

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

C 237



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

61° anno
6 luglio 2018

Sommario

I *Risoluzioni, raccomandazioni e pareri*

PARERI

Comitato economico e sociale europeo

533^a sessione plenaria del CESE, 14.3.2018 – 15.3.2018

2018/C 237/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo — Un concetto socialmente sostenibile per migliorare gli standard di vita, rilanciare la crescita e l'occupazione nonché la sicurezza dei cittadini nell'era digitale [parere esplorativo richiesto dalla presidenza bulgara]	1
2018/C 237/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo «Il futuro dell'occupazione: l'acquisizione di conoscenze e competenze appropriate per soddisfare le esigenze dei futuri posti di lavoro» [parere esplorativo richiesto dalla presidenza bulgara]	8

III *Atti preparatori*

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

533^a sessione plenaria del CESE, 14.3.2018 – 15.3.2018

2018/C 237/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Lotta ai contenuti illeciti online — Verso una maggiore responsabilizzazione delle piattaforme online [COM(2017) 555 final]	19
---------------	--	----

IT

2018/C 237/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Valutazione intermedia del programma Copernicus (2014-2020)» [COM(2017) 617 final]	26
2018/C 237/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo riguardo alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Un sistema equilibrato di tutela della PI per affrontare le sfide della società odierna» [COM(2017) 707 final], alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Orientamenti in merito ad alcuni aspetti della direttiva 2004/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale» [COM(2017) 708 final] e alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Definire l'approccio dell'UE ai brevetti essenziali» [COM(2017) 712 final]	32
2018/C 237/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Consiglio sul programma di ricerca e formazione della Comunità europea dell'energia atomica (2019-2020) che integra il programma quadro di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020"» [COM(2017) 698 final — 2017/312 (NLE)]	38
2018/C 237/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo relativa al seguito del piano d'azione sull'IVA — Verso uno spazio unico europeo dell'IVA — Il momento di agire» [COM(2017) 566 final], la «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda i soggetti passivi certificati» [COM(2017) 567 final — 2017/0248 (CNS)], la «Proposta di regolamento di esecuzione del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda talune esenzioni connesse alle operazioni intracomunitarie» [COM(2017) 568 final — 2017/0249 (NLE)] e la «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'armonizzazione e la semplificazione di determinate norme nel sistema d'imposta sul valore aggiunto e l'introduzione del sistema definitivo di imposizione degli scambi tra Stati membri» [COM(2017) 569 final — 2017/0251 (CNS)]	40
2018/C 237/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul completamento dell'Unione bancaria» [COM(2017) 592 final]	46
2018/C 237/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/825 per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali e adattarne l'obiettivo generale» [COM(2017) 825 final — 2017/0334 (COD)] e la «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio per quanto riguarda il sostegno alle riforme strutturali negli Stati membri» [COM(2017) 826 final — 2017/0336 (COD)]	53
2018/C 237/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione [COM(2017) 677 final — 2017/0305 (NLE)]	57
2018/C 237/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio — Un nuovo impulso al partenariato Africa-UE» [JOIN(2017) 17 final]	66
2018/C 237/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei» [COM(2017) 0482 final — 2017/0220 (COD)]	74

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

533^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE, 14.3.2018 – 15.3.2018

Parere del Comitato economico e sociale europeo — Un concetto socialmente sostenibile per migliorare gli standard di vita, rilanciare la crescita e l'occupazione nonché la sicurezza dei cittadini nell'era digitale

[parere esplorativo richiesto dalla presidenza bulgara]

(2018/C 237/01)

Relatrice: **Giulia BARBUCCI (IT-II)**

Consultazione da parte della presidenza bulgara del Consiglio

Lettera del 5.9.2017

Base giuridica

Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Sezione competente

Occupazione, affari sociali, cittadinanza

Adozione in sezione

23.2.2018

Adozione in sessione plenaria

15.3.2018

Sessione plenaria n.

533

Esito della votazione

187/16/10

(favorevoli/contrari/astenuti)

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Tutte le politiche messe in campo dalle istituzioni europee, nazionali e locali dovrebbero tenere conto del **fattore della sostenibilità sociale** al pari della sostenibilità economica ed ambientale. Le recenti proposte sulla **dimensione sociale** dell'Europa ⁽¹⁾, a partire dal documento di riflessione presentato dalla Commissione europea, e il Pilastro europeo dei diritti sociali rappresentano un'occasione inedita per la promozione della sostenibilità sociale delle misure introdotte a livello europeo e nazionale nel campo della crescita inclusiva, dell'occupazione e delle politiche sociali. Il CESE raccomanda che le proposte incluse nel programma di lavoro attuale della Commissione — fra cui il Pacchetto per l'equità sociale (*Social fairness package*), l'iniziativa per l'Equità fiscale nell'era digitale e le riforme dell'UEM — siano improntate alla promozione della sostenibilità del **modello sociale europeo**.

⁽¹⁾ GU C 81 del 2.3.2018, pag. 145.

1.2 Occorrerebbe rendere sempre più accurata la **valutazione dell'impatto delle misure** messe in atto in campo sociale rispetto alla loro sostenibilità sociale, a partire dai sistemi di monitoraggio e dagli indicatori già esistenti. Il CESE raccomanda alle istituzioni di effettuare una valutazione degli strumenti in essere e di quelli di nuova introduzione (a partire dallo Scoreboard allegato al Pilastro) e di verificarne l'efficacia al fine di poter misurare con maggiore accuratezza l'impatto sui cittadini delle politiche proposte.

1.3 Il CESE richiama l'idea, espressa dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali, che sia necessario aggiornare le norme esistenti in materia sociale e del lavoro. A tale riguardo, il CESE presenterà a tempo debito il suo contributo al Pacchetto per l'equità sociale incluso nel programma di lavoro della Commissione per il 2018. Il CESE sottolinea altresì la necessità di stabilire condizioni quadro nei mercati del lavoro per sostenere percorsi di carriera nuovi e più diversificati, per migliorare l'occupazione e gli standard in tutta l'Europa per le lavoratrici e i lavoratori, a prescindere dalle loro condizioni contrattuali, e per favorire una maggiore convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro, anche al fine di superare le disparità regionali. Il CESE sostiene la raccomandazione del Parlamento europeo che invita la Commissione e le parti sociali a lavorare di concerto per presentare una proposta di direttiva quadro riguardante condizioni di lavoro dignitose in tutte le forme di occupazione, che estenda le attuali norme minime alle nuove tipologie di rapporto di lavoro.

1.4 Il CESE riconosce una chiara connessione fra **la competitività, la produttività** e la sostenibilità sociale: tutti gli attori devono impegnarsi per la promozione di una **crescita inclusiva** e allo stesso tempo per la creazione di condizioni favorevoli per il mondo delle imprese, al fine di creare sempre più e migliori posti di lavoro. Il lavoro rimane il principale fattore per la creazione di benessere e ricchezza. Tuttavia, occorre ristabilire il principio che solo attraverso la promozione di una crescita più inclusiva e sostenibile, tesa a garantire ai cittadini **condizioni di lavoro dignitose, retribuzione e pensioni adeguate e l'esercizio dei propri diritti** si possono creare società più eque. Competitività, produttività e diritti nel lavoro sono principi che devono tornare a vivere armoniosamente nella definizione delle politiche in materia di regolamentazione del lavoro e dei diritti sociali.

1.5 Il CESE è consapevole che la democrazia può essere a rischio se le persone, che ancora risentono fortemente degli effetti dell'austerità, non beneficiano della ricchezza generata dalla crescita e della produttività derivante dalla digitalizzazione.

1.6 Il CESE raccomanda, come già avvenuto in altri pareri, di fare ulteriori sforzi volti al **superamento delle disparità regionali** in tema di condizioni di vita e di lavoro all'interno dell'Unione europea. La convergenza verso l'alto non deve essere uno slogan, ma un principio trasversale da tenere in considerazione e attuare in tutte le politiche dell'Unione, a partire dal campo finanziario ed economico. Non ci potrà essere una vera integrazione finché sussisteranno differenze così forti di salario e di effettivo godimento dei diritti sociali fra i cittadini europei. In questo ambito svolgono un ruolo fondamentale i **fondi strutturali**, che devono essere sempre maggiormente orientati al superamento delle disparità regionali.

1.7 Il CESE accoglie con favore iniziative come la Garanzia per i giovani (*Youth Guarantee*), i percorsi di miglioramento del livello delle competenze (*Upskilling Pathways*) e le iniziative per contrastare il fenomeno della disoccupazione di lungo periodo, e invita le istituzioni europee e nazionali a garantire le giuste risorse al fine di facilitare e rendere più rapide le transizioni e a **garantire una continuità di reddito in modo adeguato** ⁽²⁾, soprattutto alle fasce più svantaggiate. Il CESE raccomanda inoltre di creare le giuste condizioni al fine di **garantire la competitività, la creazione di posti di lavoro e transizioni agevoli da un posto di lavoro a un altro** tramite un sistema di ammortizzatori sociali e altre misure di accompagnamento che tengano in conto le esigenze dei lavoratori e delle imprese.

1.8 Il CESE raccomanda alle parti sociali di sviluppare una contrattazione collettiva inclusiva a ogni livello e le incoraggia a prendere in considerazione nuove misure (anche nell'ambito del prossimo programma di lavoro delle parti sociali europee) volte a incrementare l'accesso delle donne a posti di lavoro digitali, al fine di **eliminare la differenza salariale di genere**, a tutelare con forza e con adeguati strumenti la **maternità** e a creare condizioni di **parità effettiva fra donne e uomini** nel mondo del lavoro. Il CESE raccomanda altresì alle istituzioni a ogni livello, alle parti sociali e alla società civile organizzata di mettere in campo in modo coordinato azioni volte a garantire parità di trattamento fra uomini e donne in ogni ambito della società.

1.9 Il CESE ritiene che la sostenibilità sociale si fondi anche su opportunità eque ed efficaci di **formazione lungo tutto l'arco della vita**, fin dalla prima infanzia, soprattutto in considerazione della potenziale esclusione di ampie fasce di popolazione derivante dal fenomeno dell'**esclusione digitale**. Il CESE raccomanda ai responsabili politici di prendere in esame misure volte a ridurre il deficit di competenze in settori chiave dell'economia digitale, che sono essenziali per

⁽²⁾ GU C 170 del 5.6.2014, pag. 23.

l'eccellenza e per incrementare la competitività europea. È inoltre essenziale garantire percorsi di alfabetizzazione digitale a quanti siano a rischio di esclusione dal godimento di diritti e servizi sociali (soprattutto se fondamentali) per via dell'impatto dell'informatizzazione, e raccomanda alle parti sociali e alle istituzioni, in collaborazione con la società civile organizzata, di intraprendere con tempestività misure in tal senso. Spetta alle autorità pubbliche a tutti i livelli garantire la disponibilità di un'adeguata infrastruttura digitale che conduca a una maggiore inclusione, al fine di superare le eventuali disparità tra territori e contesti.

2. Il concetto di sostenibilità sociale nell'era della digitalizzazione e della globalizzazione

2.1 Il presente parere esplorativo vuole analizzare il tema della sostenibilità sociale con un **approccio olistico**, a partire dalla sua definizione fino alle implicazioni nel campo delle azioni politiche in materia sociale, lavorativa ed economica.

2.2 Gli effetti della **globalizzazione**, la pesante eredità della **crisi economica**, la **denatalità** e il conseguente **invecchiamento della popolazione** europea, la **debole crescita** che sta caratterizzando le economie della maggior parte dei paesi dell'Unione europea sono elementi che giocano un ruolo chiave nell'identificazione delle criticità sociali oggi.

2.3 Numerosi indicatori socio-economici chiariscono, infatti, che le politiche messe in campo soprattutto a livello europeo e nazionale per uscire dalla crisi, se da un lato hanno tentato di fare argine a un'instabilità derivante da fattori globali, dall'altro hanno fin troppo spesso **ampliato le disuguaglianze** e creato **nuovi squilibri** (anche dal punto di vista geografico) fra le classi sociali, i generi e le generazioni. È necessario dunque che le istituzioni agiscano a tutti i livelli, in collaborazione con le parti sociali e la società civile organizzata, al fine di proporre politiche basate su misure volte a colmare questi squilibri e queste disuguaglianze, in particolare attraverso un incremento dell'occupazione basato su una crescita sostenuta e più inclusiva.

2.4 Il concetto di sostenibilità si declina in tre elementi fondamentali: sostenibilità **ambientale, economica e sociale**. Queste tre componenti sono incluse nei Trattati europei e sono a loro volta rispecchiate nel concetto di sviluppo sostenibile, sul quale si basano l'impianto dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e i relativi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile. Dall'analisi dei progressi compiuti nell'UE verso gli OSS realizzata da Eurostat nel 2017, risulta che, nonostante i passi avanti significativi verso il conseguimento generale degli obiettivi ambientali (OSS 7 «energia rinnovabile e accessibile», 12 «consumo e produzione responsabile», 15 «utilizzo sostenibile della terra» e 11 «città e comunità sostenibili»), **i progressi verso gli obiettivi più sociali sono stati modesti** (OSS 4 «istruzione di qualità», 5 «parità di genere», 8 «buona occupazione e crescita economica», 1 «sconfiggere la povertà», 2 «sconfiggere la fame» e 10 «ridurre le disuguaglianze»).

2.5 Pur essendo generalmente concordi nell'accettare la **definizione di sostenibilità sociale** quale «capacità di garantire condizioni di benessere umano (sicurezza, salute, istruzione, democrazia, partecipazione, giustizia) equamente distribuite per classi e genere», va precisato che essa è un concetto soggetto a diverse possibili declinazioni a seconda del contesto nel quale viene utilizzato. La sostenibilità sociale deve essere introdotta e realizzata alla stessa stregua della sostenibilità ambientale ed economica, con l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze.

2.6 Nella definizione delle politiche macroeconomiche degli ultimi anni, la sostenibilità sociale è stata di frequente erroneamente **contrapposta alla sostenibilità economica e finanziaria**. Ne sono un esempio le riforme strutturali, promosse dalle istituzioni europee e implementate dai governi nazionali a seguito della crisi finanziaria e poi economica del 2007-2008. Né le istituzioni né le parti sociali dovrebbero contrapporre la competitività alla sostenibilità. Nei fatti è dimostrato, ad esempio, che le aziende più avanzate da questo punto di vista sono probabilmente più competitive a livello internazionale. Inoltre, l'Unione europea dovrebbe indirizzare la globalizzazione verso la realizzazione di uno sviluppo sostenibile a vantaggio di imprese e lavoratori.

2.7 Per quanto riguarda il ruolo delle imprese, le **PMI** hanno un ruolo particolarmente importante da svolgere per il conseguimento di una crescita sostenibile e inclusiva, che al tempo stesso si basi sulla creazione di posti di lavoro dignitosi e sulla promozione della competitività, sempre tenendo conto della sostenibilità sociale.

2.8 **L'Agenda per lo sviluppo sostenibile** e i relativi **17 obiettivi** rappresentano l'orizzonte entro cui rendere compatibili innovazione e sostenibilità dello sviluppo attraverso un raccordo fra iniziativa globale e nazionale. Viene infatti espresso un chiaro giudizio circa **l'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo**, sul piano ambientale, economico e sociale, superando così l'idea che la sostenibilità sia unicamente una questione ambientale. Si afferma una **visione integrata** delle diverse dimensioni dello sviluppo. L'attuazione dell'Agenda richiede un forte coinvolgimento di tutte le componenti della società: istituzioni, parti sociali, società civile organizzata e mondo della ricerca e dell'università, nonché efficaci misure di valutazione.

2.9 Il CESE ha in più occasioni richiamato la necessità di creare un'interdipendenza virtuosa fra le politiche di finanza e macroeconomiche e i diritti sociali, evidenziando il mancato rispetto di tali diritti, che è causa di crescenti disparità nell'Unione. In particolare, il tema della sostenibilità sociale deve avere un collegamento esplicito con il dibattito in corso sulle proposte relative alla **futura architettura dell'Unione economica e monetaria** e dell'assetto del **quadro finanziario pluriennale** (QFP — MFF). A partire dai sistemi di monitoraggio e dagli indicatori già esistenti, occorrerebbe rendere sempre più accurata la valutazione dell'impatto delle misure messe in atto in campo sociale rispetto alla loro sostenibilità sociale.

2.10 Il CESE rileva che le istituzioni avranno anche il compito di valutare gli strumenti già esistenti e quelli nuovi (come lo Scoreboard che accompagna il Pilastro europeo) e di verificarne l'efficacia al fine di poter misurare con una certa accuratezza l'impatto sui cittadini delle politiche proposte in tema di diritti sociali.

2.11 Al fine di superare le disparità regionali presenti nell'Unione e in alcuni casi acute dagli effetti della crisi economica, occorrerà, fra le altre cose, promuovere nuove e più efficienti **strategie di utilizzo delle risorse**, mobilitando in particolare i fondi strutturali e di investimento europei, i quali dovrebbero prioritariamente promuovere la **crescita sostenibile** e l'**occupazione di qualità**. Il CESE, nel suo parere sul tema *L'impatto degli investimenti sociali sull'occupazione e sui bilanci pubblici* ⁽³⁾, si è già espresso in merito ad un **programma europeo congiunturale e di investimenti** di un valore pari al 2 % del PIL e ad una maggiore concentrazione sugli investimenti sociali. Occorre destinare a questo piano d'investimenti nuove risorse finanziarie per integrare i Fondi strutturali e d'investimento europei attualmente esistenti.

3. Il modello sociale europeo: sostenibilità e miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro

3.1 Il CESE ritiene che il **modello sociale europeo** sia patrimonio unico dell'identità europea: esso infatti garantisce, attraverso i sistemi di welfare esistenti, una elevata protezione sociale e diritti di cittadinanza a tutti. Il CESE ritiene quindi che non debba essere messo in discussione, bensì potenziato. In tal senso è fondamentale che le politiche dell'Unione siano improntate a **garantire un costante miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro** dei cittadini europei in tutti gli ambiti, così come previsto dai Trattati fin dalla costruzione dell'Unione.

3.2 Il programma di lavoro attuale della Commissione europea include iniziative quali il Pacchetto per l'equità sociale (*Social fairness package*), l'iniziativa per l'Equità fiscale nell'era digitale, e sono inoltre in campo misure per la riforma dell'UEM. Il CESE raccomanda che tali proposte siano improntate alla promozione della sostenibilità del modello sociale europeo ⁽⁴⁾.

3.3 Il CESE ritiene che sia necessario raggiungere un **giusto compromesso fra sostenibilità sociale e sostenibilità economica** nella definizione delle politiche del mercato del lavoro. Nell'ultimo decennio sono aumentate le disparità e le disuguaglianze tra i cittadini europei: nell'accesso ai servizi di welfare, di opportunità di accesso al mondo del lavoro, nel moltiplicarsi di forme di lavoro atipico (come ampiamente dimostrato dalle statistiche). Ciò ha provocato un aumento della percezione di insicurezza relativa alla possibilità di miglioramento delle condizioni di vita generali dei cittadini europei. Soprattutto fra i giovani e le donne, e in tutte le fasce della popolazione più a rischio, questa percezione si è fatta più forte. Da questo punto di vista il CESE ritiene fondamentale la promozione dell'**integrazione lavorativa dei migranti**, poiché la loro contribuzione ai sistemi di sicurezza sociale si rende in molti casi determinante per la stabilità dei sistemi di sicurezza sociale e delle reti di sicurezza sociale.

3.4 Il CESE richiama l'idea, espressa dal **Parlamento europeo** nella sua risoluzione del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali, che sia necessario aggiornare le norme esistenti in materia sociale e del lavoro. A tale riguardo, il CESE presenterà a tempo debito il suo contributo al Pacchetto per l'equità sociale incluso nel programma di lavoro della Commissione per il 2018. Il CESE sottolinea altresì la necessità di stabilire condizioni quadro nei mercati del lavoro per sostenere percorsi di carriera nuovi e più diversificati, per migliorare l'occupazione e gli standard in tutta l'Europa per le lavoratrici e i lavoratori, a prescindere dalle loro condizioni contrattuali, e per favorire una maggiore convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro, anche al fine di superare le disparità regionali. Il CESE sostiene la raccomandazione del Parlamento europeo che invita la Commissione e le parti sociali a lavorare di concerto per presentare una proposta di **direttiva quadro** riguardante condizioni di lavoro dignitose in tutte le forme di occupazione, con l'estensione delle attuali norme minime alle nuove tipologie di rapporto di lavoro.

