una formazione permanente, associate a regole per una concessione responsabile del credito e a una normativa sull'insolvenza dei consumatori<sup>(18)</sup>, dovrebbero pertanto essere al centro dell'interesse. Per promuovere un'educazione finanziaria più ambiziosa e armonizzata, il CESE raccomanda alla Commissione di inserire l'educazione finanziaria tra le competenze supplementari nell'ambito dell'attuale revisione del quadro europeo delle competenze cruciali. Le parti sociali hanno una responsabilità particolare a questo proposito.

4.13. È inoltre essenziale che la Commissione rivolga la massima attenzione ai crediti al consumo di tipo «express», che spesso mancano di trasparenza e comprendono ogni tipo di clausole abusive, oltre ad essere commercializzati tramite pratiche ingannevoli ed essere reclamizzati attraverso i grandi canali d'informazione (stampa, radio, televisione). A questo proposito, il CESE invita le autorità di vigilanza degli Stati membri ad assicurare un adeguato monitoraggio del comportamento di mercato di tali imprese, in stretta collaborazione con le organizzazioni dei consumatori.

Bruxelles, 20 settembre 2017

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

---

<sup>(16)</sup> GU L 133 del 22.5.2008, pag. 66.

<sup>(17)</sup> GU L 60 del 28.2.2014, pag. 34.

<sup>(18)</sup> GU C 311 del 12.9.2014, pag. 38.

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società (CCCTB)**

[COM(2016) 683 final — 2016/0336 (CNS)]

**Proposta di direttiva del Consiglio relativa a una base imponibile comune per l'imposta sulle società**

[COM(2016) 685 final — 2016/0337 (CNS)]

(2017/C 434/09)

Relatore: **Michael McLOUGHLIN**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 21 novembre 2016
Base giuridica	Articolo 115 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	7 settembre 2017
Adozione in sessione plenaria	20 settembre 2017
Sessione plenaria n.	528
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	182/2/11

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE condivide gli obiettivi delle proposte della Commissione riguardanti la CCCTB.

1.2 Il CESE raccomanda infatti il massimo impegno per ottenere un consenso unanime riguardo alla CCCTB, considerata la delicatezza delle questioni in gioco sotto i profili della sussidiarietà e della sovranità dello Stato.

1.3 Il CESE comprende le ragioni alla base dell'approccio in due fasi adottato dalla Commissione, ma esorta, una volta raggiunto l'accordo sulla base imponibile comune, a passare celermente alla seconda fase, dato che è solo dopo il consolidamento di tale base che le imprese avvertiranno i maggiori vantaggi. Già con la prima fase vi saranno benefici in termini di lotta alla pianificazione fiscale aggressiva, ma il consolidamento della base imponibile completerà l'opera.

1.4 Il CESE dà atto alla Commissione di aver rilanciato la proposta sulla CCCTB con l'obiettivo sia di contribuire al completamento del mercato unico che di lottare contro la pianificazione fiscale aggressiva, situando il reddito imponibile laddove ha effettivamente luogo la creazione di valore. Il CESE sollecita gli Stati membri a portare avanti il completamento di entrambe le fasi previste in quanto si tratta di una misura efficace per combattere le frodi e promuovere la crescita.

1.5 Come nel 2011, il CESE raccomanda di riesaminare la formula di ripartizione proposta per la CCCTB. La Commissione e gli Stati membri dovrebbero riflettere sull'opportunità di escludere la proprietà intellettuale (PI) da tale formula di riparto. Inoltre, potrebbe essere necessario apportare alcune modifiche alle norme in materia di attribuzione delle vendite in funzione della destinazione, in modo da garantirne un'attuazione equa. Il Comitato è preoccupato che l'applicazione di tale criterio faccia sì che molti dei piccoli Stati membri esportatori perdano ingenti importi di reddito imponibile a beneficio dei grandi Stati membri consumatori. Il CESE ritiene che la proposta in esame dovrebbe puntare a stabilire una formula equa e ad evitare di produrre squilibri sistematici.

1.6 Il CESE esprime riserve sulle proposte in materia di ammortamento ed esorta a far sì che esse rispecchino l'esperienza concreta delle imprese. Le agevolazioni previste in materia di ammortamento potrebbero essere insufficienti per determinate classi di attivi soggette a rapidissima obsolescenza a causa del ritmo dei mutamenti tecnologici.