⁽³⁾ GU C 226 del 16.7.2014, pag. 21.

⁽⁴⁾ GU C 51 del 17.2.2011, pag. 20.

3.5 Il CESE ha esaminato in numerosi pareri il fenomeno della **digitalizzazione** e il suo impatto sull'**organizzazione del lavoro e sull'occupazione** ⁽⁵⁾. Non si dovrebbe, tuttavia, limitarsi a considerare la digitalizzazione soltanto nell'ambito dell'occupazione e del mercato del lavoro. Il crescente utilizzo di strumenti digitali ha provocato cambiamenti profondi nella vita quotidiana, negli aspetti relazionali, personali, sociali, e persino nel rapporto con la politica, il volontariato e la società civile. L'UE dovrebbe promuovere iniziative nell'ambito dell'istruzione sin dalla prima infanzia e della formazione lungo tutto l'arco della vita, in particolare in materia di competenze digitali, per ovviare alla mancanza delle competenze richieste. I sistemi d'istruzione, compresa l'istruzione superiore, la formazione professionale e l'apprendimento permanente, devono puntare all'eccellenza, in modo da consentire alle idee, ai beni e ai servizi europei di assumere una posizione preminente nel campo della ricerca, dell'innovazione e della competitività.

3.6 Il CESE ha in più pareri ribadito che occorre in particolar modo tenere conto delle necessità dei **gruppi a rischio di vulnerabilità sociale**. Occorre garantire sistemi di protezione sociale inclusivi che guardino con particolare attenzione ai bisogni delle persone fragili e alle loro famiglie al fine di garantire condizioni di vita dignitose e un accompagnamento e mantenimento del posto di lavoro adeguato alle esigenze dei singoli.

3.7 Le **persone con disabilità** sono al centro della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e della strategia europea sulla disabilità. Il CESE raccomanda di impegnarsi al massimo per conseguire progressi significativi in tutti gli otto ambiti prioritari d'intervento in vista del raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla convenzione dell'ONU: accessibilità, partecipazione, uguaglianza, occupazione, istruzione e formazione, protezione sociale, salute e promozione dei diritti delle persone con disabilità a livello internazionale. Dinanzi al fatto che la digitalizzazione ha un impatto su tutti gli aspetti della nostra vita quotidiana, il CESE chiede che sia prestata particolare attenzione alle persone con disabilità, che con grandissima probabilità saranno interessate dagli effetti della trasformazione digitale. L'Unione europea dovrebbe sfruttare le numerose opportunità esistenti per le persone con disabilità per promuoverne l'occupabilità e l'accesso a lavori dignitosi, fatto che, inoltre, consentirebbe loro di contribuire ai sistemi di sicurezza sociale. Il CESE raccomanda pertanto di creare le premesse per un uso più attivo degli strumenti per la formazione lungo tutto l'arco della vita e per la riqualificazione delle persone con disabilità nelle nuove professioni digitali.

3.8 Il CESE ritiene di fondamentale importanza declinare il tema della sostenibilità sociale delle politiche europee rispetto alle **giovani generazioni** e al **futuro del modello sociale europeo**. I livelli di crescente scetticismo delle giovani generazioni nei confronti delle istituzioni (il cui sintomo più preoccupante è l'altissima astensione elettorale), della società civile organizzata, dei partiti, del sindacato e l'adesione a movimenti euroscettici e di estrema destra possono essere combattuti solo attraverso una maggiore attenzione dell'Unione europea al futuro del modello sociale europeo e della sua sostenibilità. Il CESE raccomanda alle istituzioni europee e ai governi nazionali di mettere in campo ogni iniziativa volta ad incrementare la quantità e la qualità di posti di lavoro per i giovani, a sostenere la mobilità giovanile, a garantire prospettive previdenziali dignitose e la promozione dell'istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita a ogni livello. Iniziative come Erasmus+, la Garanzia per i Giovani e tutte le altre misure contenute nell'iniziativa per l'occupazione giovanile (*Youth Employment Initiative*) devono essere finanziate adeguatamente e attuate.

3.9 Il CESE ritiene fondamentale garantire la **sostenibilità sociale delle condizioni di reddito** delle persone, soprattutto nell'età post lavorativa. È fondamentale che i sistemi previdenziali ⁽⁶⁾ garantiscano condizioni di vita dignitose ed evitino lo scivolamento delle persone sotto le soglie di povertà. Il CESE ha già espresso in numerosi pareri la necessità di fondare i regimi pensionistici sulla **solidarietà intergenerazionale**. Pur nel rispetto della diversità dei sistemi nazionali, il CESE attribuisce un'importanza fondamentale all'aumento dell'occupazione, che contribuisce a garantire risorse adeguate per i sistemi di protezione sociale. Tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di accordi contrattuali, ivi comprese le cosiddette nuove forme di lavoro connesse alla digitalizzazione, dovrebbero avere accesso e contribuire ai sistemi di protezione sociale ⁽⁷⁾.

3.10 Nelle ultime iniziative nel campo dell'occupazione, la Commissione europea ha posto molta attenzione al tema delle **transizioni**. Uno dei trend più preoccupanti degli ultimi anni è stato infatti l'aumento del lasso di tempo che intercorre fra la fine degli studi e un primo lavoro per i giovani, soprattutto se si considera la prima occupazione stabile. Inoltre, anche per i disoccupati di lungo periodo e per quanti si trovano a ridosso dell'età pensionistica, la situazione è andata peggiorando. Il CESE accoglie con favore iniziative come la Garanzia per i giovani (*Youth Guarantee*), i percorsi di miglioramento del livello delle competenze (*Upskilling Pathways*) e la promozione dell'apprendistato come forma principale per l'accesso al lavoro tramite l'Alleanza europea per l'apprendistato e le iniziative per contrastare il fenomeno della

⁽⁵⁾ SOC/570 (cfr. p. 8 in GU); GU C 129 del 11.4.2018, p. 7; GU C 434 del 15.12.2017, p. 36; GU C 434 del 15.12.2017, p. 30; GU C 173 del 31.5.2017, p. 45; GU C 303 del 19.8.2016, p. 54; GU C 13 del 15.1.2016, p. 161; GU C 128 del 18.5.2010, p. 74.

⁽⁶⁾ GU C 13 del 15.1.2016, pag. 40.

⁽⁷⁾ GU C 129 dell'11.4.2018, p.7; GU C 84 del 17.3.2011, pag. 38 e GU C 120 del 16.5.2008, pag. 66.

disoccupazione di lungo periodo. Il CESE invita quindi le istituzioni europee e nazionali a garantire le giuste risorse al fine di facilitare e rendere più rapide le transizioni e la necessaria formazione per garantire, nel modo opportuno, una **continuità di reddito**, soprattutto alle fasce più svantaggiate e ai lavoratori di più difficile riqualificazione, agevolandone così l'occupabilità. Il CESE raccomanda inoltre di creare le giuste condizioni per le imprese per quanto riguarda la competitività, garantendo nel contempo transizioni più agevoli da un posto di lavoro a un altro tramite ammortizzatori sociali e altre misure di flessibilità esterna che tengano conto delle esigenze dei lavoratori e delle imprese.

3.11 Il CESE ritiene che uno dei fondamenti della sostenibilità sociale sia la piena **eguaglianza fra i generi**, ma allo stesso tempo prende atto che, come dimostrato dai dati Eurostat e da molti altri indicatori a disposizione, le diseguaglianze in questo campo sono ancora intollerabili e costituiscono non solo una violazione dei principi di eguaglianza di trattamento presenti nei Trattati, ma anche un serio ostacolo al pieno sviluppo economico dell'Unione. Il CESE accoglie quindi con favore le iniziative intraprese di recente in questo campo, a partire dal pacchetto di azioni della Commissione per la conciliazione vita-lavoro, e raccomanda alle parti sociali di sviluppare una contrattazione collettiva inclusiva a ogni livello e di prendere in considerazione nuove misure (anche nell'ambito del prossimo programma di lavoro delle parti sociali europee) volti a eliminare la differenza salariale di genere, a tutelare con forza e con adeguati strumenti la maternità e a creare condizioni di parità effettiva fra donne e uomini nel mondo del lavoro. Il CESE raccomanda altresì alle istituzioni a ogni livello, alle parti sociali e alla società civile di mettere in campo in modo coordinato azioni volte a garantire **parità di trattamento fra uomini e donne** in tutti i settori della società.

3.12 Molti studi e ricerche analizzano i **nuovi rischi sociali** connessi all'impatto della globalizzazione e della digitalizzazione nel mondo del lavoro. Il CESE condivide le preoccupazioni connesse alla crescente frammentazione del lavoro, alla robotizzazione e all'informatizzazione, ma allo stesso tempo ritiene questi processi, se ben governati, un'opportunità per il miglioramento delle condizioni di lavoro, per rendere meno pesanti alcune mansioni gravose e per la semplificazione di mansioni particolarmente complesse.

3.13 Anche la **protezione dei consumatori** svolge una funzione importante nel campo della sostenibilità sociale, poiché anche il ruolo dei consumatori è soggetto a cambiamenti per effetto della digitalizzazione. Le politiche europee in questo contesto dovrebbero essere sempre aggiornate, offrire strumenti per una risoluzione efficace dei problemi riguardanti i consumatori e dovrebbero prestare particolare attenzione ai cambiamenti dovuti alla digitalizzazione in settori quali i trasporti, l'energia e i servizi finanziari.

3.14 Le **nuove disuguaglianze** e i rischi sociali nell'era digitale potrebbero derivare anche dal fenomeno dell'**esclusione digitale**, ovvero dal possesso o meno da parte di alcune fasce della cittadinanza delle necessarie competenze informatiche e della fondamentale alfabetizzazione digitale per l'accesso a informazioni e servizi, talvolta essenziali. Il CESE ritiene che la sostenibilità sociale si fondi anche su opportunità eque ed efficaci di formazione lungo tutto l'arco della vita, fin dalla prima infanzia. Si tratta di un presupposto essenziale, in particolare per le persone con disabilità e specialmente nelle nuove professioni digitali. Tale formazione dovrebbe tenere in considerazione la potenziale esclusione di ampie fasce di popolazione (in particolare anziani, cittadini che vivono in zone periferiche, indigenti, migranti, persone scarsamente qualificate ecc.) derivante dal fenomeno dell'esclusione digitale. Nell'era digitale è fondamentale garantire accessibilità alla rete, percorsi di alfabetizzazione digitale a quanti siano a rischio di disoccupazione, e offrire loro opportunità per il godimento di diritti e servizi sociali — soprattutto se fondamentali. Il CESE raccomanda alle parti sociali e alle istituzioni, in collaborazione con la società civile organizzata, di intraprendere con tempestività misure in tal senso.

Bruxelles, 15 marzo 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Allegato

I seguenti emendamenti ai punti 1.3 e 3.4, pur avendo ricevuto almeno un quarto dei voti espressi, sono stati respinti nel corso delle deliberazioni:

Punto 1.3**Modificare come segue:**

- 1.3 Il CESE richiama l'idea, espressa dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali, che sia necessario aggiornare le norme esistenti in materia sociale e del lavoro. A tale riguardo, il CESE presenterà a tempo debito il suo contributo al Pacchetto per l'equità sociale incluso nel programma di lavoro della Commissione per il 2018. Il CESE sottolinea altresì la necessità di stabilire condizioni quadro nei mercati del lavoro per sostenere percorsi di carriera nuovi e più diversificati, per migliorare l'occupazione e gli standard in tutta l'Europa per le lavoratrici e i lavoratori, a prescindere dalle loro condizioni contrattuali, e per favorire una maggiore convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro, anche al fine di superare le disparità regionali. Il CESE adotterà il suo parere in merito alla proposta di direttiva quadro riguardante condizioni di lavoro dignitose nell'Unione europea.

Motivazione

Sarà esposta oralmente.

Esito della votazione

Favorevoli: 72

Voti contrari: 121

Astensioni: 9

Punto 3.4**Modificare come segue:**

- 3.4 Il CESE richiama l'idea, espressa dal **Parlamento europeo** nella sua risoluzione del 19 gennaio 2017 su un pilastro europeo dei diritti sociali, che sia necessario aggiornare le norme esistenti in materia sociale e del lavoro. A tale riguardo, il CESE presenterà a tempo debito il suo contributo al Pacchetto per l'equità sociale incluso nel programma di lavoro della Commissione per il 2018. Il CESE sottolinea altresì la necessità di stabilire condizioni quadro nei mercati del lavoro per sostenere percorsi di carriera nuovi e più diversificati, per migliorare l'occupazione e gli standard in tutta l'Europa per le lavoratrici e i lavoratori, a prescindere dalle loro condizioni contrattuali, e per favorire una maggiore convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro, anche al fine di superare le disparità regionali. Il CESE adotterà il suo parere in merito alla proposta di **direttiva quadro** riguardante condizioni di lavoro dignitose nell'Unione europea.

Motivazione

Sarà esposta oralmente.

Esito della votazione

Favorevoli: 72

Voti contrari: 121

Astensioni: 9

Parere del Comitato economico e sociale europeo «Il futuro dell'occupazione: l'acquisizione di conoscenze e competenze appropriate per soddisfare le esigenze dei futuri posti di lavoro»

[parere esplorativo richiesto dalla presidenza bulgara]

(2018/C 237/02)

Relatrice: **Cinzia DEL RIO (IT-II)**

Correlatrice: **Milena ANGELOVA (BG-I)**

Parere richiesto dalla presidenza bulgara del Consiglio

Lettera del 5.9.2017

Base giuridica

Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Sezione competente

Occupazione, affari sociali, cittadinanza

Adozione in sezione

23.2.2018

Adozione in sessione plenaria

15.3.2018

Sessione plenaria n.

533

Esito della votazione

218/0/3

(favorevoli/contrari/astenuti)

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. L'introduzione progressiva, e in rapida evoluzione, delle nuove tecnologie, della digitalizzazione e della robotizzazione non solo nell'attività economica, ma anche nel settore pubblico, sta esercitando un impatto enorme sui sistemi di produzione, sulle condizioni di lavoro e sui modelli organizzativi del mercato del lavoro e della società in generale.

1.2. La nuova rivoluzione industriale, se debitamente accompagnata da una corretta combinazione di politiche per una crescita inclusiva e sostenibile trainata dall'innovazione, ha le potenzialità per migliorare sia la produttività che la qualità del lavoro e della vita. L'impatto sull'occupazione sarà considerevole: verranno creati nuovi posti di lavoro, alcuni impieghi conosceranno una trasformazione e altri saranno sostituiti a ritmo veloce. Un'istruzione di base di qualità, nonché una formazione di alto livello ed efficace, l'apprendimento permanente, il perfezionamento e la riqualificazione professionali rappresenteranno gli strumenti necessari per cogliere le opportunità di lavoro del futuro e favorire la competitività delle imprese.

1.3. Per prepararsi e reagire a questi rapidi mutamenti tecnologici e digitali, il CESE, nel rispetto del principio di sussidiarietà, chiede alla Commissione europea (CE) e agli Stati membri di definire politiche mirate e di adottare misure concrete tese a migliorare e adattare opportunamente i sistemi d'istruzione e formazione, di elaborare insieme strategie nazionali per le competenze e di riconoscere il diritto a una formazione adeguata per i cittadini e i lavoratori di tutte le fasce di età e in tutti i settori, adoperandosi per:

- assicurare, in primo luogo, che tutti i cittadini dell'UE abbiano parità di accesso a un'istruzione di qualità per la prima infanzia;
- fissare nuovi parametri comuni di riferimento in materia di istruzione e formazione, per ridurre i divari tra i paesi dell'UE e rafforzare la coesione,
- riorientare l'istruzione e la formazione e rafforzare i sistemi di istruzione e formazione professionale (IFP), per assicurare la rapida acquisizione delle competenze necessarie,
- sostenere la contrattazione collettiva e il dialogo sociale, in linea con i sistemi nazionali di relazioni industriali, per poter prevedere le competenze richieste e adattarle all'evoluzione tecnologica e digitale, oltre che per poter sviluppare la formazione sul posto di lavoro,
- incoraggiare l'interazione tra gli istituti di istruzione e le imprese,
- lanciare un'offensiva per le qualifiche per sostenere la crescente digitalizzazione dei nostri mercati del lavoro,

- elaborare nuove misure (come gli incentivi basati sui risultati, la creazione di nuovi meccanismi di monitoraggio per valutare i risultati conseguiti nell'estensione della formazione digitale e permanente, lo scambio e la diffusione a livello europeo della raccolta di buone pratiche nazionali in materia di accesso e partecipazione alla formazione, congedi per motivi di formazione ecc.) allo scopo di far partecipare ai programmi di formazione tutte le persone, siano esse in cerca di lavoro o già occupate, concentrandosi in particolare sui lavoratori scarsamente qualificati e sugli adulti,
- assicurare a tutti l'offerta di formazione e la possibilità di parteciparvi in modo da migliorare al tempo stesso le prestazioni delle imprese e la crescita sia personale che professionale dei lavoratori, e da estendere tale garanzia ai lavori atipici ⁽¹⁾. Idealmente, si dovrebbe studiare più a fondo se questo diritto individuale alla formazione dovrebbe essere trasferibile, ossia se le persone dovrebbero essere in grado di trasferirlo da un datore di lavoro a un altro e tra un paese e l'altro,
- adottare iniziative per verificare se siano necessarie misure, e quali, per istituire il diritto al congedo di studio/formazione retribuito e se si dovrebbero prendere in considerazione misure a livello dell'UE al fine di generalizzare le buone pratiche sulle norme minime in materia di diritto ai congedi di studio/formazione di alcuni Stati membri ⁽²⁾,
- creare un sistema europeo omogeneo per la valutazione e la convalida dell'apprendimento non formale e informale,
- investire a livello dell'UE, con fondi specifici e mirati, per accompagnare la transizione e stabilire nuovi criteri basati sui risultati per l'assegnazione di detti fondi,
- incoraggiare lo scambio di posti di lavoro tra le imprese, per sostenere le opportunità di «scambio di cervelli» e creare piattaforme per la condivisione delle informazioni e delle buone pratiche.

1.4. La ricetta vincente per il futuro risiede nella complementarietà delle competenze, non solo di tipo digitale, ma anche di quelle basilari, tecniche e trasversali, che richiedono sistemi scolastici efficienti e insegnanti ben preparati. È tuttavia importante che nelle «nuove forme di lavoro» caratterizzate dall'integrazione dei processi di produzione materiale e delle tecnologie digitali si mantenga un approccio incentrato sulla persona.

1.5. Da ultimo ma non meno importante, il CESE invita la CE e gli Stati membri a trovare dei metodi per non lasciare indietro ma, anzi, accompagnare le persone vulnerabili che non saranno in grado di reagire ai cambiamenti e alle crescenti esigenze della nuova era tecnologica.

2. Introduzione

2.1. La digitalizzazione, l'automazione e i nuovi modelli economici, come l'industria 4.0 e l'economia circolare e della condivisione, hanno dato origine a **nuove modalità di lavoro**, caratterizzate dall'integrazione di processi fisici e di tecnologie digitali, che si applicano sia *offline* che *online* e stanno esercitando un impatto significativo sui processi di produzione delle imprese, sui modelli organizzativi del mercato del lavoro, sulle condizioni lavorative, sulla durata dei contratti di lavoro, sull'estensione della protezione sociale e sui rapporti di lavoro.

2.2. Le nuove tecnologie e la digitalizzazione hanno le potenzialità per consentire un miglioramento della vita personale e delle condizioni di lavoro, oltre che un migliore equilibrio tra queste due sfere, per far aumentare la produttività e per creare posti di lavoro complessivamente migliori, se sono debitamente accompagnate da un giusto approccio in materia di transizione e da una solida combinazione di politiche, nell'interesse di una crescita inclusiva e sostenibile trainata dall'innovazione. Taluni impieghi e settori di attività esistenti conosceranno un'evoluzione, alcune occupazioni tradizionali sono destinate a scomparire e nuove attività verranno create. In tutti i settori, in combinazioni diverse e con un'intensità differente, sono osservabili tre fenomeni e precisamente: **creazione, trasformazione e sostituzione** ⁽³⁾.

2.3. Il dibattito sugli esiti di questo cambiamento del contesto lavorativo, ovvero se risulterà in una **perdita o in un aumento dei posti di lavoro**, è in corso. Secondo l'OCSE, in alcuni settori (industria manifatturiera, trasporti, sanità, settore alberghiero, settore finanziario, istruzione) le trasformazioni dirompenti dei modelli occupazionali e imprenditoriali assumeranno una dimensione rilevante. Il 9 % dei posti di lavoro è a rischio di essere delocalizzato e oltre il 70 % delle

⁽¹⁾ GU C 173 del 31.5.2017, pag. 45.

⁽²⁾ GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161.

⁽³⁾ Secondo quanto indicato dal Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (CEDEFOP). Cfr. CEDEFOP (2017). *Persone, macchine, robot e competenze* Nota informativa.

mansioni può essere automatizzato. Un ulteriore 25 % dei posti di lavoro sarebbe soggetto a un'evoluzione, dato che solo la metà delle mansioni associate può essere automatizzata ⁽⁴⁾. Al tempo stesso, la digitalizzazione ha le potenzialità per creare nuovi posti di lavoro non solo nel settore della produzione industriale, ma anche nel settore dei servizi. L'esito dipenderà da un'agenda politica integrata, da decisioni pubbliche, nonché dalle politiche attuate per affrontare le sfide che i nuovi processi di produzione e i nuovi modelli imprenditoriali comportano, in particolare per quanto riguarda le competenze necessarie da fornire ai giovani, nonché la formazione, il perfezionamento e la riqualificazione professionali sia delle persone alla ricerca di un lavoro che della forza lavoro esistente. Se questi nuovi processi e la digitalizzazione porteranno in ultima analisi a un aumento dell'occupazione dipenderà dalla capacità delle imprese e dei lavoratori dell'UE di **adattarsi** con successo agli sviluppi tecnologici, da come si gestiranno in collaborazione con le parti sociali l'introduzione e l'impiego delle tecnologie, oltre che i cambiamenti nelle strutture organizzative, dal modo in cui sarà realizzata la formazione dei lavoratori, nonché dalla misura in cui l'Unione e gli Stati membri riusciranno a creare un **contesto politico e regolamentare favorevole**, volto a salvaguardare gli interessi sia delle imprese che dei lavoratori ⁽⁵⁾. Il ruolo e l'esperienza delle parti sociali sarà cruciale in questo processo. Inoltre, il dialogo sociale e la contrattazione collettiva in linea con le normative e prassi nazionali avranno una funzione fondamentale.

2.4. Con le nuove forme di occupazione la sfida non è più legata alla necessità di «innovazione e digitalizzazione», ma alla necessità di assicurare che ognuno riceva **un'istruzione e una formazione appropriate e di alta qualità**, concepite in modo da permettere alle persone di acquisire **rapidamente** nuove conoscenze, abilità e competenze. La questione risiede in come rendere complementari i robot e l'intelligenza umana e mantenere un **approccio incentrato sulla persona** in rapporto all'introduzione dell'intelligenza artificiale (AI) e della digitalizzazione in tutti i settori economici, anche lungo le catene del valore aziendale ⁽⁶⁾.

2.5. Di conseguenza, nel quadro delle politiche attive e della regolamentazione del mercato del lavoro, una delle questioni più importanti riguarda non solo in che modo **dare un nuovo orientamento all'istruzione, alla formazione e all'apprendimento permanente** (da un lato, in sintonia con le esigenze dei datori di lavoro e dei mercati lavorativi e, dall'altro, ai fini di una maggiore e migliore occupabilità in un mercato del lavoro in rapida evoluzione), ma anche come adattare il contenuto dei percorsi di formazione e istruzione ai fini del perfezionamento e della riqualificazione professionali, anche dei lavoratori adulti. Questa sfida riguarda allo stesso modo i datori di lavoro e i lavoratori, obbligandoli, e costringendo anche le istituzioni del mercato del lavoro, a destinare maggiori sforzi **alla previsione, alla pianificazione, al finanziamento e alla strategia**.

2.6. Il CESE invita la Commissione europea e gli Stati membri ad affrontare il grave problema del crescente numero di persone che sono prive del necessario livello di istruzione e che, di conseguenza, non sono in grado di tenere il passo con la rapidità dei cambiamenti, rischiando quindi la **marginalizzazione**.

3. Situazione attuale

3.1. Negli ultimi tempi il tema delle competenze (sia quelle apprese con l'istruzione e la formazione iniziale che quelle acquisite con l'apprendimento permanente) ha ricevuto una notevole attenzione da parte delle istituzioni dell'UE e delle organizzazioni internazionali, ed è stato esaminato a partire da angolature diverse, nel contesto dei rapidi mutamenti in atto nel mondo del lavoro. Nel presente parere, vengono utilizzati soli i dati riportati nei **documenti più recenti**.

3.2. Molti di questi documenti, discussi nel prosieguo, studiano il tema della produttività, concentrandosi su due dei suoi fattori, ossia, **le competenze e i nuovi modelli di organizzazione del lavoro**. Tutti i documenti convengono che una delle sfide principali che la quarta rivoluzione industriale implica per il mercato del lavoro sarà la **definizione delle nuove competenze** di cui i lavoratori avranno bisogno. Di recente, sono state discusse alcune proposte e talune utili buone pratiche. Il CESE si compiace per la campagna *e-Skills for Jobs* (Competenze digitali per l'occupazione) condotta nel 2015-2016 e per l'*e-Skills Manifesto* lanciato contemporaneamente dalla **Commissione europea**. Il Comitato raccomanda che i dieci principi fondamentali presentati siano considerati validi orientamenti per le future politiche digitali ⁽⁷⁾ e ribadisce le conclusioni esposte nei suoi recenti **pareri** ⁽⁸⁾ in materia. D'altro canto, con la nuova agenda per le competenze per l'Europa ⁽⁹⁾ è stata avviata una revisione del quadro delle competenze chiave e, in tale processo, l'*e-Skills Manifesto* del

⁽⁴⁾ OCSE (2017). *Future of Work and Skills* (Futuro del lavoro e delle competenze). Contributo dell'OCSE per la seconda riunione del gruppo di lavoro sull'occupazione del G20, febbraio 2017, febbraio 2017. Cfr. pag. 8.

⁽⁵⁾ *Dichiarazione delle parti sociali europee sulla digitalizzazione*, adottata il 16 marzo 2016 in occasione del vertice sociale trilaterale.

⁽⁶⁾ Come sottolineato dal Cedefop in una delle sue note informative (cfr. la nota 1 a piè di pagina), «la disoccupazione tecnologica è un tema ricorrente, ma la possibilità di avere un lavoro nell'era digitale dipenderà dall'intelligenza umana, non da quella artificiale».

⁽⁷⁾ Sono elencate nella *Dichiarazione di Riga sulle competenze digitali* del marzo 2015, che è stata pubblicata in occasione del lancio della campagna Competenze digitali per l'occupazione del 2015-2016 e dell'*e-Skills Manifesto*; cfr. le conclusioni di Riga del giugno 2015.

⁽⁸⁾ GU C 434 del 15.12.2017, pag. 36; GU C 434 del 15.12.2017, pag. 30; GU C 173 del 31.5.2017, pag. 45; GU C 303 del 19.8.2016, pag. 54; GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161; GU C 347 del 18.12.2010, pag. 1; GU C 128 del 18.5.2010, pag. 74; GU C 93 del 27.4.2007, pag. 38.

⁽⁹⁾ GU C 173 del 31.5.2017, pag. 45.

dicembre 2016 costituisce un elemento importante attraverso il riesame e l'aggiornamento delle competenze digitali. Il CESE valuta positivamente la recente adozione, da parte della Commissione, di due importanti iniziative (ossia la proposta di raccomandazione del Consiglio relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente e la comunicazione sul piano d'azione per l'istruzione digitale ⁽¹⁰⁾) e si attende una rapida attuazione degli orientamenti ivi contenuti.

3.3. Due recenti relazioni ⁽¹¹⁾ dell'OCSE sottolineano il legame tra disuguaglianze salariali e utilizzo del computer, vale a dire, l'impatto positivo del mutamento tecnologico sui salari dei lavoratori qualificati, situazione che tuttavia porta a un **ampliamento del divario retributivo** con i lavoratori meno qualificati. Sono altresì riportati vari esempi di nuovi lavori e delle competenze richieste, e viene ricordata la **crescente domanda** soprattutto di competenze specialistiche nel settore delle **TIC** necessarie per la programmazione, oltre che di competenze generiche e complementari in questo settore. Il CESE esprime inoltre apprezzamento per la recente relazione dell'OCSE sul tema *Key issues for digital transformation in the G20* («Questioni fondamentali per la trasformazione digitale nel G20»), che esamina in modo esaustivo le sfide politiche e le raccomandazioni a tale riguardo ⁽¹²⁾, e desidera sottolineare l'importanza di **relazioni industriali solide** per il successo delle politiche adottate nel quadro del G20 e a livello dell'UE. Per tale motivo il CESE ribadisce inoltre le conclusioni e raccomandazioni dei suoi recenti **pareri e studi**, in particolare di quelli dedicati agli effetti della digitalizzazione sulle imprese e sulle industrie tradizionali ⁽¹³⁾, alla necessità di un cambiamento nelle relazioni industriali ⁽¹⁴⁾, alla questione delle condizioni di lavoro dei lavoratori atipici ⁽¹⁵⁾, all'impatto dell'economia su richiesta (*on demand*) ⁽¹⁶⁾, al ruolo dei governi nelle misure strategiche e all'importanza dell'apprendimento permanente per il futuro ⁽¹⁷⁾. L'OCSE sta lavorando alla **nuova strategia per l'occupazione**, che dovrebbe essere lanciata l'anno prossimo, un capitolo della quale sarà dedicato alle competenze e ai divari digitali. Il CESE nutre preoccupazioni riguardo alla mancanza di un valore aggiunto reale nelle raccomandazioni politiche rivolte ai governi nel quadro del tema in discussione. Tuttavia, dato che l'OCSE è ancora nella fase di preparazione della suddetta strategia, il CESE seguirà il dibattito nel quadro della strategia per le competenze, anche in vista del vertice sulle competenze che l'OCSE organizzerà a giugno, e invita la Commissione europea a valutare nuove iniziative comuni.

3.4. Il **Forum economico mondiale**, pur sostenendo la quarta rivoluzione industriale, mette in guardia contro il rischio potenziale, stando ad alcune previsioni, della possibile scomparsa, entro il 2020, di circa 5 milioni di posti di lavoro nelle 15 principali economie sviluppate ed emergenti, senza che al momento se ne preveda una sostituzione, e offre alcuni spunti di discussione per quel che concerne **la stabilità delle competenze, il divario di genere nell'industria e le strategie relative al lavoro** ⁽¹⁸⁾.

3.5. Alla riunione di marzo 2016 del **vertice sociale trilaterale**, le parti sociali europee hanno chiesto alla Commissione europea di sostenere la trasformazione digitale delle economie e dei mercati del lavoro e l'hanno invitata a lavorare insieme con il vertice per assicurare che le politiche in materia di mercato del lavoro e competenze siano concepite **a favore sia delle imprese che dei lavoratori** ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 24 final e COM(2108) 22 final.

⁽¹¹⁾ Cfr. T. Berger e C. Frey (2016), *Structural Transformation in the OECD: Digitalisation, Deindustrialisation and the Future of Work* («Trasformazione strutturale nell'OCSE: digitalizzazione, deindustrializzazione e il futuro del lavoro»), Documenti di lavoro dell'OCSE sulle questioni sociali, l'occupazione e la migrazione, No. 193, OECD Publishing, Parigi; e *New Skills for the Digital Economy* («Nuove competenze per l'economia digitale»), Documenti dell'OCSE sull'economia digitale, No. 258, OECD Publishing, Parigi.

⁽¹²⁾ OCSE (2017). *Key issues for digital transformation in the G20* («Questioni fondamentali per la trasformazione digitale nel G20»). Relazione preparata per una conferenza organizzata congiuntamente dalla presidenza tedesca del G20 e dall'OCSE. Per l'elenco delle raccomandazioni, cfr. pp. 145-149.

⁽¹³⁾ GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161.

⁽¹⁴⁾ GU C 434 del 15.12.2017, pag. 30.

⁽¹⁵⁾ GU C 303 del 19.8.2016, pag. 54.

⁽¹⁶⁾ CESE (2017), *Impact of digitalisation and the on-demand economy on labour markets and the consequences for employment and industrial relations* («L'impatto della digitalizzazione e dell'economia a richiesta sul mercato del lavoro e le conseguenze per l'occupazione e le relazioni industriali»), studio preparato da un'équipe di ricerca del Centro per gli studi politici europei (CEPS).

⁽¹⁷⁾ GU C 173 del 31.5.2017, pag. 45.

⁽¹⁸⁾ Forum economico mondiale (2016) *The Future of Jobs. Employment, Skill and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution* («Il futuro dei posti di lavoro: strategia per l'occupazione, le competenze e la forza lavoro per la quarta rivoluzione industriale»). Global Challenge Insight Report.

⁽¹⁹⁾ Cfr. nota 2.

3.6. Il CESE appoggia la **risoluzione** del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 che formula all'indirizzo della Commissione delle raccomandazioni concernenti le **norme di diritto civile sulla robotica** ⁽²⁰⁾, in particolare quelle in materia di **principi etici** (sicurezza e salute delle persone, libertà, vita privata, integrità e dignità, autodeterminazione e non discriminazione, protezione dei dati personali e trasparenza; la necessità di aggiornare il quadro giuridico dell'Unione europea con una guida dei principi etici in linea con la complessità dei robot) e in materia di **istruzione e occupazione** (l'invito alla Commissione a fornire un sostegno significativo allo sviluppo delle competenze digitali in tutte le fasce di età, indipendentemente dalla situazione occupazionale; la necessità di avviare un numero maggiore di donne a una carriera nel digitale, di iniziare un'analisi e un monitoraggio più attenti delle tendenze occupazionali nel medio e lungo termine, nonché di sottolineare l'importanza di prevedere i cambiamenti nella società, soprattutto dal punto di vista dell'occupazione e della flessibilità delle competenze; il riconoscimento delle grandi potenzialità della robotica e dell'intelligenza artificiale in vari settori).

3.7. La nota informativa del **Cedefop** intitolata *Persone, macchine, robot e competenze* ⁽²¹⁾ lascia intendere che, prima di trarre conclusioni sul futuro, è importante comprendere i diversi modi in cui la tecnologia sta modificando il mondo del lavoro, cioè attraverso la sostituzione, la creazione e la trasformazione dei posti di lavoro; l'analisi per settore dei lavoratori adulti che hanno fatto **l'esperienza del cambiamento tecnologico** nel posto di lavoro durante il periodo 2009-2014 (pari in totale al 43 % dei lavoratori adulti) è importante per comprendere la portata dell'attuale sfida.

3.8. In tale contesto, il CESE desidera richiamare l'attenzione su due **recenti pareri** sulle nuove forme di lavoro ⁽²²⁾ adottati lo scorso mese di luglio. Si evidenzia in particolare l'importanza della **sicurezza sociale** per le persone occupate in queste nuove forme, di lavoro come i lavoratori che offrono le proprie competenze su piattaforme Internet («crowd worker»), e delle nuove tipologie di ambiente lavorativo; la rilevanza dell'apprendimento permanente e la necessità delle future competenze; il **ruolo fondamentale delle parti sociali e della contrattazione collettiva**, in linea con le normative e prassi nazionali, e quello della società civile in generale nel contenere gli effetti negativi di questi rapidi cambiamenti e nel rafforzare gli aspetti positivi.

3.9. La relazione di **Eurofound** del luglio 2017 sul tema *Non-standard forms of employment: recent trends and future prospects* ⁽²³⁾ («Forme atipiche di occupazione: tendenze recenti e prospettive future») è importante per l'analisi dei nuovi metodi di lavoro, ma anche (e soprattutto) perché suona il campanello d'allarme sugli aspetti della **protezione sociale**, del **reddito**, dell'**orario di lavoro** e della situazione poco chiara delle persone che lavorano con contratti atipici. Il CESE concorda con quanto proposto da Eurofound e invita i responsabili politici a prestare attenzione a tali questioni, già evidenziate dal CESE nei documenti summenzionati.

4. Il futuro è adesso: a) azioni e proposte

4.1. Nel nuovo contesto lavorativo in rapida evoluzione è difficile **definire le nuove professioni (e le competenze pertinenti)** restando sul piano teorico. In genere il mercato del lavoro, spesso con la partecipazione delle imprese e delle parti sociali, **anticipa la definizione** dei nuovi profili professionali in funzione delle sue esigenze. La **contrattazione collettiva** a tutti i livelli (in linea con le leggi e le prassi nazionali) e i **meccanismi di partecipazione dei lavoratori** a livello di impresa sono strumenti pertinenti per affrontare i mutamenti nei fabbisogni di competenze e formazione, oltre che per anticipare tali mutamenti e aumentare l'innovazione.

4.2. Inoltre, il CESE sottolinea che esistono **nuovi metodi**, come l'analisi dei megadati, che possono contribuire a cogliere **tempestivamente i segnali di cambiamento** nei fabbisogni del mercato del lavoro: queste tecniche completano gli strumenti di previsione tradizionali e altri strumenti di anticipazione delle competenze e possono contribuire a una comprensione migliore della domanda (in rapida evoluzione) di competenze nel contesto della veloce diffusione di nuove tecnologie.

4.3. Il proliferare di forme di occupazione atipiche nell'economia digitale rende necessari livelli adeguati di regolamentazione, in modo da assicurare la protezione sociale e la parità di accesso alla formazione e alla qualificazione professionale per tutti, compresi i lavoratori atipici ⁽²⁴⁾. Si dovrebbe studiare più a fondo se tale diritto individuale alla formazione dovrebbe essere trasferibile, ossia se le persone dovrebbero essere in grado di trasferirlo da un datore di lavoro a un altro e tra un paese e l'altro.

⁽²⁰⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica, A8-0005/2017.

⁽²¹⁾ Cfr. nota 3.

⁽²²⁾ GU C 434 del 15.12.2017, pag. 36 e GU C 434 del 15.12.2017, pag. 30.

⁽²³⁾ Eurofound: *Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects* («Forme di occupazione atipiche: andamenti recenti e prospettive future»), Dublino (2017).

⁽²⁴⁾ GU C 434 del 15.12.2017, pag. 30.

4.4. Il CESE ritiene inoltre cruciale migliorare la partecipazione dei lavoratori all'apprendimento permanente e determinare, di concerto con le imprese, i contenuti della formazione sul posto di lavoro in modo che sia i lavoratori che le imprese ne traggano benefici. La parità di accesso dei lavoratori all'apprendimento per il lavoro e alla formazione professionale continua dovrebbe essere assicurata investendo in una pluralità di programmi e strumenti. Si potrebbe anche sfruttare il potenziale offerto dalle piattaforme di apprendimento online e digitali, tuttavia, il loro utilizzo dovrebbe essere concordato con le parti sociali, rispettando sia le disposizioni sull'orario di lavoro che il tempo libero dei lavoratori. È importante riconoscere che l'apprendimento permanente può essere di tipo formale, non formale o informale. Tutte le forme di apprendimento possono apportare un valore aggiunto, se sono ben concepite con il concorso degli attori pertinenti. La convalida dell'apprendimento non formale e informale è importante per migliorare e dimostrare le competenze e le capacità della persona considerata.

4.5. Il **coinvolgimento dei lavoratori** nei programmi sull'uso corretto della tecnologia nell'impresa è fondamentale. In questo modo ai lavoratori saranno dati gli strumenti e la formazione che permetteranno loro di gestire la tecnologia nel loro settore, e verrà altresì assicurata la loro partecipazione al processo di innovazione, garantendo così che la **consapevolezza** trasformi la loro paura del cambiamento in opportunità di crescita professionale e personale.