1.7 Il CESE apprezza il fatto che si riconosca l'importanza del trattamento fiscale del finanziamento con capitale (proprio) per gli investimenti delle imprese, grazie alla proposta di equipararlo, ai fini fiscali, a quello mediante indebitamento. Tuttavia, avverte altresì che le imprese che versano in difficoltà economiche non dovrebbero essere esposte a un carico fiscale più elevato.

1.8 Il CESE raccomanda di assicurarsi che, per effetto della normativa proposta, vi sia un giusto equilibrio tra gli Stati membri; invita pertanto a esaminare in dettaglio l'impatto di tale normativa in ciascuno di essi, in termini sia di attrattiva degli investimenti che di mantenimento e creazione di posti di lavoro; e sottolinea che, a questo scopo, gli Stati membri dovrebbero fornire le informazioni necessarie.

1.9 Il CESE raccomanda che le proposte in materia di CCCTB riducano, laddove possibile, le complessità, in particolare alla luce dell'obiettivo dichiarato di garantire certezza e semplicità. Ciò è particolarmente importante per quanto concerne il trattamento degli attivi immateriali nei bilanci delle società.

1.10 Il CESE esorta la Commissione a dare risposta alle esigenze di flessibilità e a mettere gli Stati e le imprese in condizioni di reagire al mutare della congiuntura economica nazionale o globale, nel rispetto delle procedure UE e della cooperazione congiunta.

1.11 La proposta di CCCTB, tuttavia, sarebbe più efficace e avrebbe maggiori probabilità di ottenere la necessaria unanimità se affrontasse una serie di questioni fondamentali delineate nel presente parere.

## 2. La proposta della Commissione

2.1 La proposta rilanciata dalla Commissione riguardo alla CCCTB introduce un unico corpus di norme per il calcolo del reddito imponibile delle società nell'UE, con l'obiettivo di apportare un contributo importante alla crescita, alla competitività e all'equità nel mercato unico. Con la CCCTB, le società transfrontaliere dovranno calcolare il loro reddito imponibile in base ad un unico sistema europeo anziché dover conformarsi a norme nazionali divergenti. Le società presenteranno una dichiarazione fiscale unica per tutte le attività svolte all'interno dell'Unione europea, e compenseranno le perdite registrate in uno Stato membro con gli utili realizzati in un altro. Le operazioni infragruppo non dovranno più essere tassate a livello di singola impresa, cosicché, nell'ambito coperto dalla CCCTB, verranno meno i problemi legati alla fissazione dei prezzi di trasferimento (*transfer pricing*). L'utile imponibile consolidato verrà ripartito, in base a un'apposita formula (formula di ripartizione), tra gli Stati membri nei quali il gruppo è attivo, dopodiché ciascuno Stato membro assoggetterà la quota di utile di sua spettanza alla propria aliquota d'imposta societaria nazionale.

2.2 Rispetto a quella del 2011, la proposta del 2016 contiene alcune nuove disposizioni. In primo luogo, le proposte del 2016 prevedono norme obbligatorie anziché facoltative per i gruppi consolidati di società con un fatturato annuale superiore a 750 milioni di euro; in secondo luogo, contengono norme volte a incoraggiare le imprese a finanziare con mezzi propri i loro investimenti onde evitare distorsioni a favore del finanziamento tramite ricorso al credito; in terzo luogo, introducono una superdeduzione per le spese di ricerca e sviluppo (R&S). Nella proposta sulla base comune figurano inoltre disposizioni in materia di compensazione temporanea delle perdite transfrontaliere con successivo recupero fino a quando non sarà introdotto il consolidamento. Quest'ultimo costituisce la seconda fase del pacchetto di proposte, che sarà portata avanti una volta raggiunto un accordo politico sulla proposta relativa alla base comune: fino a quel momento, la seconda fase rimarrà in sospeso e non sarà sottoposta all'esame del Consiglio.

2.3 L'attuale proposta della Commissione consiste, più precisamente, in due proposte distinte di direttive del Consiglio, l'una relativa a una «base imponibile comune per l'imposta sulle società» (CCTB) e l'altra riguardante una «base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società» (CCCTB). Tale scissione in due proposte distinte rappresenta una differenza fondamentale tra tale proposta e quella attualmente in esame, presentata nel 2016. La Commissione, infatti, propone ora un approccio in due fasi, secondo il quale alla creazione della CCTB dovrebbe in un secondo tempo seguire la CCCTB.