4.6. Il CESE sottolinea l'importanza di intervenire in modo concreto per aiutare i sistemi nazionali d'istruzione e formazione ad **adattare i loro programmi** nel più breve tempo possibile, in modo che i piani di studio e i sistemi basati sul lavoro possano meglio corrispondere alle esigenze del mercato del lavoro, nonché per assicurare che i sistemi d'istruzione e formazione siano efficaci nel raggiungere tutte le persone, compresi i lavoratori a rischio di esclusione a causa delle nuove forme digitali di occupazione, come i **lavoratori poco qualificati**, le **persone con disabilità** e la **popolazione rurale**, che vive in territori in cui la diffusione della banda larga è molto inferiore rispetto a quella delle aree metropolitane. È pertanto essenziale **semplificare** le relative procedure amministrative negli Stati membri in cui sono gravose. Per raggiungere questi obiettivi, il CESE invita la Commissione e gli Stati membri, nel quadro del processo del semestre europeo, ad adottare misure concrete, ad esempio: la creazione di nuovi meccanismi di monitoraggio a livello dell'UE per raccogliere e valutare i dati sui risultati conseguiti a livello nazionale per quanto riguarda l'estensione della formazione digitale e permanente; la fissazione di nuovi parametri di riferimento per stabilire nuovi livelli comuni dell'istruzione di base e nuovi programmi di competenze digitali a livello dell'UE e per evitare l'ampliamento del divario tra gli Stati membri dell'UE; il rafforzamento delle sinergie tra i paesi attraverso la partecipazione a reti e a infrastrutture elettroniche; la fissazione di criteri solidi, basati sui risultati, per la ripartizione dei fondi e l'erogazione di incentivi, allo scopo di migliorare la **coesione** tra gli Stati membri per quel che concerne i loro sistemi d'istruzione e formazione.

4.7. Il CESE esprime infatti la propria preoccupazione per il futuro delle persone **scarsamente qualificate** e, più in generale, dei **gruppi vulnerabili** in Europa. Essa teme che l'iniziativa denominata «Percorso di miglioramento del livello delle competenze» nel quadro della nuova agenda per le competenze non sia sufficiente per affrontare il problema. Come recentemente indicato dal Cedefop⁽²⁵⁾, la definizione di questo vasto gruppo, formato da numerose diverse categorie di persone svantaggiate, è complessa e mal compresa, mentre le relative statistiche sono preoccupanti: per esempio, ancora nel 2015 un europeo adulto tra i 25 e i 64 anni su quattro (circa 64 milioni di adulti) disponeva soltanto di una qualifica bassa, mentre la percentuale della popolazione adulta con un basso livello di competenze cognitive nell'alfabetizzazione e nella capacità di calcolo era, rispettivamente, del 18 % e del 20 %. I dati del Cedefop indicano che questo gruppo ha minori probabilità di partecipare ad un'attività di apprendimento. Poiché lo studio ha dimostrato che investire nelle competenze ha un ritorno positivo, il CESE si aspetta che la Commissione europea si adoperi in misura maggiore per assicurare che i gruppi vulnerabili, come le **persone in età più avanzata**, possano partecipare ad **iniziative di apprendimento per adulti**, volte a evitare il rischio di una loro marginalizzazione nel mercato del lavoro, e siano incoraggiati a farlo. È inoltre importante entrare in contatto con i lavoratori nella fascia di età compresa tra i 55 e i 64 anni, dato che essi sono spesso i meno propensi a partecipare all'apprendimento permanente. Il CESE, inoltre, sottolinea l'importanza di adattare i macchinari e i software delle nuove tecnologie in modo che possano essere utilizzati anche dalle **persone con disabilità**.

4.8. Un'attenzione particolare andrebbe inoltre riservata a **misure specifiche di genere** volte a colmare i divari digitali. Il persistere di differenze di genere nel settore dell'istruzione può significare che le donne trarranno minori benefici dalle nuove opportunità di lavoro nelle professioni della scienza, tecnologia, ingegneria e matematica (STEM). Una maggiore flessibilità lavorativa può aumentare il tasso di occupazione delle donne, ma può anche avere un impatto negativo sulla qualità del loro posto di lavoro⁽²⁶⁾.

⁽²⁵⁾ CEDEFOP (2017), *Investing in skills pays off: The economic and social cost of low-skilled adults in the EU* («Investire nelle competenze paga — Il costo economico e sociale dei lavoratori adulti poco qualificati nell'UE»).

⁽²⁶⁾ OCSE (2017), *Going Digital: The Future of Work for Women* («Going digital: il futuro del lavoro per le donne»), documento strategico sul futuro del lavoro.

4.9. In questa situazione di cambiamenti rapidi e incessanti, è indispensabile mettere a disposizione di tutti un'offerta formativa ampia e differenziata che possa portare all'acquisizione di **competenze valide (utilizzabili)** per il mercato del lavoro e nel mercato del lavoro, in linea con la dimensione digitale della nuova società, proteggendo ogni lavoratore dal rischio di essere escluso dal mercato del lavoro o di essere relegato in forme di lavoro precarie. Bisognerebbe tener conto delle aspettative dei lavoratori e delle esigenze dei mercati del lavoro negli attuali programmi d'istruzione e formazione, in modo che le imprese possano espandersi e i cittadini possano trovare un posto di lavoro, oppure avere successo in quello esistente, in linea con le loro qualificazioni, attese e competenze. La **partecipazione attiva dei lavoratori** ai programmi di apprendimento permanente e alla formazione sul posto di lavoro costituisce una *condicio sine qua non* per la crescita e la competitività delle imprese, per l'occupabilità dei lavoratori e per la garanzia di posti di lavoro di qualità.

4.10. Il CESE sottolinea anche l'importanza di aumentare l'offerta di percorsi di **apprendimento permanente** e la partecipazione a tali percorsi, allo scopo di migliorare il rendimento delle imprese e la crescita personale e professionale dei lavoratori. Andrebbero adottate misure concrete volte ad assicurare a tutti⁽²⁷⁾, in funzione delle necessità individuate, l'offerta di apprendimento permanente e la possibilità di parteciparvi. L'apprendimento permanente dovrebbe essere fornito ripartendo in modo adeguato i costi e l'impegno gestionale tra i governi, i datori di lavoro e i lavoratori e in collaborazione con istituzioni pubbliche e private, oltre che con le parti sociali. A questo proposito, il CESE osserva che bisognerebbe adottare iniziative per verificare se siano necessarie misure, e quali, per istituire il diritto al congedo di studio/formazione retribuito e che occorrerebbe prendere in considerazione misure a livello dell'UE al fine di generalizzare le buone pratiche sulle norme minime in materia di diritto ai congedi di studio/formazione di alcuni Stati membri⁽²⁸⁾. Il CESE sottolinea la necessità di un'**offensiva per le qualifiche** allo scopo di sostenere la crescente digitalizzazione dei mercati del lavoro dell'UE, di fornire incentivi all'investimento sia a livello di impresa che nel settore pubblico, di promuovere gli **investimenti pubblici e privati nell'istruzione e formazione professionale**.

4.11. Il CESE sottolinea inoltre l'esigenza di assicurare la **parità di accesso ai servizi digitali** per tutti, in particolare per gli anziani e le persone con disabilità, in modo che i nuovi obiettivi tecnologici non siano un ostacolo ma una grande e reale opportunità per ciascuno, senza discriminazioni o intralci. Il Comitato invita la Commissione europea e gli Stati membri a trovare gli strumenti per assicurare a tutti un sostegno adeguato nel quadro di questa «nuova società» e, al tempo stesso, a garantire che il settore pubblico disponga delle risorse di cui necessita per far fronte a queste esigenze. In particolare, alle persone che rischiano di perdere il lavoro a causa dell'automazione andrebbe fornita una formazione che renda possibile la loro riqualificazione professionale.

4.12. Il CESE esorta la Commissione europea e gli Stati membri a sviluppare, con il coinvolgimento delle parti sociali e di altre organizzazioni della società civile, dei programmi che prevedano un accesso gratuito alle opportunità di formazione, buoni formativi oppure una condivisione dei costi per coloro che non possono sostenere le spese. Nel caso in cui i lavoratori abbiano bisogno di una formazione aggiuntiva, è importante trovare un **equilibrio tra l'orario di lavoro e gli impegni di apprendimento** che risulti accettabile sia al lavoratore che al datore di lavoro. A tale riguardo, il CESE ribadisce l'importanza di esaminare e condividere le esperienze sulle modalità applicate nei vari Stati membri per organizzare e fornire corsi di formazione, tra cui, ad esempio, le molteplici pratiche di offerta sul posto di lavoro di un apprendimento permanente per gli occupati e la pratica dei **congedi di formazione** (alcuni dei quali retribuiti) che andrebbero incoraggiate e sostenute in tutta l'UE.

4.13. La qualità degli investimenti nella **crescita inclusiva** e la creazione di **posti di lavoro di buona qualità** riveste un'importanza fondamentale. Il CESE sottolinea pertanto la necessità di fornire **risorse adeguate** per accompagnare la transizione verso il cambiamento tecnologico e la digitalizzazione, facendo fronte alla necessità impellente di acquisire le pertinenti capacità e competenze non soltanto sul posto di lavoro, ma anche attraverso lo sviluppo di sistemi di formazione efficienti, per garantire un costante adeguamento delle competenze. Il CESE considera prioritario individuare **specifiche linee di finanziamento** da destinare a questa transizione e valutare nuovi criteri basati sui risultati per la loro assegnazione.

4.14. Ai fini dell'adeguamento delle competenze, il CESE invita inoltre la Commissione europea e gli Stati membri a fare il miglior uso possibile, come strumento complementare, dei **Fondi strutturali** e, in particolare, del Fondo sociale europeo, le cui priorità per gli investimenti in capitale umano devono essere confermate e salvaguardate. La Commissione europea e gli Stati membri, insieme con le parti interessate della società civile, dovrebbero sviluppare un quadro di criteri comuni al fine di acquisire una mutua comprensione dei nuovi bisogni e obiettivi in materia di competenze, tenendo conto, da un lato, delle differenze riscontrabili nell'Unione europea e della mobilità non solo delle persone fisiche, ma anche del contenuto del lavoro e considerando, dall'altro, l'esigenza di livelli omogenei di perfezionamento e riqualificazione professionali per promuovere la coesione tra gli Stati membri dell'UE.

⁽²⁷⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione — COM(2006) 481 final.

⁽²⁸⁾ GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161.

4.15. Strumenti debitamente aggiornati, come il **quadro europeo delle qualifiche**, e l'attuazione della **direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali**, hanno una loro utilità ai fini della trasparenza delle qualifiche ottenute.

4.16. Le competenze digitali sono ovviamente molto importanti nel quadro della quarta rivoluzione industriale. In tale contesto, alle **competenze di base** (in particolare, la matematica, la fisica, la chimica e la biologia), che sono insegnate anche negli istituti tecnici e professionali, e alle competenze linguistiche avanzate occorre attribuire e riconoscere un nuovo valore: senza di loro non è possibile compiere il passo successivo verso le competenze avanzate nel campo della tecnologia e dell'informatica, che sono necessarie per lavorare in ambienti multiculturali in cui la digitalizzazione e la robotica rappresentano i concetti fondamentali dell'attività professionale.

4.17. Le **conoscenze fondamentali** sono essenziali, in quanto favoriscono il pensiero critico, che è necessario per selezionare le fonti di informazione e comprendere le nuove tecnologie. Andrebbe prestata una maggiore attenzione alle **competenze tecniche e specialistiche**, oltre che a quelle **trasversali**: le prime sono necessarie nei processi di produzione, ma le seconde possono aiutare i lavoratori a gestire scenari complessi e mutevoli. Una ricetta vincente per il futuro risiede, infatti, nella **complementarità delle competenze**. Per quanto riguarda in particolare le competenze trasversali, è inoltre necessario sia **formare adeguatamente gli insegnanti e gli operatori dei settori dell'istruzione e della formazione**, che aiutare **le famiglie** a prendere coscienza della loro importanza.

4.18. Il CESE appoggia un approccio che ponga un **forte accento sulle competenze trasversali** (come la capacità di risolvere problemi complessi, il pensiero critico, il lavoro di gruppo, la capacità di dare un senso alle cose, il pensiero innovativo e adattivo, la competenza interculturale, la collaborazione virtuale, la flessibilità cognitiva, ecc.) in quanto sono elementi fondamentali dello sviluppo umano e possono aiutare i lavoratori a pensare in modo autonomo, prima che venga chiesto loro di appropriarsi delle competenze digitali. Il CESE propone di rivolgere un'attenzione particolare allo sviluppo di queste competenze in occasione della revisione del **quadro europeo per le competenze chiave**.

4.19. Per **guidare** l'ulteriore sviluppo e il percorso professionale dei giovani, occorre fornire loro, a **scuola**, **informazioni** specifiche sul mondo del lavoro e sugli orientamenti relativi alle opportunità di istruzione, formazione e lavoro, ma per il futuro sarà essenziale anche **l'orientamento permanente**. La **scelta di una professione** rappresenta una decisione cruciale. I giovani possono compiere scelte con cognizione di causa se vengono accompagnati durante questo periodo e viene mostrato loro il ventaglio delle opportunità formative e delle carriere professionali.

4.20. A seconda del loro legame con il territorio, da un lato, e della loro missione, dall'altro, **le scuole, le università e gli istituti di formazione** offrono un insieme di nuove conoscenze e di nuove modalità di apprendimento. Il CESE ritiene importante creare **interconnessioni** tra il ruolo e le attività di questi soggetti e il ruolo dei governi e delle istituzioni a livello centrale e locale, oltre che con il mondo del lavoro. Questo processo deve essere incoraggiato e sostenuto, riconoscendo il ruolo centrale delle organizzazioni della società civile e del dialogo sociale, che deve essere sviluppato a partire dal livello locale e territoriale.

4.21. Il CESE invita la Commissione ad approfondire la questione relativa alla creazione di un **registro** aggiornato di **buone pratiche** con le potenzialità per fungere da facilitatore di un dibattito su scala europea volto a individuare orientamenti e standard basati sulle buone pratiche nel campo della formazione professionale.

4.22. Le competenze acquisite attraverso percorsi di **apprendimento non formale e informale** sono sempre più importanti. Nel suo parere del 2015 ⁽²⁹⁾ il CESE ha sottolineato la necessità sia di adottare le misure richieste perché i sistemi di qualifica nazionali possano garantire la loro **convalida** (in base alla raccomandazione 2012/C 398/01 del Consiglio ⁽³⁰⁾) sia di mettere in evidenza il ruolo cruciale della società civile organizzata in questo processo. L'opportuna convalida (che si compone delle fasi di identificazione, documentazione, valutazione e certificazione) apporterà un valore aggiunto al mercato del lavoro, oltre a servire a mettere in evidenza la consapevolezza professionale individuale, vale a dire, la conoscenza delle proprie capacità. È pertanto cruciale incoraggiare i **servizi per l'impiego** e le «agenzie private/pubbliche» ad assumere un ruolo molto più attivo in questo processo. Per essere di beneficio sia ai lavoratori che ai datori di lavoro, la convalida dovrebbe essere accessibile e avere un costo ragionevole.

4.23. Il CESE mette in evidenza le dieci azioni prioritarie della **nuova agenda per le competenze**, ossia: l'iniziativa sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze, misure per rendere l'istruzione e la formazione professionale (IFP) una scelta di elezione, il quadro delle competenze chiave, la coalizione per le competenze e le occupazioni digitali, il quadro europeo delle qualifiche (QEQ), gli strumenti di determinazione delle competenze per i cittadini di paesi terzi, il quadro Europass, la raccolta di dati per affrontare il problema della fuga dei cervelli, il piano per la cooperazione settoriale sulle competenze e, infine, la raccomandazione sul monitoraggio dei percorsi di carriera dei laureati. Sono tutti strumenti utili per dotare le persone delle giuste competenze.

⁽²⁹⁾ GU C 13 del 15.1.2016, pag. 49.

⁽³⁰⁾ Raccomandazione del Consiglio, del 20 dicembre 2012, sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale.

4.24. Ai fini di un'equa transizione e affinché le politiche attive del mercato del lavoro funzionino, sono necessari **servizi per l'impiego** efficienti, in grado non soltanto di gestire la domanda e l'offerta di posti di lavoro, ma anche di offrire **orientamento e consulenza** a chi è in cerca di lavoro. Il CESE invita gli Stati membri a investire maggiori risorse nel rafforzare non solo l'efficacia e l'efficienza, ma anche le capacità dei servizi per l'impiego e del personale che vi lavora, oltre che nel mettere a punto strumenti volti a sostenere chi non ha ancora fatto il suo ingresso nel mercato del lavoro. In questo modo, ai lavoratori potrebbe essere offerta l'opportunità di entrare in contatto con imprenditori in grado di apprezzare le loro qualità e competenze, in un sano circolo virtuoso di crescita professionale e concorrenza tra imprese.

4.25. Per quanto riguarda le opportunità di lavoro, è molto importante che l'UE affronti la questione della cosiddetta **fuga di cervelli**, vale a dire, la perdita di capitale umano altamente qualificato subita da taluni Stati membri. In una prospettiva ideale, la mobilità in Europa dovrebbe favorire uno **scambio di cervelli** tra paesi, ossia portare a un arricchimento che vada a beneficio di tutti gli Stati membri. La realtà, tuttavia, è diversa. Alcuni Stati membri dell'UE, in particolare i paesi dell'Europa occidentale e settentrionale, esercitano un'attrattiva molto maggiore sui lavoratori mobili dei paesi più fragili e meno strutturati, che si trovano soprattutto nell'Europa orientale e meridionale, a causa della maggiore disponibilità di posti di lavoro e della loro capacità di offrire retribuzioni più alte. Si tratta principalmente dei settori legati all'Industria 4.0, che vanno dall'industria manifatturiera al settore dei servizi, ma tale fenomeno riguarda anche altri comparti, come la medicina e la ricerca, che per definizione alimentano gran parte di questo esodo. Il risultato è un consistente deflusso di persone, competenze e talenti dai paesi d'origine, che porta a una perdita non solo di competitività, ma anche dei loro investimenti nell'istruzione e di gettito fiscale nazionale ⁽³¹⁾. In alcuni casi, lavoratori mobili altamente qualificati non riescono a trovare nel mercato del lavoro del paese di accoglienza un'occupazione che corrisponda alle loro qualifiche e finiscono per svolgere mansioni per le quali sono troppo qualificati. Questa situazione può essere evitata se l'Europa incoraggia **gli scambi di posti di lavoro tra imprese di Stati membri diversi**. In termini più generali, sono necessari ulteriori sforzi a livello dell'UE per promuovere la **convergenza verso una crescita economica inclusiva, trainata dall'innovazione e foriera di occupazione** e una maggiore **coesione sociale**.

4.26. Un'altra questione importante da affrontare riguarda **la salute e la sicurezza** dei lavoratori. Le innovazioni tecnologiche porteranno probabilmente alla scomparsa di lavori pesanti e pericolosi, migliorando così la qualità del lavoro, ma potrebbero fare la loro comparsa nuove patologie, in particolare per i (tele)lavoratori isolati. Il dialogo sociale a livello europeo, nazionale e settoriale è lo strumento utile per valutare se e in quale misura la salute e la vita privata dei lavoratori richieda **un'ulteriore protezione**, in un'epoca in cui si può comunicare ovunque grazie alla tecnologia mobile digitale, nonché quali misure risultino appropriate a tal fine. Di conseguenza, è necessario individuare i mezzi per prevenire eventuali nuovi patologie: un esempio a questo proposito è il cosiddetto «**diritto a scollegarsi**» che, seppure recentemente riconosciuto in Francia e applicato in altri Stati membri per effetto di accordi settoriali e a livello d'impresa, non è tuttavia ancora preso in considerazione a livello dell'UE. Tale possibilità deve essere ulteriormente valutata a livello dell'UE, alla luce della necessità di rispettare le disposizioni in materia di orario di lavoro e di mantenere la conformità al nuovo approccio in materia di equilibrio tra vita professionale e vita privata.

4.27. A tale proposito, l'Internet degli oggetti (IoT), la protezione dei dati personali e i megadati sono altri temi di grandissima rilevanza quando si tratta di familiarità con gli strumenti digitali per la formazione e l'apprendimento online e con le sfide legate alla protezione dei dati. In tale contesto, bisognerebbe porre l'accento anche sul ruolo delle **associazioni dei consumatori** perché queste possono contribuire efficacemente alla progettazione di nuovi strumenti, tesi ad affrontare le grandi sfide legate alla necessità di garantire il rispetto della vita privata quando vengono acquistati e utilizzati servizi di apprendimento online ⁽³²⁾.

5. Il futuro è adesso: b) esempi di buone pratiche per la riqualificazione e il perfezionamento professionali dei lavoratori

5.1. Tra le buone pratiche riconosciute figurano le risorse didattiche aperte (RDA, vale a dire, materiale didattico digitale messo a disposizione con licenze che ne consentono il riutilizzo, la modifica e la distribuzione) e i corsi online aperti e di massa (MOOC, ossia corsi aperti disponibili in rete, concepiti per l'apprendimento a distanza). Si tratta di pratiche relativamente recenti, ma è importante potenziare i servizi di consulenza e informazione a questo proposito. Il ricorso alle RDA e ai MOOC può costituire uno strumento importante per **rendere possibile l'accesso all'istruzione e alla formazione** attraverso un impiego efficiente delle risorse che consenta alle persone di conciliare lavoro e impegni familiari.

⁽³¹⁾ Schellinger, A. (2017). *Brain Drain — Brain Gain: European Labour Markets in Times of Crisis* («Fuga di cervelli — afflusso di cervelli: i mercati del lavoro europei in periodi di crisi»). A Friedrich-Ebert-Stiftung Project 2015–2017, p. 88.

⁽³²⁾ GU C 81 del 2.3.2018, pag. 102.

5.2. Il CESE ritiene che un **quadro europeo delle competenze digitali** costituisca uno strumento utile a livello europeo: esso fornisce un riferimento per 40 competenze applicate agli ambienti di lavoro TIC, utilizzando un linguaggio comune per le competenze, le capacità, le conoscenze e i livelli di abilità che può essere compreso in tutta l'Europa, includendo anche i requisiti di competenze e conoscenze dei professionisti, delle professioni e delle organizzazioni del settore delle TIC secondo una suddivisione in cinque livelli di abilità, ed è concepito per rispondere alle esigenze dei cittadini, delle imprese e di altre organizzazioni del settore pubblico e di quello privato, in particolare degli istituti di formazione e delle aziende.

5.3. Per quanto riguarda la **formazione professionale in azienda**, i sistemi duali di formazione professionale esistenti in paesi come l'Austria, la Germania, la Danimarca e i Paesi Bassi devono essere annoverati tra le buone pratiche, dato che le parti sociali sono coinvolte nell'adattamento in corso dei sistemi di IFP al nuovo mondo del lavoro che è trainato dalla tecnologia digitale⁽³³⁾.

5.4. Secondo il CESE, la Fundación estatal para la formación en el empleo in Spagna, gli Organismes paritaires collecteurs agréés in Francia e i Fondi interprofessionali per la formazione continua in Italia rappresentano buone pratiche per quel che concerne il **finanziamento di corsi di formazione sul posto di lavoro**, contribuendo in misura significativa all'aggiornamento delle competenze digitali dei lavoratori.

5.5. Analogamente, possono risultare utili anche i **programmi di formazione rivolti ai singoli**: ad esempio, in Francia sono disponibili il conto personale di formazione (CPF), il permesso per formazione (CIF), il permesso per valutazione delle competenze (CBC) e il permesso per validazione delle esperienze acquisite (CVAE).

5.6. In **Italia** esistono due tipi di permessi per seguire una formazione: il primo tipo è per il completamento dell'istruzione secondaria superiore e/o universitaria e per attività di formazione diverse da quelle offerte dai datori di lavoro; il secondo tipo è rivolto sia ai lavoratori occupati che a quelli disoccupati ed è teso a garantire il **diritto** dei lavoratori **all'apprendimento permanente**. La **contrattazione collettiva** ha individuato i possibili beneficiari, il numero complessivo di ore lavorative che si possono dedicare alla formazione e la retribuzione percepita. Infine, in Italia esiste anche il cosiddetto **voucher formativo**, che è un tipo di finanziamento individuale per attività di formazione volto a rafforzare l'occupabilità delle persone attraverso corsi di formazione professionale a carattere innovativo.

5.7. La **Germania** è uno dei paesi con il più elevato tasso di attività al mondo e con la percentuale di disoccupazione più bassa: secondo un'indagine dell'OCSE, la percentuale di occupati non risente dell'alto livello di automazione, dato che i lavoratori ricevono una formazione per utilizzare i robot e seguono un **percorso di accompagnamento verso altre attività lavorative** se il loro posto sul lavoro è automatizzato. Tuttavia, in alcune settori è diminuita la domanda di lavoro e può accadere che le persone che fanno il loro ingresso nel mercato del lavoro non dispongano della formazione in competenze digitali che è necessaria per trovare lavoro. Le parti sociali tedesche hanno deciso di accettare la **sfida dell'innovazione** e hanno avviato le trattative sui modi per affrontare questa sfida nel mercato del lavoro.

5.8. L'anno scorso la Francia ha approvato una legge sul **diritto a scollegarsi**. In Italia è in corso il dibattito su questo tema e tale diritto è stato riconosciuto in alcuni contratti collettivi.

5.9. Il CESE ritiene che i giovani nelle prime fasi dell'istruzione scolastica e della formazione debbano ricevere un insegnamento non soltanto in funzione delle esigenze del mercato del lavoro, ma anche per una **piena cittadinanza attiva**⁽³⁴⁾. Infine, tra le buone pratiche figura anche l'inserimento di un **corso di programmazione di base** tra le materie di molte scuole elementari dell'Estonia.

5.10. La Commissione europea, in una sua recente pubblicazione intitolata *Business cooperating with vocational education and training providers for quality skills and attractive futures*⁽³⁵⁾ («Imprese che cooperano con i fornitori di istruzione e formazione professionale per competenze di qualità e un futuro attraente»), segnala numerosi esempi interessanti di buone pratiche attuate in vari Stati membri, le quali, con i necessari adattamenti, potrebbero essere utilmente seguite anche altrove:

- il progetto AQUA (in Austria), per far corrispondere le competenze dei disoccupati alle esigenze dei datori di lavoro, in particolare le PMI,
- il programma Coop Madskolen (in Danimarca), per porre rimedio alla crescente carenza di lavoratori nell'industria alimentare,

⁽³³⁾ GU C 13 del 15.1.2016, pag. 57 e GU C 143 del 22.5.2012, pag. 94.

⁽³⁴⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema *Nuova strategia dell'UE in materia di istruzione*, punto 1.2, GU C 81 del 2.3.2018, pag. 167.

⁽³⁵⁾ Commissione europea (2017), *Business cooperating with vocational education and training providers for quality skills and attractive future* («Imprese che cooperano con i fornitori di istruzione e formazione professionale per competenze di qualità e un futuro attraente»), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

- l'iniziativa Tech Partnership (nel Regno Unito), per stimolare l'offerta di manodopera nel settore digitale,
 - i programmi Duales Studium (in Germania), per colmare la carenza di competenze con un approccio dal basso,
 - gli Istituti tecnici superiori (in Italia), per assicurare un afflusso stabile di lavoratori qualificati a livello locale in settori strategici,
 - l'iniziativa Techwise Twente (nei Paesi Bassi), che si rivolge a istituti di IFP per assicurare che le competenze insegnate siano quelle richieste dal settore dei materiali ad alta tecnologia,
 - il progetto Cooperative Education (attuato in Serbia e finanziato dalla Germania), per migliorare l'offerta di manodopera in alcuni settori in cui vi è carenza di competenze,
 - il progetto Educate for Business (in Lituania e Lettonia), che ha permesso di aggiornare i piani di studio dei programmi di IFP per allinearli al mercato del lavoro,
 - il Campus Valkeakoski (in Finlandia) che, grazie a uno stretto dialogo con le imprese locali, permette agli studenti degli istituti di IFP di acquisire le giuste competenze digitali nei settori dell'automazione e della robotica,
 - il progetto Step Ahead (attuato in Slovacchia con il contributo di attori della Repubblica ceca e del Regno Unito), che si rivolge a insegnanti di istituti di IFP per assicurare che le competenze insegnate siano quelle necessarie sul mercato del lavoro,
 - la Fundación Laboral de la Construcción (in Spagna), per sviluppare le competenze dei lavoratori nel settore delle costruzioni e per fornire piani di studio al passo coi tempi nella formazione professionale iniziale,
- e infine
- l'iniziativa transnazionale Nestlé needs YOUth, che crea opportunità di apprendimento duale e mette a punto piani di studio insieme alle scuole di IFP.

Ciascuna di queste iniziative è incentrata su uno o più aspetti, ad esempio, far corrispondere la domanda all'offerta, l'apprendimento basato sul lavoro, le competenze digitali e imprenditoriali, la mobilità e l'integrazione sociale.

Bruxelles, 15 marzo 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

533^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE, 14.3.2018 – 15.3.2018

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Lotta ai contenuti illeciti online — Verso una maggiore responsabilizzazione delle piattaforme online

[COM(2017) 555 final]

(2018/C 237/03)

Relatore: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Consultazione	Commissione europea, 17.11.2017
Base giuridica	Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	9.3.2018
Adozione in sessione plenaria	14.3.2018
Sessione plenaria n.	533
Esito della votazione	180/4/5
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 I contenuti illeciti online rappresentano un problema complesso e di natura trasversale che deve essere affrontato da vari punti di vista, in funzione della valutazione data alla sua incidenza e del trattamento riservato a tale questione nel quadro giuridico degli Stati membri.

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sottolinea l'importanza di istituire un quadro regolamentare adeguato ed equilibrato per le piattaforme del mercato unico digitale, in modo da poter contribuire a creare un clima di fiducia sia per le imprese che per i consumatori in generale, e questo permetterebbe di confidare nelle piattaforme che si desidera utilizzare. Bisogna adottare, in materia di regolamentazione e autoregolamentazione, approcci politici che siano flessibili, sostenibili e offrano una risposta diretta alle sfide, specialmente in rapporto alle procedure per l'individuazione, l'indagine, la segnalazione e il ritiro di contenuti illeciti dalle piattaforme.

1.2 Il CESE ritiene necessario che venga mantenuta la coerenza tra i criteri e le misure da adottare e quanto indicato in proposito nei suoi pareri precedenti. Il punto di partenza deve essere la considerazione che ciò che è illegale nel mondo reale lo è anche in ambiente digitale («online»). Il CESE evidenzia l'importanza della neutralità tecnologica e della coerenza tra le norme applicate online e offline in situazioni equivalenti, in funzione delle necessità e possibilità.

1.3 È indispensabile conseguire il massimo equilibrio possibile tra le limitazioni previste in caso di contenuti illeciti e la garanzia del rispetto dei diritti fondamentali, anche in rapporto alle differenze — sul piano delle dimensioni e dell'attività — tra le piattaforme online.

Il CESE invita la Commissione ad adottare misure appropriate contro la crescente diffusione di messaggi violenti e/o discriminatori sulle piattaforme, e mette l'accento sull'importanza sia di proteggere le persone vulnerabili e i minori, che di combattere ogni forma di razzismo, sessismo, incitamento al terrorismo e bullismo anche nell'ambiente digitale.

1.4 Occorre in particolare prendere in considerazione l'efficacia delle azioni da condurre per quelle piattaforme online la cui sede si trova al di fuori del territorio dell'Unione europea.

Inoltre, è opportuno che la Commissione passi in rassegna e classifichi, nella misura del possibile, i contenuti illeciti pubblicati, in modo da poterne ricomprendere altri che non sono esplicitamente menzionati nella comunicazione.

In ogni caso, l'applicazione dei principi guida per le procedure di individuazione, indagine, notifica e ritiro andrebbe promossa nei seguenti casi:

- a) per tutelare i diritti riconosciuti dalle convenzioni internazionali, come quelle intese a proteggere:
 - i minori da quei contenuti digitali che possano essere in contrasto con quanto stabilito nella convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
 - le persone disabili da quei contenuti digitali che possano essere in contrasto con quanto stabilito nella convenzione sui diritti delle persone con disabilità;
- b) per garantire l'assenza di discriminazioni di genere nei contenuti digitali, specialmente per quanto riguarda l'applicazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso a beni e servizi e nella loro fornitura, e per assicurare la parità di genere e la dignità umana nella pubblicità;
- c) per garantire e assicurare che i contenuti digitali siano conformi a quanto previsto nell'agenda digitale allo scopo di rafforzare la sicurezza e il rispetto dei diritti dei consumatori nella società digitale.

Il testo della comunicazione dovrebbe tener conto delle ripercussioni che i contenuti illeciti possono generare sul mercato unico, in modo che sia possibile adottare le misure di prevenzione necessarie a preservarne il funzionamento in linea con i principi ispiratori.

1.5 In sintesi, il CESE reputa assai opportuna l'iniziativa della Commissione europea di presentare la comunicazione in esame che, in generale, riserva un trattamento corretto alla questione di come fare fronte alla pubblicazione di contenuti illeciti online. A tal fine, occorre riflettere sulla possibilità di rivedere il testo della direttiva sul commercio elettronico, della direttiva sulle pratiche commerciali sleali e della direttiva sulla pubblicità ingannevole e comparativa, sulla base — tra gli altri criteri — di norme che siano adeguate alle esigenze future e neutrali sul piano tecnologico, dato che sono essenziali per lo sviluppo delle piattaforme europee, allo scopo di non seminare l'incertezza tra gli operatori economici e di non limitare l'accesso ai servizi digitali.

2. Contesto di riferimento

2.1 Le piattaforme online costituiscono una tipologia di prestatori di servizi della società dell'informazione che esercitano la funzione di intermediari all'interno di un determinato ecosistema digitale. Questa tipologia comprende un'ampia gamma di soggetti che partecipano a numerose attività economiche, come il commercio elettronico, i *mass media*, i motori di ricerca, l'economia collaborativa, le attività senza fini di lucro, la distribuzione di contenuti culturali o i *social network*. Per questi soggetti non esiste alcuna definizione chiara e precisa, la cui formulazione risulta difficile a causa della loro natura in costante evoluzione. Attualmente, essi svolgono un ruolo importante nel quadro del mercato interno e in futuro tale ruolo assumerà una rilevanza crescente.

2.2 La Commissione ha già affrontato il tema delle piattaforme online in relazione al mercato unico digitale⁽¹⁾, riconoscendo che la sfida più importante che l'UE deve attualmente affrontare per assicurare la sua futura competitività a livello mondiale consiste nel promuovere efficacemente l'innovazione nei settori economici considerati, proteggendo al tempo stesso in modo adeguato i legittimi interessi dei consumatori e degli utenti. A tale scopo era prevista la revisione sia della direttiva sulle telecomunicazioni che della direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche (direttiva e-privacy) per quanto concerne la posizione dei servizi di comunicazione online OTT («over-the-top»).

⁽¹⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — *Le piattaforme online e il mercato unico digitale: opportunità e sfide per l'Europa*, COM(2016) 288 final del 25 maggio 2016.

2.3 Il CESE si era già espresso in merito a una precedente comunicazione in materia ⁽²⁾, sottolineando che molte piattaforme online rappresentano elementi importanti dell'economia collaborativa, e aveva ribadito le proprie conclusioni su questo tipo di economia, in particolare per quel che riguarda la tutela dei consumatori e i lavoratori, siano essi subordinati o autonomi. Il Comitato aveva inoltre evidenziato la necessità di affrontare il rischio di frammentazione normativa e per tale motivo riteneva necessaria l'adozione di un approccio coerente da parte dell'UE.

2.4 Adesso la Commissione affronta, attraverso la comunicazione in esame, la questione della *lotta contro i contenuti illeciti online* attraverso una maggiore responsabilizzazione delle piattaforme digitali, dato che fa propri alcuni principi e orientamenti volti a fare in modo che tali piattaforme intensifichino la lotta contro i suddetti contenuti illeciti, in cooperazione con le autorità nazionali, gli Stati membri e altre parti interessate.

2.4.1 L'obiettivo è rafforzare l'adozione di buone prassi per prevenire, individuare, rimuovere e disabilitare l'accesso a contenuti illeciti al fine di:

- a) garantirne l'effettiva rimozione;
- b) promuovere la trasparenza e la protezione dei diritti fondamentali online;
- c) chiarire le responsabilità delle piattaforme quando adottano misure efficaci per individuare e rimuovere contenuti illeciti, oppure per disabilitare l'accesso a tali contenuti (le cosiddette azioni *da buon samaritano*).

2.4.2 Il quadro giuridico dell'UE è costituito da norme vincolanti e non vincolanti, in particolare la direttiva sul commercio elettronico ⁽³⁾, che armonizza le condizioni che le piattaforme online all'interno del mercato unico digitale possono far valere per l'esonero dalla responsabilità in rapporto ai contenuti illeciti che potrebbe ospitare al loro interno.

2.4.3 Attualmente nell'UE non esiste un approccio armonizzato e coerente per la rimozione dei contenuti illeciti, dato che la liceità o illiceità è stabilita dalla normativa dell'UE in materia e anche dal diritto nazionale. In ogni caso, un approccio più armonizzato permetterebbe di rendere più efficace la lotta contro i contenuti illeciti e contribuirebbe allo sviluppo del mercato digitale.

2.4.4 Nella comunicazione vengono esaminati i criteri da stabilire per quanto riguarda il comportamento che le piattaforme online, le autorità competenti e gli utenti devono seguire per individuare in modo rapido ed efficiente i contenuti illeciti. A tal fine la Commissione ritiene che occorra rafforzare sistematicamente la collaborazione con le autorità competenti degli Stati membri e che questi ultimi debbano vigilare affinché le autorità giudiziarie possano intervenire efficacemente per combattere i contenuti illeciti online; si ritiene inoltre necessario rafforzare la cooperazione transfrontaliera.

2.4.4.1 Secondo la Commissione, per rimuovere in modo più rapido e sicuro i contenuti illeciti online, andrebbero creati dei meccanismi che permettano ai *segnalatori attendibili* di agire. Si tratta di enti specializzati nell'individuazione di contenuti illeciti, oppure di strutture apposite per la rilevazione e l'individuazione di tali contenuti online. La Commissione esaminerà la possibilità di decidere, a livello dell'UE, criteri comuni applicabili ai segnalatori attendibili.

2.4.4.2 Per quanto riguarda le segnalazioni da parte degli utenti, si ritiene che le piattaforme online debbano stabilire meccanismi di facile accesso e uso che permettano ai loro utenti di segnalare i contenuti considerati illeciti che sono ospitati su tali piattaforme.

2.4.4.3 Per quanto concerne la garanzia di un alto livello di qualità delle segnalazioni, la Commissione reputa che vadano creati meccanismi efficaci che facilitino la presentazione della segnalazione in modo sufficientemente preciso e motivato.

2.4.5 Viene valutata la pertinenza della creazione, da parte delle piattaforme online, di misure proattive per l'esonero dalla responsabilità che siano basate sulla tecnologia per rilevare e individuare contenuti illeciti.

2.4.6 La rimozione del contenuto illecito è uno degli aspetti esaminati dalla comunicazione che, in tale contesto, punta a fissare solide garanzie che limitino il rischio di rimozione di contenuti non illeciti. L'obiettivo della Commissione è la realizzazione di un intervento *immediato* per la rimozione dei contenuti e la segnalazione di reati alle autorità di contrasto, oltre che la promozione della trasparenza sia nelle politiche adottate dalle piattaforme in materia di contenuti che nelle procedure per *la segnalazione e l'azione*.

⁽²⁾ GU C 75 del 10.3.2017, pag. 119.

⁽³⁾ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (GU L 178 del 17.7.2000, pag. 1).

2.4.7 Per quanto riguarda l'istituzione di garanzie contro la rimozione di contenuti leciti e l'abuso del sistema, la Commissione prende in esame la contestazione delle segnalazioni, nonché le misure contro le segnalazioni e le repliche alle segnalazioni in malafede.