2.4 La Commissione ha rilanciato anche la proposta di una CCCTB al fine di combattere la pianificazione fiscale aggressiva e contribuire al completamento del mercato unico, riconoscendo peraltro che «è improbabile» che tale proposta, che è un progetto molto ambizioso, «sia adottata integralmente senza l'attuazione di un approccio graduale». Nondimeno, la Commissione tiene a sottolineare che la fase di consolidamento della base imponibile è parte integrante della sua proposta globale. Il carattere obbligatorio della CCCTB per i gruppi di società con un fatturato superiore a 750 milioni di euro rientra in una strategia volta a rafforzare le prospettive di crescita e combattere la pianificazione fiscale aggressiva. La Commissione ritiene che le sue proposte rendano il sistema fiscale più interessante per le imprese in genere agevolando la conformità ad esso e riducendone la complessità nonché privilegiando, in termini di sgravi fiscali, il capitale rispetto al debito; e ravvisa un altro vantaggio di tali proposte nella possibilità di compensare le perdite registrate in uno Stato membro con gli utili realizzati in un altro.

2.5 La Commissione reputa che ormai le regole vigenti a livello internazionale in materia di tassazione delle società «non siano più adatte al contesto attuale» e che, d'altra parte, il fatto che le norme nazionali siano formulate senza tenere conto degli aspetti internazionali possa dar luogo a disallineamenti. Le norme proposte nel 2016, pur essendo obbligatorie per i gruppi societari più grandi, prevedono anche un sistema di conformità facoltativa per quelli, soggetti all'imposizione fiscale nell'UE, che hanno un fatturato non superiore ai 750 milioni di euro. La Commissione ritiene che le sue proposte consentano di situare il reddito imponibile laddove ha luogo la creazione di valore.

2.6 La Commissione riconosce che le proposte in esame sono ambiziose e che dovranno pertanto essere realizzate in due fasi. Essa, infatti, osserva che la difficoltà di trovare un accordo sul consolidamento rischierebbe di ritardare le riforme in altri ambiti importanti nei quali potrebbe essere più facile raggiungere un consenso. Le due proposte, tuttavia, sono di nuovo state presentate insieme e come parte di una stessa iniziativa; e inoltre la Commissione osserva che il consolidamento rimane un elemento essenziale dell'iniziativa e che la questione dei notevoli ostacoli fiscali incontrati dai gruppi di imprese potrà essere affrontata soltanto mediante il consolidamento.

### 3. I benefici della normativa proposta

3.1 Le norme proposte comporteranno notevoli vantaggi per le imprese e i cittadini. Vi sarà una riduzione dei costi di conformità, e più in generale della complessità, per le imprese di maggiori dimensioni che operano in tutta l'UE e per quelle che, pur non essendovi soggette, avranno scelto di adottare il regime fiscale previsto da tali norme — un aspetto di cruciale importanza, questo, anche per proseguire il completamento del mercato unico e assicurare parità di condizioni di concorrenza per tutti. Se introdotta nel modo giusto, la CCCTB può svolgere un ruolo chiave nella lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva e ripristinare la fiducia dei cittadini nel sistema fiscale. Un approccio comune alla base imponibile garantirà che tutti i paesi dell'UE adottino un approccio analogo e — aspetto particolarmente importante — calcolino il reddito imponibile allo stesso modo e consentano le stesse deduzioni. Attualmente le società multinazionali possono ora avvalersi di basi imponibili e di aliquote fiscali diverse nei diversi Stati membri e talvolta persino di società offshore per pagare aliquote effettive molto basse. La CCCTB serve proprio ad affrontare tali problemi.

3.2 La pianificazione fiscale aggressiva fa diminuire il gettito fiscale, e il livello da essa raggiunto è fonte di grave preoccupazione per i cittadini dell'UE. L'UE ha già intrapreso numerose misure per contrastare tale fenomeno, in particolare adottando un piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode e all'evasione fiscali. Uno degli obiettivi della proposta sulla CCCTB è quello di prospettare un modo di proseguire su questa linea per garantire una tassazione delle imprese efficace in tutto il territorio dell'UE.

3.3 La considerevole riduzione delle pratiche relative ai prezzi di trasferimento all'interno dell'UE indotta dalla CCCTB sarà un elemento di contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva. Spesso tali accordi riguardano, ad esempio, attivi quali la proprietà intellettuale, in quanto è difficile quantificarne il valore oppure questo è attribuito dalla società stessa, rispecchiando formalmente il «valore normale» di mercato ma nell'ambito di scambi interni a una stessa struttura societaria.