2.4.8 La questione di come prevenire la ricomparsa di contenuti illeciti viene affrontata valutando la possibilità di introdurre misure volte a dissuadere gli utenti dal caricare ripetutamente contenuti illeciti dello stesso tipo, allo scopo di porre termine alla loro diffusione, promuovendo un maggiore utilizzo e sviluppo di tecnologie volte a prevenire la ricomparsa di contenuti illeciti online, per esempio mediante filtri automatici contro il ripetersi dei tentativi di ricaricare tali contenuti.

2.4.9 A conti fatti, la comunicazione fornisce orientamenti, ma non modifica il quadro giuridico applicabile né contiene norme vincolanti. Il suo scopo consiste innanzitutto nel fornire indicazioni alle piattaforme online sul modo migliore per assolvere alle loro responsabilità per quanto concerne la lotta contro i contenuti illeciti che potrebbero ospitare. Essa si propone inoltre di diffondere buone prassi nelle procedure introdotte contro diversi tipi di contenuti illeciti e di promuovere una cooperazione più stretta tra le piattaforme e le autorità competenti.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE prende atto della comunicazione in esame e invita la Commissione a elaborare programmi e ad adottare misure efficaci che rendano possibile un quadro giuridico stabile e coerente per rimuovere in modo efficiente i contenuti illeciti. Inoltre, il CESE la ritiene opportuna anche in considerazione non solo dell'impatto che le piattaforme digitali hanno attualmente sulla vita quotidiana, ma anche per i rischi connessi alla loro diffusione sul piano sociale e le ripercussioni sul mercato unico digitale; la sua ragion d'essere è, infatti, evitare la frammentazione fra le legislazioni nazionali ed eliminare le barriere tecniche, giuridiche e fiscali per consentire alle imprese, ai cittadini e ai consumatori di beneficiare appieno degli strumenti e dei servizi digitali.

Il CESE sottolinea la necessità che le piattaforme online combattano i contenuti illeciti e le pratiche commerciali sleali (come la rivendita a prezzi esorbitanti di biglietti d'ingresso a spettacoli) attraverso disposizioni normative integrate da misure efficaci di autoregolamentazione (ad esempio, tramite condizioni di utilizzo ben chiare e meccanismi appropriati per individuare i trasgressori recidivi, oppure istituendo gruppi specializzati per moderare i contenuti e risalire alla fonte di contenuti illeciti), oppure mediante l'adozione di misure ibride.

3.2 Il CESE ritiene che occorra passare in rassegna e classificare i casi di contenuti illeciti, in modo da non limitarsi soltanto a quelli menzionati nella comunicazione (l'incitamento al terrorismo, le esternazioni xenofobe e razziste che istigano pubblicamente all'odio e alla violenza, nonché la pedopornografia). A questo proposito, potrebbero figurare altre fattispecie, come i casi di diffamazione chiaramente dolosa, nonché quelli di diffusione di materiale lesivo della dignità umana o con contenuti sessisti che contribuiscono alla violenza di genere, senza l'intenzione di stilare un elenco esaustivo ma allo scopo di riunire i criteri per la loro classificazione.

Pertanto, l'applicazione dei principi guida per le procedure di individuazione, indagine, notifica e ritiro andrebbe promossa nei seguenti casi:

a) per tutelare i diritti riconosciuti dalle convenzioni internazionali, come quelle intese a proteggere:

- i minori da quei contenuti digitali che possano essere in contrasto con quanto stabilito nella convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- le persone disabili da quei contenuti digitali che possano essere in contrasto con quanto stabilito nella convenzione sui diritti delle persone con disabilità;

b) per garantire l'assenza di discriminazioni di genere nei contenuti digitali, specialmente per quanto riguarda l'applicazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso a beni e servizi e nella loro fornitura, e per assicurare la parità di genere e la dignità umana nella pubblicità;

c) per garantire e assicurare che i contenuti digitali siano conformi a quanto previsto nell'agenda digitale allo scopo di rafforzare la sicurezza e il rispetto dei diritti dei consumatori nella società digitale.

3.3 Il CESE è favorevole a un rafforzamento delle misure per combattere i contenuti illegali online, specialmente per quanto riguarda la protezione dei minori e la rimozione di contenuti che incitano all'odio o al terrorismo, e chiede che si tenga conto della necessità di evitare il bullismo e la violenza contro le persone vulnerabili.

3.4 Quanto detto vale anche se la nozione di contenuto illecito in ambiente digitale varia a seconda non solo dell'approccio giuridico seguito in ogni Stato membro, ma anche dell'etica seguita da ciascuno. È infatti possibile addurre esempi — che non sono così evidenti come quelli citati — in cui la valutazione della liceità di un contenuto dipenderà dall'interpretazione e dalla soluzione che verrà data a quei conflitti in cui esiste un'opposizione tra diritti fondamentali, come la libertà di espressione e altri diritti riconosciuti; in questi casi, bisognerà assicurare che vengano quanto più possibile temperati i diritti, allo scopo di evitare tali conflitti. Ciononostante, occorre evidenziare l'importanza di intervenire contro la diffusione di notizie false, e per questo motivo il CESE ritiene che le piattaforme online debbano fornire agli utenti gli strumenti per segnalare le notizie false, in modo che altri utenti possano essere informati che la veridicità di un determinato contenuto è stata contestata. Inoltre, le piattaforme online potrebbero sviluppare partenariati con i segnalatori attendibili, ossia siti certificati che verificano i fatti, per rafforzarne la fiducia degli utenti nella validità dei contenuti online.

3.5 A scopo illustrativo, il CESE raccomanda di catalogare i casi di contenuti illeciti e in modo che possano contribuire, per quanto possibile, all'elaborazione di una definizione comune ai vari Stati membri, in modo da agevolare la fissazione delle priorità e la delimitazione delle fattispecie. A questo proposito, si propone di prendere in considerazione anche i casi attinenti a:

- la sicurezza nazionale (terrorismo, corruzione, traffico di stupefacenti, traffico di armi, evasione fiscale e riciclaggio di denaro);
- la protezione dei minori (pornografia, violenza, ecc.);
- la tratta di essere umani, prostituzione e violenza di genere, compresa la pubblicità sessista;
- la tutela della dignità umana (incitamento all'odio o alla discriminazione razziale, di genere o con fondamento ideologico, oppure in funzione dell'orientamento sessuale);
- la sicurezza economica (frodi e truffe, pirateria e contraffazione, ecc.);
- la sicurezza delle informazioni (intrusione informatica con finalità delittuosa, raccolta di dati a scopi commerciali, distorsione della concorrenza, manipolazione delle informazioni, ecc.);
- la protezione della vita privata (molestie in ambiente digitale, trasmissione e utilizzo di dati personali, intercettazione di comunicazioni personali, tracciamento della geolocalizzazione delle persone, ecc.);
- la tutela della reputazione (diffamazione, pubblicità comparativa illegittima, ecc.);
- la proprietà intellettuale.

3.5.1 Il CESE ritiene altresì necessario realizzare un avvicinamento concettuale tra gli Stati membri in rapporto alle nozioni di «contenuto illecito» e di «contenuto pericoloso», allo scopo di evitare interpretazioni distorte dei suddetti concetti.

3.6 Tenuto conto delle possibili conseguenze, occorre prestare una particolare attenzione alla concentrazione del potere economico in alcune piattaforme digitali, oltre che ai processi di elaborazione, trattamento e distribuzione di contenuti meramente informativi solo apparentemente leciti, intendendo per tali quelli che puntano a celare elementi illeciti o anche pericolosi.

Inoltre, va riservato lo stesso trattamento a tutti gli aspetti relativi ai megadati e ai vantaggi ottenuti dalle piattaforme online grazie all'utilizzo di tali dati.

3.7 Inoltre, vista la portata globale del problema considerato, è opportuno valutare la possibilità di studiare e prevedere in questo campo delle iniziative di cooperazione e reciprocità da attuare in modo ottimale ed efficiente, nel rispetto di principi come quelli in materia di informazione, scelta, trasferimento progressivo, sicurezza, integrità dei dati, accesso e attuazione.

4. Osservazioni particolari

4.1 Per quanto riguarda il contesto generale, sembra opportuno condurre una riflessione su una revisione non solo della direttiva sul commercio elettronico, adottata nel 2000, ma anche della direttiva sulle pratiche sleali, varata nel 2005, e di quella sulla pubblicità, approvata nel 2006. In particolare vanno presi in considerazione gli aspetti relativi ai nuovi modelli economici emergenti, nonché le altre fattispecie in cui non esiste un rapporto commerciale consueto; in ogni caso, bisogna rafforzare il regime di responsabilità per i contenuti delle piattaforme in modo uniforme in tutta l'Unione e vanno eliminate le lacune in fase di attuazione, allo scopo di rafforzare la certezza del diritto e accrescere la fiducia delle imprese e dei consumatori.

4.1.1 In ogni caso, andrebbero introdotte delle misure contro i siti Internet che violano le disposizioni stabilite, prevedendo la possibilità di bloccare l'accesso a talune pagine web attraverso procedure trasparenti che siano dotate di idonee garanzie, allo scopo di assicurare che la restrizione sia limitata a quanto necessario e sia proporzionata, e che gli utenti siano informati del motivo della restrizione. Tali garanzie devono anche prevedere la possibilità di ricorrere per via giudiziaria.

4.1.2 Per quanto riguarda l'individuazione e la segnalazione di contenuti illeciti, la comunicazione stabilisce che bisogna valutare la possibilità — per gli organi giurisdizionali e le autorità di livello nazionale — di adottare misure cautelari e di altro tipo volte a rimuovere contenuti illeciti o a bloccarne l'accesso. Tale possibilità deve essere accompagnata da misure che siano concepite nei termini indicati dal CESE in rapporto alle misure previste nel regolamento sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori ⁽⁴⁾.

4.2 Sarebbe inoltre necessario stabilire meccanismi atti a individuare il responsabile e a definire le procedure di risposta per la revoca delle autorizzazioni preliminari e a posteriori, nonché le misure da adottare per ogni fattispecie sulla base degli antecedenti e delle informazioni disponibili.

4.3 Sarebbe inoltre possibile precisare gli aspetti relativi all'autorizzazione dei contenuti per quel che concerne le segnalazioni preliminari. Si potrebbero ad esempio compilare elenchi sia delle piattaforme online con contenuti illeciti che delle piattaforme conformi alle prassi migliori, in modo che ricevano un riconoscimento ufficiale che contribuisca ad aumentare la concorrenza in rapporto alla reputazione e la fiducia nella rete web.

L'innovazione favorisce gli investimenti nella ricerca, nello sviluppo e nel miglioramento delle competenze dei lavoratori, oltre ad avere un'importanza cruciale per stimolare idee fresche e novità. Bisogna avvalersi dell'innovazione tecnologica per le procedure di individuazione, identificazione, rimozione e divieto di ripubblicazione di contenuti illeciti, come l'elaborazione delle informazioni e l'intelligenza artificiale, nonché l'impiego di tecnologie per l'individuazione e il filtraggio automatici; tuttavia, in ultima analisi, occorre assicurare che le singole decisioni dei cittadini siano state prese e le loro azioni compiute nel rispetto dei diritti fondamentali e dei valori democratici.

Ribadendo che occorre trovare un equilibrio tra il rispetto dei diritti fondamentali e le limitazioni in caso di contenuti illeciti, il CESE sottolinea che l'impiego dell'attuale tecnologia per il filtraggio automatico grava di un onere sproporzionato la libertà degli intermediari di condurre la loro attività, il diritto degli utenti finali alla libertà di espressione e il diritto alla protezione dei dati personali. Non bisognerebbe imporre all'industria una soluzione unica per tutte le situazioni, come i filtri automatici contro il ripetersi dei tentativi di ricaricare contenuti illeciti, senza prendere in considerazione le esigenze specifiche delle PMI nel settore informatico. Le buone pratiche attualmente seguite in rapporto alla tecnologia di filtraggio automatico indicano che è necessaria l'applicazione sistematica del principio dell'intervento umano. Si tratta di un sistema in cui le decisioni contestualizzate finali su un numero ristretto di casi contestabili sono sempre prese da esseri umani, per ridurre la probabilità che venga violato il diritto fondamentale alla libertà di espressione. Andrebbe chiarito che i calcoli di un'intelligenza artificiale non possono prendere il posto delle decisioni che gli esseri umani adottano sulla base di valutazioni etiche.

4.4 Per quanto riguarda le segnalazioni, il CESE propone di affrontare la questione delle procedure di accreditamento dei segnalatori attendibili e, ai fini della «garanzia dell'elevata qualità delle segnalazioni», andrebbe ricordata l'opportunità di divulgarle al pubblico.

4.5 Per quanto attiene alle misure proattive, la comunicazione non presenta una proposta chiara per l'introduzione di misure volontarie con finalità di prevenzione e rieducazione che permettano di realizzare una serie di iniziative strategiche in questo campo, anche se si tratta di una necessità fondamentale per intraprendere in modo integrato ed efficiente la lotta contro i contenuti digitali illeciti.

4.6 Vanno previste misure per i casi in cui occorra rivedere le decisioni adottate, in modo che possano essere revocate con soluzioni che consentano di ripubblicare i contenuti erroneamente rimossi od oggetto di segnalazione in malafede che tendano a veicolare determinati messaggi, in particolare i meccanismi extragiudiziali per la presentazione di reclami — dotati di un codice di condotta — che prevedano sanzioni in caso di inosservanza delle regole.

Il CESE chiede che venga assicurata la creazione di sistemi efficaci per le procedure di reclamo e risoluzione delle controversie, badando a semplificare le modalità con cui le PMI e i consumatori possano esercitare i loro diritti.

⁽⁴⁾ GU C 34 del 2.2.2017, pag. 100.

4.7 Per quanto riguarda la rimozione dei contenuti illeciti, si propone di accrescere l'efficacia delle proposte mediante l'introduzione di un elemento chiaramente dissuasivo come la divulgazione al pubblico delle misure adottate, nel rispetto della certezza del diritto, dato che questo rafforzerebbe gli standard di trasparenza, un fattore che rappresenta una condizione necessaria per un'attuazione riuscita ed efficiente della proposta normativa.

Occorre assicurare un alto livello di protezione nei rapporti tra le piattaforme, i consumatori e gli altri operatori economici. È importante incoraggiare la trasparenza del sistema e il rafforzamento della cooperazione tra le piattaforme stesse, e tra queste e le autorità, allo scopo di intensificare la lotta contro i contenuti illeciti.

4.8 Infine, le proposte specifiche riguardanti i minori che possono essere adattate in funzione del grado di vulnerabilità devono essere estese ad altri gruppi vulnerabili della popolazione adulta.

Bruxelles, 14 marzo 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Valutazione intermedia del programma Copernicus (2014-2020)»

[COM(2017) 617 final]

(2018/C 237/04)

Relatore: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Consultazione	Commissione europea, 18.1.2018
Base giuridica	Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	9.3.2018
Adozione in sessione plenaria	14.3.2018
Sessione plenaria n.	533
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	178/0/2

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) valuta positivamente i risultati finora conseguiti dal programma Copernicus comunicati dalla Commissione. Sono già operativi dei satelliti estremamente precisi che trasmettono quotidianamente dati globali e di elevata qualità derivanti dal monitoraggio terrestre.

1.2 Il CESE sottolinea che, nel valutare i risultati del programma Copernicus, oltre all'aspetto economico si dovrebbero considerare gli aspetti sociali e ambientali. L'UE si è impegnata a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile ed è uno dei leader mondiali nella lotta ai cambiamenti climatici, visto il suo impegno chiaro ed estremamente ambizioso a favore della COP 21. Il programma Copernicus è il sistema più importante in termini di parametri e strumenti chiari per misurare le prestazioni e i risultati, a livello non solo dell'UE ma anche mondiale.

1.3 Copernicus è essenziale per la lotta ai cambiamenti climatici, la sicurezza alimentare, la salute pubblica, la gestione delle catastrofi, la tratta di esseri umani, la sicurezza marittima, ecc. L'UE è il leader nel monitoraggio e nella fornitura di dati precisi sui cambiamenti climatici, sulle emissioni di diversi gas, sullo stato dei terreni agricoli e forestali e sulla situazione marittima. In assenza di questi dati sarebbe impossibile per la comunità scientifica comprendere tali questioni e proporre modi per affrontare efficacemente problematiche quali il cambiamento climatico, gli alimenti prodotti in modo sostenibile, ecc.

1.4 Tra i cittadini europei non esiste un reale senso di titolarità né di orgoglio per il programma Copernicus. Essi non conoscono Copernicus né i suoi benefici, così come spesso non conoscono i programmi spaziali europei in generale. Il programma e le sue attività dovrebbero essere più visibili ai mass media e aperti alla società civile e ai cittadini attivi. A giudizio del CESE, è indispensabile che la società civile partecipi alla definizione delle strategie e dei programmi spaziali.

1.5 Il potenziale forum offerto da Copernicus dovrebbe essere aperto ai rappresentanti delle imprese, dei consumatori e delle organizzazioni della società civile. È necessario «aprire» alla società e creare una vera e propria **Comunità europea dello spazio**. Il CESE esprime l'interesse e la volontà di svolgere un ruolo attivo in maniera diretta e in cooperazione con le organizzazioni nazionali rappresentate al suo interno che offrono un potenziale enorme per completare i «collegamenti mancanti» individuati nel progetto «Spazio e società» lanciato dal CESE.

1.6 L'efficacia del programma Copernicus non dovrebbe essere valutata unicamente in funzione dei risultati economici, considerato che il massimo valore che offre è legato ai suoi aspetti ambientali e sociali. Si tratta di uno strumento indispensabile per lottare contro i cambiamenti climatici, consentire alla popolazione mondiale di nutrirsi in modo sostenibile, salvare vite umane in mare, ecc. Offre servizi che non possono essere acquistati da terzi per ragioni di sicurezza nazionale e a causa dell'attuale mancanza di servizi di qualità analoga in altri paesi. Rappresenta la nostra risposta a queste sfide globali e la nostra volontà di affrontarle in quanto società globale e matura.

1.7 Per poter utilizzare efficacemente i dati Copernicus, la partecipazione delle PMI e delle microimprese, delle start-up e dei ricercatori indipendenti riveste la massima importanza. Si tratta di un settore che dà origine a nuove idee e offre nuovi ambiti di utilizzo. È essenziale promuovere lo sviluppo di diverse iniziative e mettere a disposizione degli utenti finali strumenti capaci di generare valore aggiunto. Il programma Orizzonte 2020 ha svolto un ruolo importante e dovrebbe continuare a farlo. L'accesso ai finanziamenti attraverso la Banca europea per gli investimenti (BEI) e il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) è della massima importanza.

1.8 Il CESE chiede che le diverse direzioni generali, a livello europeo, e le autorità nazionali e regionali, a livello nazionale, promuovano in maniera più ambiziosa la coerenza per quanto riguarda Copernicus, la conoscenza del programma e l'utilizzo degli strumenti che offre a fini di servizio pubblico. I dati forniti da Copernicus dovrebbero valere a livello europeo come norma indipendente e nazionale. Eurostat dovrebbe essere maggiormente coinvolto nella valutazione dei progressi realizzati in questo campo e dei benefici offerti da Copernicus.

1.9 A livello nazionale, delle piccole agenzie locali potrebbero costituire una soluzione valida per diffondere i dati e far conoscere Copernicus come strumento a livello di governo nazionale. La creazione di comunità di utenti locali con la partecipazione di PMI, microimprese, start-up locali e ricercatori indipendenti, in collaborazione con governi regionali, rappresentanti della società civile, istituti di istruzione, servizi di consulenza indipendenti e pubblici e categorie della società che operano direttamente con Copernicus come gli agricoltori, gli addetti alla silvicoltura e gli ambientalisti, potrebbe contribuire ad accrescere ulteriormente l'utilizzo dei dati Copernicus e a migliorarne i risultati tenendo conto delle specificità nazionali.