3.4 La CCCTB può essere un valido strumento di lotta contro la pianificazione fiscale aggressiva determinando dove ha luogo l'attività economica reale. Le imprese possono impiegare un certo numero di persone e/o disporre di rilevanti elementi patrimoniali in uno Stato membro pur conseguendo utili nulli o estremamente ridotti in tale Stato membro. Attualmente le imprese con una struttura di livello europeo possono organizzare la loro attività in modo tale da convogliare la maggior parte dei loro profitti in una sede centrale europea situata nel paese dove le aliquote fiscali sono più basse e/o le deduzioni più generose. Tale pratica, combinata con il ricorso al transfer pricing sui beni immateriali, potrebbe consentire a società multinazionali che realizzano fatturati elevatissimi in un gran numero di paesi di pagare imposte societarie effettive là dove le aliquote sono estremamente basse. La proposta di CCCTB può servire ad affrontare tali problemi. La formula impiegata nelle proposte mira a individuare il luogo in cui l'attività economica si svolge, sulla base di componenti cruciali quali le vendite, la forza lavoro e gli attivi patrimoniali. E al riguardo anche le autorità fiscali nazionali sono chiamate a fare la loro parte.

3.5 Una volta adottata, la CCCTB dovrebbe garantire la competitività di tutte le imprese, ragion per cui la proposta dovrebbe tener conto delle diverse sfide cui sono confrontate le PMI e le grandi imprese.

### 4. Osservazioni generali

4.1 Il CESE accoglie con favore le proposte di una CCTB e di una CCCTB in quanto strumenti per rafforzare il mercato unico, semplificando gli adempimenti fiscali delle grandi imprese, e contrastare la pianificazione fiscale aggressiva. Dal 2011 ad oggi, nel più ampio contesto economico e politico europeo e mondiale hanno avuto luogo considerevoli cambiamenti. Se la precedente proposta di CCCTB non ha fatto registrare alcun progresso significativo, il Comitato si augura che le nuove proposte, che tengono conto degli sviluppi intervenuti a livello globale, avranno maggiore successo.

4.2 Mentre prosegue il dibattito sulla CCCTB, è importante che il consolidamento continui ad essere l'obiettivo primario. La relativa proposta, inoltre, trarrebbe beneficio da una minore complessità, laddove possibile. Il CESE incoraggia pertanto la Commissione a ricercare il più ampio consenso possibile nel portare avanti entrambi gli aspetti della proposta.

#### 4.3 *Il sistema di ripartizione della CCCTB*

4.3.1 Per quanto concerne la formula generale di riparto degli utili imponibili tra gli Stati membri, occorre rilevare una serie di criticità. Il CESE, infatti, esprime preoccupazione per il fatto che non si sia cercato di spiegare o precisare in maniera significativa come questa formula (un terzo attivi, un terzo numero dei dipendenti e un terzo fatturato, con le vendite attribuite in funzione della destinazione) possa rispecchiare in modo appropriato la realtà economica dell'impresa. L'attuale proposta potrebbe comportare cambiamenti significativi quanto al luogo di contabilizzazione degli utili ai fini fiscali, il che avrà conseguenze importanti, e ad oggi sconosciute, sulle imprese e sugli Stati membri. Il gettito fiscale è uno strumento fondamentale per la gestione dell'economia, ragion per cui il suo spostamento potrebbe avere effetti importanti per gli Stati membri interessati. Il CESE ritiene che la proposta dovrebbe puntare a stabilire una formula equa e ad evitare di produrre squilibri sistematici.

4.3.2 Il fatto che la proposta si concentri su fattori, seppur rilevanti, come gli impianti, i macchinari e il personale, non le consente di rispecchiare in modo completo la situazione delle imprese moderne: basti pensare, ad esempio, che la strategia per il mercato unico digitale pone un forte accento sull'importanza della proprietà intellettuale, e che, analogamente, gli sviluppi relativi all'Unione dei mercati dei capitali potrebbero concentrarsi sugli attivi di natura finanziaria.

4.3.3 Le preoccupazioni del Comitato si appuntano perlopiù sui seguenti aspetti della proposta:

- (1) l'esclusione, dagli attivi rilevanti ai fini del riparto, di una componente come la proprietà intellettuale (PI). Quest'ultima, infatti, è un fattore economico facile da spostare ai fini del calcolo degli utili. Il CESE riconosce che si tratta di un attivo difficile da valutare, il che spiega perché sia stato escluso dalla proposta della Commissione, ma invita comunque gli Stati membri a riflettere sul modo migliore di affrontare un tema così importante, tanto più se si considera che la PI è un fattore cruciale di creazione di valore economico ed è sempre più rilevante nel dettare la direzione in cui le economie moderne si stanno muovendo; inoltre, la soluzione proposta dalla Commissione è incoerente con il costante rilievo attribuito dalla Commissione stessa alla strategia per il mercato unico digitale;
- (2) l'adozione, nella formula per il riparto degli utili, del criterio di attribuzione delle vendite in funzione della destinazione. Il Comitato è preoccupato per il fatto che l'applicazione di tale criterio farà sì che molti dei piccoli Stati membri esportatori perdano ingenti importi di reddito imponibile a beneficio dei grandi Stati membri consumatori. L'impatto economico e sociale di questo criterio di attribuzione delle vendite non è noto, ragion per cui non si dovrebbe procedere senza prima quantificare tale impatto e, se necessario, riconsiderare tale criterio;
- (3) L'introduzione a livello unionale di un sistema completo per il calcolo e il consolidamento dell'imposta sulle società comporterebbe nell'UE un importante cambiamento del contesto in cui le imprese si trovano a operare e potrebbe rilanciare il mercato unico. Tale sistema dovrebbe pertanto essere analizzato attentamente, e sarebbe opportuno effettuare una valutazione del suo impatto sui singoli Stati membri. Un corpus di norme particolarmente importante per tutte le grandi società internazionali è quello delle norme internazionali vigenti in materia di finanza e contabilità. Qualsiasi scostamento da queste norme nel processo di pianificazione aziendale comporterebbe oneri supplementari per le imprese invece che risparmi. Dato che la formula per ripartire la CCCTB è stata sviluppata dalla Commissione unicamente e specificamente per tale scopo, di primo acchito essa sembra derogare ad alcune delle norme contabili internazionali.
- (4) Considerato che, specialmente in materia fiscale, la chiarezza e la coerenza nell'uso dei termini assumono un'importanza cruciale, il CESE raccomanda che tutti gli elementi essenziali, ed in particolare le definizioni, siano contenuti nella direttiva.

#### 4.4 *Finanziamento delle imprese: debito contro capitale*

4.4.1 Le proposte della Commissione mettono fortemente l'accento sull'impatto che il trattamento fiscale del debito contrapposto a quello del capitale può esercitare sulle scelte di finanziamento delle imprese. Il fatto di favorire il capitale può essere considerato un valido elemento di strategia industriale in quanto consente alle imprese di diversificare i rischi e di evitare molti aspetti di volatilità nella pianificazione.

4.4.2 Più in particolare, il Comitato è preoccupato per il fatto che l'approccio scelto dalla Commissione possa risultare prociclico: un calo del capitale in tempi di crisi o un ricorso al debito in mancanza di alternative, infatti, darebbe luogo a un aumento del reddito imponibile, aggravando così la situazione delle imprese proprio allorché queste si trovano ad affrontare i momenti più difficili, con conseguenti ricadute sull'occupazione e sulla crescita. Secondo il CESE, quindi, si rende necessario condurre una riflessione in merito a tale approccio.

## 5. Osservazioni specifiche

5.1 Le misure proposte sono, a detta della Commissione, particolarmente valide in termini di sostegno alle imprese, prevedendo un regime fiscale più semplice e più efficace che renderebbe loro più agevole conformarsi alle regole ed esercitare la loro attività. Se promuovere il mercato unico e rispondere alle esigenze delle imprese si può considerare uno degli obiettivi prioritari dell'UE, nondimeno quest'ultima è stata istituita dagli Stati membri essenzialmente per soddisfare i loro bisogni. È quindi necessario quantomeno che la Commissione effettui una valutazione sistematica dell'impatto delle modifiche proposte sulle entrate fiscali, gli investimenti e la situazione occupazionale in ciascuno Stato membro, sulla base dei dati disponibili nelle banche dati internazionali e di quelli forniti dagli Stati membri stessi. Il CESE esorta dunque gli Stati membri a dare alla Commissione accesso a tutti i dati pertinenti, e suggerisce di effettuare valutazioni d'impatto per entrambe le fasi della CCCTB.

5.2 Benché l'eliminazione dei problemi posti dal transfer pricing sia un elemento cardine delle proposte, è evidente che essi continuerebbero a porsi comunque per i gruppi che svolgono attività sia all'interno che al di fuori dell'UE. Ciò comporterà inevitabilmente un regime distinto e separato per molte imprese. Pertanto, è necessario prestare attenzione al costituirsi di gruppi all'interno e al di fuori dell'UE e alle strutture miste. Il potenziale di elusione potrebbe infatti spostarsi dalla base imponibile o dagli attuali disallineamenti da ibridi alle strutture e ai gruppi societari.