1.10 Le iniziative in materia di istruzione e formazione in merito a Copernicus sono essenziali. Il CESE accoglie con favore gli specifici programmi di master volti a sostenere gli studenti universitari europei che seguono un master sul programma Copernicus. Il Comitato chiede che in tutte le università europee, gli istituti di formazione professionale e tra i prestatori di servizi di consulenza pertinenti sia istituito un programma specifico e più ambizioso, che comprenda tutti i servizi di sostegno tecnico del caso, per le facoltà che si occupano di Copernicus. L'uso potenziale di Copernicus dovrebbe essere introdotto come materia a parte in tutte le discipline attinenti, tra cui l'agricoltura e le scienze forestali, l'ingegneria, l'ambiente, gli studi marini, ecc. È necessario tenere conto delle esigenze in materia di formazione dei professionisti, in particolare degli utenti finali, ai quali i servizi di consulenza nazionali, indipendenti e pubblici, potrebbero fornire dei programmi speciali.

1.11 Un accesso rapido e semplice ai dati sarà ben presto assicurato dall'imminente entrata in funzione dei servizi di accesso ai dati e alle informazioni Copernicus (DIAS). Questo consentirà di risolvere alcune criticità che sono emerse in relazione al tempo necessario per scaricare i dati raccolti da Copernicus. Inoltre, il CESE chiede di accelerare l'armonizzazione e la piena disponibilità dei dati in situ, regolamentate dalla legislazione nazionale. La standardizzazione e l'interoperabilità sono condizioni imprescindibili per il pieno successo del programma Copernicus.

1.12 La formazione di ingegneri e tecnici qualificati, la creazione di nuovi posti di lavoro e di nuove competenze professionali legate allo sviluppo delle applicazioni costituiscono un impegno prioritario dell'UE per un'economia sostenibile e socialmente utile.

1.13 Alla luce dell'importanza dei risultati ottenuti e della loro qualità, il CESE auspica che sia data priorità ai lanciatori europei. I lanci riusciti, l'accuratezza nell'attuazione dei programmi e nel rispetto dei termini, e la flessibilità nell'utilizzo dei nuovi Ariane 6 e Vega C dovrebbero premiare l'eccellenza europea con contratti a lungo termine. Il CESE non condivide le politiche protezionistiche, ma al tempo stesso ritiene che l'industria europea debba essere protetta da pratiche sleali attraverso il principio di reciprocità.

1.14 Un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta alla diffusione delle opportunità offerte in questo campo all'agricoltura, alla silvicoltura e alla pesca attraverso programmi mirati di sensibilizzazione e informazione destinati agli operatori del settore. I risparmi in termini di energia e di concimi e pesticidi possono determinare un aumento e un miglioramento considerevoli della produzione agricola e della conservazione delle risorse idriche. Il programma Monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES) per l'Africa, che ha già dato ottimi risultati, andrebbe, secondo il CESE, potenziato e diffuso anche in altre regioni in via di sviluppo.

1.15 Il CESE accoglie con favore il modello di governance adottato per il programma Copernicus, in particolare la creazione del forum degli utenti, che dovrebbe essere aperto ai rappresentanti degli operatori, dei ricercatori e della società civile. Il prossimo regolamento Copernicus dovrebbe confermare l'attuale modello di ripartizione delle responsabilità in funzione delle competenze, distinguendo la responsabilità tecnica per la componente spaziale, affidata all'Agenzia spaziale europea (ESA), dalla responsabilità per i servizi, affidata alle «entità delegate».

1.16 Parallelamente al miglioramento dell'accesso e della qualità dei dati occorre intensificare la piena diffusione della banda larga in Europa, in particolar modo nelle zone rurali e periferiche, spesso trascurate dagli operatori privati. L'attuazione efficace della strategia per il mercato unico digitale è essenziale al fine di massimizzare le opportunità offerte dal programma Copernicus. Il CESE sostiene pienamente questa iniziativa della Commissione europea e sollecita il Parlamento e il Consiglio ad accelerare i negoziati per l'approvazione definitiva delle misure ancora in fase di discussione.

1.17 La protezione dei dati da attacchi sempre più frequenti, così come i rischi derivanti dai detriti per le infrastrutture spaziali sono questioni prioritarie. Il CESE raccomanda di rafforzare le garanzie in materia di sicurezza e di accelerare i programmi volti a eliminare i detriti spaziali e i satelliti che non sono più operativi ⁽¹⁾. La Commissione europea dovrebbe intensificare gli sforzi per raggiungere un accordo internazionale di grande portata.

1.18 Il CESE raccomanda una maggiore partecipazione del sistema finanziario e degli investitori alle attività spaziali, in cui i cittadini potrebbero essere coinvolti attraverso l'emissione di speciali «obbligazioni spaziali». Occorre considerare con particolare attenzione il finanziamento delle piccole e medie imprese e delle start-up per la creazione di servizi e applicazioni innovative. I recenti accordi sulla mitigazione del riscaldamento globale offrono la possibilità di avviare nuove attività economiche legate al monitoraggio delle emissioni.

1.19 Il CESE raccomanda inoltre di mantenere e, se possibile, rafforzare i finanziamenti per il programma Copernicus, il quale non solo genera crescita e sviluppo, ma garantisce anche l'autonomia e l'indipendenza dell'Europa nella gestione del suo territorio e della sua sicurezza, e promuove l'innovazione, la ricerca e lo sviluppo sostenibile.

2. La comunicazione della Commissione

2.1 La componente spaziale del programma per il periodo aprile 2014 — aprile 2017 risulta sostanzialmente in linea con le previsioni, salvo un ritardo di circa 10 mesi del lancio del Sentinel 2B, dovuto ai problemi insorti con il lanciatore russo Rockot. Per limitare i ritardi, il Sentinel 2B è stato messo in orbita dal lanciatore Vega, sviluppato dall'ASI (Agenzia spaziale italiana) in collaborazione con l'ESA.

2.2 Il complesso dei dati inviati dai cinque satelliti in orbita alla data del marzo 2017 aveva raggiunto la cifra di 12 TB al giorno, superando di molto le aspettative e le entità registrate al sito che distribuisce gratuitamente i dati, ammontando a 85 000, rispetto alle 50 000 ipotizzate ⁽²⁾.

2.3 Il 13 ottobre 2017 è stato lanciato con successo Sentinel 5P, destinato a fornire dati quotidiani sulla composizione dell'atmosfera terrestre, monitorando i gas effetto serra, lo strato di ozono, l'anidride solforosa, la formaldeide, oltre a verificare la diffusione di ceneri di origine vulcanica e di monossido di carbonio.

2.4 Il programma Copernicus si avvale fin dall'inizio della collaborazione di altre missioni «partecipanti», indispensabili per la massima definizione dei dati, che Copernicus non può garantire. Queste missioni hanno consentito l'avvio del progetto prima che fosse lanciato il primo satellite Sentinel. Oltre ai dati provenienti dalle missioni «parallele», sono utilizzati e confrontati i dati dei cosiddetti «sensori in situ», terrestri, marini o aerei. L'accuratezza universalmente riconosciuta dei dati di Copernicus risiede proprio nella validazione dei dati confrontati con quelli registrati dai sensori in situ.

2.5 Copernicus è stato immaginato fin dall'inizio come un programma orientato agli utenti e fondato sulle loro necessità. Questa impostazione, accompagnata da una fruizione di dati aperta e libera, è alla base del crescente successo tra gli operatori e i fruitori dei servizi.

2.6 La governance di Copernicus si sviluppa in base alle competenze.

2.6.1 Il coordinamento e l'attuazione per la componente spaziale sono stati delegati all'Agenzia spaziale europea (ESA) e in parte all'Organizzazione europea per l'esercizio dei satelliti meteorologici (EUMETSAT).

2.6.2 I servizi sono delegati al Centro comune di ricerca (JRC), all'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), al Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine (CEPMMT), a Mercator Océan, all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (FRONTEX), all'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) e al centro satellitare dell'UE. La conformità di Copernicus agli standard del programma Inspire di dati geospaziali garantisce un utilizzo efficiente di tutte le risorse di dati disponibili.

⁽¹⁾ GU C 327 del 12.11.2013, pag. 38.

⁽²⁾ Il 17 gennaio 2018 erano 118 000 gli utenti registrati.

2.7 La Commissione valuta positivamente l'esperienza ed i risultati fin qui acquisiti, il rispetto delle previsioni di bilancio, lo sviluppo della domanda da parte degli utenti e la collaborazione con le altre istituzioni ed entità che contribuiscono alla gestione dei servizi.

2.8 Il Comitato Copernicus, composto da rappresentanti degli Stati membri, ed il forum degli utenti cooperano con la Commissione per la gestione complessiva del programma.

2.9 Si sono prodotti notevoli risultati nel campo della comunicazione e della diffusione delle opportunità offerte da Copernicus, con programmi specifici quali *Copernicus Relays* e *Copernicus Academy*, delegati alla sensibilizzazione e all'assistenza tecnica locale.

2.10 La Commissione, in collaborazione con l'ESA, ha organizzato il *Copernicus Masters*, un concorso annuale finalizzato a stimolare l'innovazione. Il programma Copernicus per le start-up comprende anche il *Copernicus Accelerator*, che offre alle start-up un servizio di *coaching*, i *Copernicus Hackathons* di prossima diffusione (previsti 40 incontri in due anni) e il programma *Copernicus Incubation*, che sostiene economicamente 60 start-up nel corso di un triennio.

2.11 Per il futuro le parole d'ordine della Commissione sono:

- sbloccare il potenziale economico di Copernicus utilizzando i dati forniti con prodotti e servizi innovativi;
- garantire la stabilità del programma per il futuro e l'accesso ai dati gratuito, completo e aperto;
- attuare pienamente la strategia spaziale per l'Europa per affrontare le sfide dei cambiamenti climatici e di uno sviluppo sostenibile e per monitorare le emissioni di CO₂ e di altri gas a effetto serra, l'utilizzo del suolo e la silvicoltura o i cambiamenti nell'Artide;
- rafforzare la sicurezza che Copernicus può garantire con i controlli alle frontiere e la sorveglianza marittima.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE valuta positivamente i risultati finora conseguiti dal programma Copernicus comunicati dalla Commissione. Il sostegno da sempre offerto dal CESE al complesso della politica spaziale europea, segnatamente ai due maggiori programmi Galileo e Copernicus, trova nella comunicazione della Commissione ampia convergenza con i pareri prodotti nel tempo sull'argomento ⁽³⁾.

3.2 Il CESE ritiene che i principali obiettivi del programma e la sua realizzazione siano stati raggiunti e a volte anche superati.

3.3 La quantità e la qualità dei dati che giornalmente affluiscono dai satelliti fanno di Copernicus uno dei primi produttori di dati al mondo, garantendo all'Unione europea l'indipendenza nel monitoraggio del suo territorio e la possibilità, al contempo, di offrire ad altre aree del mondo dati accurati e gratuiti. Il successo inaspettato ha creato problemi di gestione dei flussi dei dati. Il CESE raccomanda un rapido ed efficiente rafforzamento degli hub aperti al grande pubblico e la soddisfazione della richiesta di sistemi veloci di scarico di megadati.

3.4 L'imminente entrata in funzione del sistema DIAS (servizi innovativi di accesso ai dati e alle informazioni) dovrebbe garantire un accesso agevole e, in combinazione con il sistema CORDA (*Copernicus Reference Access Data* — accesso ai dati di riferimento di Copernicus), assicurare agli utenti un chiaro miglioramento della quantità e della qualità dei dati disponibili. I dati stessi dovrebbero essere valutati anche in base al fattore nuvolosità, dato che non è stato possibile utilizzare con successo gran parte dei dati raccolti a causa della copertura nuvolosa. Questo ridurrebbe drasticamente i costi di funzionamento e di ammortamento degli impianti DIAS.

3.5 Il CESE sottolinea che, nel valutare i risultati del programma Copernicus, oltre agli aspetti economici si dovrebbero considerare gli aspetti sociali e ambientali. L'UE si è impegnata a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile ed è uno dei leader mondiali nella lotta ai cambiamenti climatici, visto il suo impegno chiaro ed estremamente ambizioso a favore della COP 21. Il programma Copernicus è il sistema più importante in termini di parametri e strumenti chiari per misurare le prestazioni e i risultati, a livello non solo dell'UE ma anche mondiale.

⁽³⁾ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità (Inspire), GU C 221 dell'8.9.2005, pag. 33; Programma europeo di osservazione della Terra (GMES), GU C 339 del 14.12.2010, pag. 14; Componente spaziale di GMES, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 153; Programma europeo di monitoraggio della terra (GMES), GU C 299 del 4.10.2012, pag. 72; Programma Copernicus, GU C 67 del 6.3.2014, pag. 88; Strategia spaziale per l'Europa, GU C 209 del 30.6.2017, pag. 15.

3.6 Nonostante le apprezzabili iniziative della Commissione e delle Agenzie delegate ai servizi, risulta del tutto insufficiente e non coordinata una politica di comunicazione al grande pubblico dei benefici derivanti dalle informazioni fornite da Copernicus. Per questo motivo «centinaia di milioni di cittadini europei non sono a conoscenza dei benefici dello spazio». Il CESE ha più volte sollecitato la realizzazione di un grande portale dello spazio dedicato al complesso delle politiche spaziali europee. Questo dovrebbe essere il primo passo verso la creazione della Comunità europea dello spazio, ripercorrendo le esperienze positive della Comunità europea del carbone e dell'acciaio e riprendendo il suo modello di governance, dal quale ha avuto origine la Comunità europea.

3.7 La priorità della strategia spaziale europea prevede, infatti, uno stimolo al lavoro e alla crescita sostenibile. Poter contare sul contributo di esperienza e di conoscenza del mercato degli operatori economici, delle start-up innovative, degli esperti nel trattamento dei dati e nella creazione di nuove applicazioni può contribuire ad un rapido sviluppo dell'utilizzo dei dati giornalmente prodotti, con un potenziale enorme in termini di ricadute economiche, ambientali e sociali positive.

3.8 La governance del programma Copernicus è stata positiva, con l'assegnazione di precise responsabilità alla Commissione e alle agenzie interessate. Il prossimo regolamento Copernicus dovrebbe mantenere questo equilibrio positivo, continuando ad affidare all'ESA la responsabilità di coordinare la componente spaziale e alle «entità delegate» la gestione dei servizi.

3.9 Lo sviluppo dei servizi dallo spazio è indispensabile per lo sviluppo dei servizi digitali ai cittadini e alle imprese. I servizi di Copernicus hanno anche moltissime applicazioni pratiche nella vita di tutti i giorni: ad esempio ci sono aziende agricole in Austria che hanno aumentato la produttività del 26 % grazie al monitoraggio dei loro campi da satellite, e l'Olanda con lo stesso sistema ha tagliato di parecchi milioni di euro le spese di trivellazione, trasporto e logistica degli idrocarburi, e varie città europee hanno aumentato del 60 % la precisione delle rilevazioni dell'inquinamento atmosferico, riducendo al tempo stesso i costi ⁽⁴⁾.

3.10 Il CESE chiede che si acceleri la diffusione della banda larga in tutta Europa, in particolare nelle zone rurali e periferiche, come stabilito nella strategia per il mercato unico digitale.

3.11 Il CESE invita la Commissione ad assumere un impegno particolarmente fermo per diffondere le competenze e creare nuovi posti di lavoro. L'istituzione di corsi di formazione professionale dovrebbe essere sostenuta da programmi europei. L'uso più ampio dell'agricoltura di precisione permetterà di generare rese maggiori grazie al risparmio di acqua, fertilizzanti e pesticidi. L'agricoltura 4.0 trarrà un particolare beneficio dalla possibilità di utilizzare i dati di osservazione terrestre e di combinarli con quelli di geolocalizzazione e con altre tecnologie già disponibili. Saranno create delle nuove professioni come, ad esempio, quelle di analista territoriale, agronomo informatico e sviluppatore di applicazioni per la mitigazione dei cambiamenti climatici.

3.12 La questione del finanziamento, in particolare per le PMI e le start-up, costituisce un problema importante per lo sviluppo rapido delle opportunità offerte dai programmi spaziali europei.

3.13 Altri settori in cui si riscontrano grossi problemi sono la sicurezza informatica, la privacy e la sicurezza delle infrastrutture spaziali. La vita quotidiana dipende sempre di più dalle applicazioni che fanno uso di dati provenienti dallo spazio. Il CESE raccomanda di rafforzare le garanzie in materia di sicurezza e di accelerare i programmi volti a eliminare i detriti spaziali e i satelliti che non sono più operativi ⁽⁵⁾. Quanto alla sicurezza delle infrastrutture, l'UE dovrebbe promuovere un accordo internazionale di grande portata.

3.14 «Maggiore apertura» dovrebbe diventare il nuovo invito da rivolgere alle autorità pubbliche e al settore privato al fine di rendere effettiva la partecipazione della società civile. La frammentazione delle informazioni tra i diversi attori pubblici e privati scoraggia in particolare le PMI dall'impegnarsi seriamente nello sviluppo di possibili utilizzi per il sistema.

3.15 Il CESE apprezza le conclusioni del Consiglio europeo del 1° dicembre 2017 nelle quali si riscontrano particolari convergenze con quanto da anni il Comitato ha sottolineato: il coinvolgimento degli stakeholder privati e l'impegno ad una informazione completa, una visione di lungo termine con adeguate previsioni di finanziamento, lo sviluppo e il sostegno alle imprese innovative, il rafforzamento dell'indipendenza dell'Unione e della sua leadership in materia di politiche spaziali, contesa da competitori tradizionali ed emergenti, l'orientamento agli utenti, sotto il controllo e la governance non militare di Copernicus, e il mantenimento di un sistema libero, aperto ed accessibile.

⁽⁴⁾ Impatto socioeconomico di Copernicus nell'UE per settore.

⁽⁵⁾ GU C 327 del 12.11.2013, pag. 38.

3.16 In uno studio recente, la Commissione stima che i benefici derivanti dal programma Copernicus nel periodo 2017-2035 saranno compresi tra 67 e 131 miliardi di EUR. Il proseguimento del programma dopo il 2021 genererà profitti con fattori compresi tra 11 e 21 e contribuirà alla creazione di 4 000 posti di lavoro altamente qualificati all'anno.

3.17 Il CESE sottolinea l'importanza del programma GMES per l'Africa e il successo dei recenti accordi di cooperazione tra l'UE e la Commissione dell'Unione africana. Il trasferimento di dati e tecnologie basati su Copernicus ed estremamente utili per la gestione del territorio, l'individuazione e il mantenimento delle risorse idriche e il miglioramento delle rese agricole dovrebbero costituire degli elementi chiave del crescente impegno dell'UE verso l'Africa e i paesi in via di sviluppo.

4. Osservazioni particolari

4.1 Il CESE conferma la propria disponibilità a partecipare alle iniziative di sostegno e di divulgazione presso la società civile del potenziale socioeconomico e dei benefici connessi al sistema Copernicus, come nel caso del progetto *Space & Society* che intende portare avanti. L'integrazione tra Agenzie, imprese fornitrici di servizi pubbliche e private e società civile è la chiave di un successo straordinario che si preannuncia per le applicazioni derivanti da progetti strategici quali Galileo e soprattutto Copernicus.

4.2 Il CESE apprezza e condivide le preoccupazioni della Commissione circa lo scarso coinvolgimento degli utenti «non spaziali», cui andrebbe dedicata molta più attenzione di quanta finora dedicata loro. L'esperienza positiva dell'Agenzia del sistema europeo globale di navigazione satellitare (GSA) potrebbe essere replicata per Copernicus, affidando ad un'unica entità la responsabilità della comunicazione e delle opportunità offerte dai diversi servizi Copernicus. La creazione di una nuova agenzia potrebbe essere una soluzione.

4.3 Il CESE ritiene che uno dei maggiori successi di Copernicus risieda nella sua origine di programma orientato agli utenti, ed apprezza in modo significativo il modello inclusivo di governance, che per la prima volta vede in un programma strategico dell'Unione, accanto agli Stati membri, la comunità degli utenti partecipare alle scelte strategiche, nell'ambito del forum degli utenti. Il CESE raccomanda che siano stabilmente inseriti nel forum anche utenti privati, scelti dalle loro associazioni europee accanto a quelli di nomina degli Stati membri. Il Comitato si dichiara disponibile a partecipare al forum. Anche a livello nazionale, i forum degli utenti dovrebbero essere aperti alla più ampia partecipazione possibile della società civile.