5.3 Il CESE chiede che, una volta concordato, il dibattito sulla CCCTB segua procedure europee. Se è chiaro che, per poter tener conto del mutare delle condizioni, la politica adottata dovrebbe essere abbastanza flessibile, occorre però un meccanismo ben strutturato che le consenta di adeguarsi alla congiuntura economica.

5.4 Le disposizioni proposte in materia di R&S meritano di essere accolte con grande favore. Una superdeduzione a favore della R&S, infatti, indurrà naturalmente un aumento significativo delle attività in questo campo, contribuendo quindi alla competitività. Sarebbe importante contestualizzare le misure proposte in materia dalla Commissione confrontandole con quelle (piuttosto varie) previste già oggi dagli Stati membri. Se la deduzione per la crescita e gli investimenti è senz'altro importante, è anche cruciale che, sul piano pratico, questo nuovo incentivo e la stessa superdeduzione a favore della R&S non si traducano in nuove forme di abusi fiscali.

5.5 La Commissione deve tenere conto dei potenziali conflitti che potrebbero insorgere tra le autorità fiscali e l'autorità fiscale principale. Potrebbero infatti insorgere conflitti riguardo alla tassazione delle controllate appartenenti ad uno stesso gruppo e alla ripartizione dei relativi profitti, conflitti che potrebbero far perdere il tempo guadagnato eliminando i problemi legati alla fissazione dei prezzi di trasferimento.

5.6 Per il caso in cui le autorità fiscali degli Stati membri pertinenti desiderassero condurre delle verifiche sulle singole controllate, occorrerebbe fare chiarezza sui modi in cui tali verifiche andrebbero effettuate.

5.7 Le disposizioni sui periodi di ammortamento potrebbero non essere in linea con alcune pratiche aziendali, ragion per cui al riguardo occorrerebbe valutare l'opportunità di permettere una certa flessibilità: per far fronte all'obsolescenza delle loro apparecchiature (ad esempio i computer), molte imprese li sostituiscono ogni anno o biennio, e nei prossimi anni la rapidità dell'evoluzione tecnologica renderà ancor più breve il ciclo di sostituzione per tutta una serie di categorie di attivi.

5.8 Rimane importante fornire orientamenti per la lotta contro l'elusione fiscale effettuata attraverso la scelta dei codici contabili più favorevoli: prima del consolidamento della base imponibile, infatti, tale manovra elusiva potrebbe ancora essere possibile.

5.9 Le norme proposte, infine, consentono alle società multinazionali di escludere le entità intermedie situate al di fuori dell'UE, comprese quelle che hanno sede in paradisi fiscali. Un aspetto, questo, che bisognerà affrontare con metodi diversi, ad esempio con regole in materia di prezzi di trasferimento e società controllate estere e con un principio generale antielusione.

Bruxelles, 20 settembre 2017

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

---

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sui temi «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 per quanto riguarda l'obbligo di compensazione, la sospensione dell'obbligo di compensazione, gli obblighi di segnalazione, le tecniche di attenuazione del rischio per i contratti derivati OTC non compensati mediante controparte centrale, la registrazione e la vigilanza dei repertori di dati sulle negoziazioni e i requisiti dei repertori di dati sulle negoziazioni**

[COM(2017) 208 final — 2017/090 (COD)]

e

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1095/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati) e il regolamento (UE) n. 648/2012 per quanto riguarda le procedure e le autorità per l'autorizzazione delle controparti centrali e i requisiti per il riconoscimento delle CCP di paesi terzi»**

[COM(2017) 331 final — 2017/0136 (COD)]

(2017/C 434/10)

Relatore **Petru Sorin DANDEA**

Consultazione	Parlamento europeo, COM(2017) 208 final — 31.5.2017; COM(2017) 331 final — 11.9.2017  Consiglio dell'Unione europea, COM(2017) 208 final — 6.6.2017; COM(2017) 331 final — 22.8.2017
Base giuridica	Articoli 114 e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	7.9.2017
Adozione in sessione plenaria	20.9.2017
Sessione plenaria n.	528
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	145/0/2

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore l'iniziativa in esame articolata nelle due proposte di regolamento in oggetto, e invita la Commissione ad attivarsi per una rapida e piena attuazione del regolamento sulle infrastrutture del mercato europeo (*European Market Infrastructure Regulation* = EMIR).

1.2 Il CESE si compiace soprattutto del fatto che questa proposta della Commissione dia attuazione alle raccomandazioni del programma REFIT e venga presentata a conclusione di una consultazione pubblica di vasta portata. Tale consultazione non ha solo permesso di sentire il parere di tutte le parti interessate, ma ha dato anche modo di semplificare le norme e di migliorarle sul piano qualitativo, oltre che di ridurre i costi di conformità — il tutto senza tuttavia compromettere la stabilità finanziaria.

1.3 Il CESE ritiene importante che le misure proposte dalla Commissione siano in linea con il piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali, con particolare riguardo alle disposizioni in materia di cartolarizzazione.

1.4 Inoltre, il CESE ritiene giustificata l'iniziativa della Commissione e accoglie con favore il mantenimento dell'obiettivo del regolamento sulle infrastrutture del mercato europeo («regolamento EMIR»), dal momento che l'importo nozionale dei derivati negoziati fuori borsa (OTC) a livello globale è superiore a 544 000 miliardi di euro.

1.5 Il CESE caldeggia la standardizzazione dei tipi di operazioni in derivati e di strumenti derivati, poiché questo consentirà di ottenere dati di qualità molto maggiore.

1.6 Il CESE approva la proposta della Commissione di introdurre una soglia per la compensazione applicabile alle piccole controparti, dato che per queste ultime non è agevole reperire dei prestatori di servizi di compensazione.

1.7 Il CESE sostiene la proposta della Commissione di estendere il periodo in cui i fondi pensione sono esentati dall'obbligo di compensazione centrale; finora, infatti, non sono state trovate soluzioni adeguate per dotare tali fondi della liquidità necessaria senza incidere sugli interessi dei sottoscrittori dei fondi stessi.

1.8 Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione di istituire un nuovo meccanismo di vigilanza di cui sia responsabile l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (AESFEM). Il CESE raccomanda alla Commissione di stanziare le risorse finanziarie necessarie per formare il personale che verrà assegnato al nuovo dipartimento istituito presso l'AESFEM, tenuto conto delle complesse attività di vigilanza che tale servizio dovrà svolgere.

## 2. La proposta della Commissione europea

2.1 Nel maggio e nel giugno 2017 la Commissione ha presentato due proposte di regolamento<sup>(1)</sup> che modificano il regolamento (UE) n. 648/2012 per quanto riguarda l'obbligo di compensazione, la sospensione dell'obbligo di compensazione, gli obblighi di segnalazione, le tecniche di attenuazione del rischio per i contratti derivati negoziati fuori borsa (OTC) che non sono compensati mediante controparte centrale, la registrazione e la vigilanza dei repertori di dati sulle negoziazioni e i requisiti dei repertori di dati sulle negoziazioni («regolamento EMIR»).

2.2 Entrambe le proposte di regolamento sono accompagnate da documenti di lavoro dei servizi della Commissione e da una valutazione d'impatto.

2.3 Con la prima proposta di regolamento, la Commissione punta a introdurre una regolamentazione più semplice ed efficace degli strumenti finanziari derivati, con l'intenzione di affrontare le importanti sfide che si vanno delineando per quel che riguarda la compensazione dei derivati negoziati fuori borsa. La proposta di regolamento prende in esame quattro aspetti: gli obblighi di segnalazione, le controparti non finanziarie, le controparti finanziarie e i fondi pensione.

2.4 Nella seconda proposta di regolamento considerata, la Commissione raccomanda di rafforzare la vigilanza delle controparti centrali (CCP) nel mercato dei derivati. La proposta mira a consolidare ulteriormente la stabilità finanziaria dell'Unione europea con l'istituzione di un nuovo meccanismo di vigilanza del mercato dei derivati sotto la responsabilità dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati.

## 3. Osservazioni generali e particolari

3.1 La modifica del regolamento sulle infrastrutture del mercato europeo (EMIR) rientra tra le iniziative della Commissione volte a regolamentare più efficacemente gli strumenti derivati. Negli ultimi anni una serie di disposizioni del regolamento sono state attuate mediante atti delegati, direttive e regolamenti. Il CESE accoglie con favore l'iniziativa della Commissione, e la invita ad attivarsi per una rapida e piena attuazione del regolamento EMIR.

3.2 Il CESE si compiace soprattutto del fatto che questa proposta della Commissione dia attuazione alle raccomandazioni del programma REFIT e venga presentata a conclusione di una consultazione pubblica di vasta portata. Tale consultazione non ha solo permesso di sentire il parere di tutte le parti interessate, ma ha dato anche modo di semplificare le norme e di migliorarle sul piano qualitativo, oltre che di ridurre i costi di conformità — il tutto senza tuttavia compromettere la stabilità finanziaria.

3.3 Il CESE ritiene importante che le misure proposte dalla Commissione siano in linea con il piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali, con particolare riguardo alle disposizioni in materia di cartolarizzazione.

---

<sup>(1)</sup> COM(2017) 208 final — Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 per quanto riguarda l'obbligo di compensazione, la sospensione dell'obbligo di compensazione, gli obblighi di segnalazione, le tecniche di attenuazione del rischio per i contratti derivati OTC non compensati mediante controparte centrale, la registrazione e la vigilanza dei repertori di dati sulle negoziazioni e i requisiti dei repertori di dati sulle negoziazioni, e COM(2017) 331 final — Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1095/2010 che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati) e il regolamento (UE) n. 648/2012 per quanto riguarda le procedure e le autorità per l'autorizzazione delle controparti centrali e i requisiti per il riconoscimento delle CCP di paesi terzi.

3.4 L'iniziativa della Commissione non pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo principale del regolamento EMIR, che consiste nell'esercitare una vigilanza e un monitoraggio dei derivati negoziati fuori borsa (OTC) per scongiurare il rischio sistemico, oltre che nel ridurre il volume di questo tipo di strumenti, in particolare di quelli con finalità speculative. A giudizio del CESE l'iniziativa della Commissione è giustificata, dal momento che l'importo nozionale dei derivati OTC a livello globale è superiore a 544 000 miliardi di euro.

3.5 La modifica degli obblighi di segnalazione proposta dalla Commissione porterà ad una riduzione degli oneri amministrativi e ad una semplificazione delle modalità di segnalazione per la maggioranza delle controparti. Non solo, ma la Commissione ritiene che servirà a migliorare la qualità dei dati trasmessi. Il CESE è del parere che la standardizzazione dei tipi di operazioni e di strumenti permetterà di ottenere dati di qualità molto maggiore.

3.6 La Commissione propone di introdurre una soglia per la compensazione applicabile alle piccole controparti; per queste ultime, infatti, non è agevole reperire dei prestatori di servizi di compensazione, e la proposta della Commissione intende perciò offrire un sostegno a questi soggetti di piccole dimensioni, tra i quali figurano ad esempio banche o fondi di investimento di modeste dimensioni. Il CESE approva la proposta presentata dalla Commissione.

3.7 Nella proposta di regolamento la Commissione punta ad estendere il periodo in cui i fondi pensione sono esentati dall'obbligo di compensazione centrale dei portafogli di derivati OTC che detengono. Dal momento che i fondi pensione non dispongono della liquidità sufficiente per realizzare la compensazione centrale e che tali fondi ricoprono un ruolo ben preciso nel garantire i redditi delle persone anziane, il CESE appoggia la proposta della Commissione.

3.8 La seconda proposta di regolamento in esame introduce nuove norme e responsabilità per quanto riguarda la vigilanza delle controparti centrali sia dell'UE che al di fuori dell'Unione, e definisce con maggiore precisione il quadro per la cooperazione tra le banche centrali e le autorità di vigilanza. Il CESE accoglie con favore questa proposta della Commissione.

3.9 La proposta di regolamento in esame introduce un nuovo meccanismo di vigilanza sotto la responsabilità dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (AESFEM), cui sono attribuiti poteri di vigilanza delle controparti centrali sia dell'UE che di paesi terzi. La Commissione si prefigge di rendere più efficace la vigilanza esercitata sulle controparti centrali al di fuori dell'UE, e soprattutto su quelle che possono avere un ruolo importante nelle operazioni di compensazione realizzate sul territorio dell'Unione. Il CESE raccomanda alla Commissione di stanziare le risorse finanziarie necessarie per formare il personale che verrà assegnato al nuovo dipartimento istituito presso l'AESFEM, tenuto conto delle complesse attività di vigilanza che tale servizio dovrà svolgere.

3.10 Per quanto riguarda le questioni aperte poste dagli OTC in rapporto non solo ai risparmi dei cittadini ma anche al rischio sistemico, il CESE rinnova la propria proposta<sup>(2)</sup> di lanciare delle campagne di educazione finanziaria. La Commissione potrebbe finanziare programmi analoghi mirati ai piccoli investitori.

Bruxelles, 20 settembre 2017

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

---

<sup>(2)</sup> Cfr. il punto 4.7 del parere del CESE in merito alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui mercati degli strumenti finanziari e che modifica il regolamento (EMIR) sugli strumenti derivati OTC, le controparti centrali e i repertori di dati sulle negoziazioni*, (GU C 143 del 22.5.2012, pag. 74).









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



**Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea**  
2985 Lussemburgo  
LUSSEMBURGO

**IT**