4.4 Uno dei problemi che richiedono una soluzione tempestiva riguarda la standardizzazione e l'interoperabilità dei dati in situ. Si tratta di problemi che derivano dalle diverse applicazioni della direttiva Inspire⁽⁶⁾ e dalla mancanza di coerenza nella legislazione a livello nazionale. Il CESE raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di impegnarsi per assicurare rapidamente l'armonizzazione essenziale delle lingue e delle procedure al fine di garantire un utilizzo completo, efficace e libero dei dati.

4.5 Il CESE ritiene che la partecipazione degli investitori privati, del sistema finanziario europeo e internazionale e dei fondi di investimento sia essenziale. Una soluzione valida in questo caso potrebbe essere la creazione di «obbligazioni spaziali» assistite da garanzie che potrebbero essere fornite da istituti bancari europei quali la BEI o da organismi internazionali come la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), per diversi progetti connessi allo Spazio, tra cui i progetti nei paesi in via di sviluppo.

4.6 Secondo il CESE, si dovrebbe applicare il principio di reciprocità con i paesi terzi, in particolare nell'uso di lanciatori. La preferenza dovrebbe essere accordata ai lanciatori europei, i quali rafforzeranno presto l'offerta con la nuova generazione di vettori Ariane 6 e Vega C, risultato della cooperazione europea. Si tratta di vettori flessibili, che completano la gamma delle opzioni disponibili. Il razzo Ariane 5, in servizio dal 1996 con un record di 82 lanci riusciti, sarà operativo fino al 2023 ed è stato scelto come vettore per il lancio del telescopio spaziale James Webb, successore di Hubble. Il mercato internazionale è estremamente competitivo e alcune società di paesi concorrenti, che attuano politiche protezionistiche, propongono prezzi di dumping per ottenere commesse nei prossimi anni.

4.7 Oltre alle attività economiche e sociali, il CESE considera estremamente importante il contributo alla lotta contro il traffico di esseri umani, al salvataggio di migranti in gravissimo pericolo di vita e alla sicurezza delle proprie frontiere con misure efficaci per contrastare il terrorismo proveniente in particolare dalle aree infuocate del Medio Oriente. La sicurezza e la difesa del territorio rispondono a una domanda crescente da parte dei cittadini europei.

Bruxelles, 14 marzo 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Direttiva Inspire.

Parere del Comitato economico e sociale europeo riguardo

alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Un sistema equilibrato di tutela della PI per affrontare le sfide della società odierna»

[COM(2017) 707 final]

alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Orientamenti in merito ad alcuni aspetti della direttiva 2004/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale»

[COM(2017) 708 final]

e alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Definire l'approccio dell'UE ai brevetti essenziali»

[COM(2017) 712 final]

(2018/C 237/05)

Relatrice: **Franca SALIS-MADINIER**

Consultazione	Commissione europea, 18/01/2018
Base giuridica	Art. 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	9.3.2018
Adozione in sessione plenaria	14.3.2018
Sessione plenaria n.	533
Esito della votazione	180/0/3
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 L'Unione dell'innovazione è una delle iniziative più valide della strategia Europa 2020. A tal fine è indispensabile promuovere il processo di innovazione europea favorendo le imprese radicate negli Stati membri.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) condivide gli obiettivi della Commissione per quanto riguarda l'armonizzazione dei sistemi giuridici e l'interpretazione della direttiva del 2004 sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale (IPRED) ⁽¹⁾, volta ad applicare le misure, le procedure e i mezzi di ricorso necessari ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale (DPI) nei procedimenti civili, nonché a stabilire le modalità di calcolo del risarcimento del danno per compensare i titolari dei DPI negli Stati membri.

1.3 Il CESE sottolinea l'importanza di salvaguardare l'interesse generale della società nel suo complesso tramite un'equa ripartizione del valore creato tra i diversi soggetti della proprietà intellettuale, al fine di garantire la prosperità in Europa, il rispetto del diritto dei titolari di DPI, nonché la sicurezza e la salute dei consumatori.

1.4 Il CESE sostiene i principi FRAND (*Fair, Reasonable and Non-Discriminatory*, ossia a garanzia di condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie) applicati ai brevetti essenziali (brevetti SEP, *Standard Essential Patents*). Il CESE ritiene che principi analoghi possano essere trasposti e trovare applicazione *mutatis mutandis* anche nel diritto d'autore e nei diritti connessi, nei brevetti, nei marchi, nei disegni e modelli, ecc.

⁽¹⁾ GU L 195 del 2.6.2004, pag. 16.

1.5 Il CESE raccomanda che i principi che informano le «norme» tecniche siano integrati da «norme» sociali per garantire l'equilibrio tra i soggetti privati e gli investitori pubblici che operano nell'interesse generale.

1.6 In particolare, il CESE si pronuncia a favore di un equilibrio tra il giusto riconoscimento dei DPI e lo sviluppo di innovazioni che possono apportare un autentico beneficio alla società nel suo insieme. Senza voler limitare il diritto fondamentale di far valere i diritti privati attraverso il sistema giuridico, il CESE afferma che, se degli interessi particolari si trovano in contrasto con l'interesse generale, va condotto un arbitrato in difesa dell'interesse generale.

1.7 Il CESE è favorevole a una regolamentazione che incoraggi i giovani ricercatori a utilizzare le loro conoscenze e competenze per il lancio di nuovi progetti commerciali. Gli Stati membri dell'Unione europea devono, in particolare, adottare misure per, ad esempio, assicurare prezzi accessibili che consentano ai giovani imprenditori di sviluppare i loro progetti innovativi.

1.8 Il CESE ritiene che, nella lotta alla contraffazione, sia importante individuare ⁽²⁾ correttamente le parti interessate (imprese, creatori, inventori, artisti ⁽³⁾, consumatori ⁽⁴⁾, intermediari, «titolari di diritti» ⁽⁵⁾, ecc.) in funzione della natura del diritto di proprietà intellettuale (brevetti, disegni e modelli) e che queste si concertino per definire il detentore, titolare dei DPI.

1.9 Nella lotta alla contraffazione è indispensabile sensibilizzare i consumatori affinché adottino una pratica di responsabilità sociale più convinta nei confronti della proprietà «immateriale», analoga a quella praticata per la proprietà «materiale», senza che nell'ambito del diritto d'autore venga pregiudicato il loro diritto alla «copia privata». Il CESE esprime grande apprezzamento per le campagne mediatiche organizzate dall'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) e dall'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale (di seguito «Osservatorio») per sensibilizzare alle violazioni dei DPI, e appoggerà in futuro le proposte volte a rafforzare e a ripetere tali campagne.

1.10 Il CESE ritiene che il principio dell'*open source* debba essere utilizzato correttamente nel settore della ricerca pubblica. Il concetto e il principio dell'*open source* trovano applicazione concreta nei centri di ricerca universitari e meritano un quadro giuridico appropriato.

1.11 Il CESE è favorevole ad ampliare il ruolo dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO).

1.12 Al fine di migliorare la gestione dei conflitti, il CESE raccomanda la creazione di una rete europea di mediazione che operi in linea con le decisioni della Corte di giustizia dell'UE.

1.13 Ai fini di un maggiore rispetto dei DPI, il CESE condivide tutte le raccomandazioni della Commissione volte a migliorare il dispositivo del forum giuridico.

2. Proposta della Commissione

2.1 I sistemi di protezione della proprietà intellettuale sono uno strumento fondamentale di innovazione e crescita che consente alle **imprese**, ai **creatori** e agli **inventori** di ottenere **una remunerazione dei loro investimenti nei settori della conoscenza e della creatività**. Secondo alcuni studi, i settori ad alta intensità di DPI rappresenterebbero il 42 % circa del PIL dell'UE (per un valore di circa 5 700 miliardi di euro l'anno), genererebbero il 38 % dei posti di lavoro e contribuirebbero fino al 90 % delle esportazioni dell'UE ⁽⁶⁾.

⁽²⁾ COM(2017) 707 final, pag. 3, punto 1): «misure che consentono ai soggetti interessati nel settore della proprietà individuale di beneficiare più agevolmente di un sistema di tutela giurisdizionale omogeneo, equo ed efficace nell'UE».

⁽³⁾ COM(2017) 708 final, Introduzione, quarto comma, seconda frase: «Ciò è riconducibile al fatto che la direttiva si propone solo un livello minimo di armonizzazione (l'articolo 2 consente espressamente alla legislazione nazionale di prevedere strumenti che siano più favorevoli ai titolari dei diritti)».

⁽⁴⁾ COM(2017) 712 final, pag. 1, primo comma, seconda frase.

⁽⁵⁾ COM(2017) 707 final, pag. 3, primo comma: «(...) garantendo nel contempo che i titolari di brevetto siano remunerati per i loro investimenti in R&S e per le attività di standardizzazione e, di conseguenza, siano incentivati a offrire le loro migliori tecnologie per l'inclusione nelle norme».

⁽⁶⁾ EUIPO, *Intellectual property rights intensive industries and economic performance in the EU* («Industrie ad alta intensità di DPI e risultati economici nell'UE»), 2016.

2.2 La rivoluzione digitale ha aperto una serie di nuove possibilità, ma ha anche esposto i DPI dell'UE a nuovi e più gravi rischi, facilitando la **circolazione online** di beni e contenuti contraffatti, creando confusione tra i consumatori su ciò che è contraffatto e ciò che è originale e legittimo, e rendendo più difficile **l'identificazione dei criminali**. La conseguenza è stata un aumento generalizzato del numero di violazioni della proprietà intellettuale.

2.3 Attualmente **i prodotti contraffatti o usurpativi** rappresentano il 2,5 % del commercio mondiale e l'industria dell'UE è particolarmente colpita da tale fenomeno ⁽⁷⁾ soprattutto in settori in cui le imprese dell'UE sono **leader mondiali**.

2.4 Con il pacchetto di misure in esame, la Commissione intende migliorare ulteriormente **l'applicazione e il rispetto** dei DPI negli Stati membri dell'UE, ai suoi confini e a livello internazionale. Il pacchetto comprende:

- una comunicazione dal titolo Un sistema equilibrato di tutela della PI, per affrontare **le sfide della società odierna** [COM(2017) 707 final];
- una comunicazione che presenta orientamenti in merito all'**applicazione della direttiva sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale** (IPRED) [COM(2017) 708 final];
- un documento di lavoro della Commissione contenente una valutazione dell'IPRED [SWD(2017) 431 final e SWD(2017) 432 final];
- una comunicazione sui **brevetti essenziali** [COM(2017) 712 final];
- un documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla valutazione del protocollo d'intesa sulla **vendita di merci contraffatte via Internet** [SWD(2017) 430 final].

2.5 Il pacchetto contiene misure suddivise in quattro categorie principali:

- 1) misure che consentono ai soggetti interessati nel settore della proprietà individuale di **beneficiare più agevolmente di un sistema di tutela giurisdizionale omogeneo, equo ed efficace nell'UE**;
- 2) azioni destinate a sostenere le iniziative degli **operatori del settore** volte a contrastare le violazioni delle norme sulla proprietà individuale;
- 3) iniziative volte a **rafforzare la capacità delle autorità doganali e delle altre autorità** di far rispettare i DPI;
- 4) misure volte a rafforzare l'impegno nella lotta contro le violazioni della proprietà intellettuale **su scala mondiale**, promuovendo le buone pratiche e intensificando la cooperazione con i paesi terzi.

3. Osservazioni generali

3.1 I testi proposti dalla Commissione sono pertinenti e interessano un gran numero di aspetti connessi con i diritti di proprietà intellettuale. Le proposte del CESE puntano a definire azioni e raccomandazioni che rafforzino la tutela dei DPI alla luce del mandato istituzionale del Comitato, incentrato principalmente sulle prospettive sociali ed economiche.

3.2 I tre documenti della Commissione dovrebbero essere considerati nel loro insieme ed abbracciare tutti gli aspetti dei DPI. Se si pone l'accento sul protocollo d'intesa (*memorandum of understanding*) e sull'interpretazione piuttosto restrittiva dei brevetti SEP e dei principi FRAND, vi è il rischio che la consultazione si limiti alle innovazioni nel mondo digitale. Invece, le osservazioni e le raccomandazioni del CESE intendono richiamare l'attenzione su tutti gli aspetti della normativa in materia di proprietà intellettuale.

3.3 Il CESE, pur condividendo le preoccupazioni della Commissione quanto agli effetti della digitalizzazione in termini di rischi per i diritti di proprietà intellettuale, propone di affrontare la questione dei DPI, la creatività e l'innovazione dal punto di vista sia giuridico che sociale per una maggiore tutela di tali diritti.

3.4 Con le sue proposte in materia di DPI, la Commissione intende rafforzare la crescita economica ed incrementare l'occupazione in Europa. Il CESE condivide questi obiettivi, considerando che alla base di qualunque forma di innovazione e creazione vi è la creatività dell'individuo e del gruppo a cui appartiene il creatore o l'inventore. La creatività è una capacità intrinseca all'essere umano e una condizione indispensabile per l'innovazione.

⁽⁷⁾ Secondo un recente studio, il 5 % di tutte le importazioni nell'UE è costituito da prodotti contraffatti o usurpativi, che, in base alle stime, corrispondono a 85 miliardi di euro di commercio illegale.

3.5 Il CESE raccomanda, a questo proposito, di elaborare un quadro europeo più chiaro sul trasferimento dei diritti tra le diverse parti interessate. In base alla vigente normativa nazionale ed europea, non rientra nell'ambito della presente consultazione sull'IPRED definire in termini concreti i «titolari del diritto» (ad esempio i creatori, le imprese, gli intermediari o gli editori) perché questi sono definiti nel diritto sostanziale unionale e nazionale in materia di DPI e non nell'IPRED.

3.5.1 Il diritto di proprietà intellettuale include aspetti molto diversi, come il diritto d'autore e i diritti connessi, i brevetti, i marchi, i disegni e modelli, le denominazioni geografiche, ecc. Se l'obiettivo ultimo è creare il mercato unico europeo, si dovrà conseguire una comprensione comune e definire con maggiore precisione la nozione di «titolare del diritto», creando condizioni che consentano a tutte le parti interessate di discutere, di far valere i propri interessi e di risolvere le loro controversie. Il CESE raccomanda una migliore sintonia tra il livello nazionale e quello europeo onde evitare conflitti o ambiguità.

3.6 Il CESE ritiene che la direttiva, pur non potendo fornire un quadro uniforme per tutta l'Europa, possa comunque fare di più per incentivare gli Stati membri a creare un nucleo di principi da armonizzare, elaborando, ad esempio, specifici codici fatti su misura per ciascuno dei DPI. Il CESE appoggia con forza l'applicazione di principi etici quali l'equità, la proporzionalità e la non discriminazione ai DPI.

3.7 Il CESE sostiene le iniziative della Commissione europea in materia di accessibilità dei dati. È evidente come un approccio europeo ai DPI renda possibile un'importante economia di scala ed offra quindi nuove opportunità per l'economia in termini di crescita e di aumento dell'occupazione.

3.8 Il processo economico avviene tra l'individuo che crea e il consumatore che acquista i prodotti. Nel mezzo vi è tutta una serie di attività economiche in cui i vari interessi devono trovare la loro giusta collocazione. Il consumatore si trova all'altra estremità di questo processo, e spesso cade vittima di contraffazioni e piraterie, pagando prezzi esorbitanti per prodotti contraffatti.

3.8.1 Molte innovazioni sono nate in fase di sviluppo dei processi digitali. Nel digitale, l'innovazione procede a un ritmo estremamente serrato. Ciò genera problemi di sicurezza e riservatezza, e rende molto più difficile, ma non impossibile, la protezione della «proprietà intellettuale». Tutte le parti coinvolte, specialmente quelle con una presenza su Internet, dovrebbero essere opportunamente identificate per poter smascherare gli account falsi che tengono comportamenti commerciali sleali.

3.8.2 Il CESE appoggia le proposte della Commissione riguardo alla concessione di licenze e alla tutela dei diritti. Si rammarica tuttavia che, nelle proposte relative alla risoluzione dei conflitti di interessi, la Commissione si limiti a considerare le controversie legali (tribunale unificato dei brevetti) e non proponga strumenti concreti, come un centro di mediazione che consenta alle parti interessate di gestire autonomamente le controversie facendo riferimento a norme giuridiche generali e di avviare tra loro un dialogo prima di ricorrere a un tribunale.

3.8.3 Il CESE ha effettuato l'analisi e ritiene che una piattaforma specifica possa fornire un importante valore aggiunto. Uno strumento adeguato come una «piattaforma DPI», preferibilmente dotato di uno status istituzionale riconosciuto, può organizzare e coordinare il dialogo extragiudiziale tra gli interlocutori rappresentativi al fine di offrire mediazione, arbitrato e conciliazione. Tale piattaforma soddisferà le varie esigenze riunendo le parti interessate intorno a un tavolo per discutere le loro preoccupazioni e i diversi punti di vista, oltre che per proporre opportuni codici di condotta da adottare.

3.8.4 La piattaforma può raccogliere le buone pratiche già esistenti in Europa e presentarle quale punto di partenza per altri. Lo stesso CESE rappresenta la società civile nel suo insieme, al cui interno prende forma il dialogo in Europa e negli Stati membri, ma il tutto si mantiene a un livello alquanto generale, mentre dovrebbe essere possibile stringere contatti più stretti con categorie professionali specifiche (quali gli scrittori, i giornalisti e gli editori) e creare un collegamento tra ricercatori e istituti, per assicurare la corretta attribuzione dei diritti di proprietà ed evitare così le controversie.

4. Osservazioni particolari

4.1 L'innovazione in Europa

4.1.1 L'innovazione costituisce il fulcro della strategia Europa 2020. Occorre incoraggiare e preservare l'innovazione delle imprese situate in Europa. Numerosi progetti innovativi vedono la luce nelle imprese in fase di avviamento («start-up») e nelle PMI, che spesso dispongono di una base finanziaria fragile e sono facilmente preda di acquisizioni da parte di grandi imprese le quali, nel lungo periodo, delocalizzano l'attività in altri continenti. Di conseguenza, il loro valore aggiunto economico e i loro posti di lavoro non vanno a vantaggio dell'Europa.

4.1.2 Le PMI si diffondono in Europa a scapito delle grandi imprese tradizionali. A volte scompaiono imprese tradizionali e contemporaneamente vedono la luce nuovi progetti imprenditoriali. In queste imprese i processi di transizione sono la chiave dell'innovazione. Nell'ambito di tale processo, va attribuita una particolare attenzione ai lavoratori, per consentire loro di restare al passo grazie a misure preventive e adeguate di formazione professionale.

4.2 Principi etici

4.2.1 Per analogia con i principi FRAND proposti dalla Commissione in collegamento con i brevetti SEP, il CESE sostiene l'applicazione, *mutatis mutandis*, di principi e norme di equità ad altri settori dei DPI. Tuttavia, i principi FRAND comportano rigorosamente una limitazione giuridica del diritto dei brevetti. I principi non possono essere adottati, così come sono, in altri settori, ma devono essere esaminati e discussi caso per caso⁽⁸⁾.

4.2.2 Analogamente, il principio dell'*open source* va applicato senza penalizzare la ricerca pubblica. Le istituzioni pubbliche spesso finanziano la ricerca scientifica e gli articoli scientifici, prima della loro pubblicazione nelle riviste specializzate, devono essere oggetto di una valutazione *inter pares* (*peer review*) che analizzi in modo critico i lavori dei ricercatori. Queste riviste sono disponibili presso i centri di ricerca accademica attraverso le reti digitali e globalizzate, come il *web of science*. Per accedervi, le università devono versare somme rilevanti. Esse dovrebbero poter accedere a tali contenuti ad un prezzo ragionevole e non dovrebbero pagare una seconda volta per poter offrire ai loro studenti il vantaggio di leggere i testi di ricerche precedenti. Questo duplice utilizzo di fondi pubblici non sembra efficace e va contro i valori dell'equità e della logica.

4.3 Protezione sociale

4.3.1 L'85 % delle invenzioni viene realizzata da lavoratori dipendenti. Si tratta di una posta in gioco importante per la Commissione, che mette a punto un sistema equilibrato di tutela della proprietà intellettuale per affrontare le sfide della società odierna⁽⁹⁾. Il CESE sottolinea che la protezione sociale del lavoratore creativo contribuisce anch'essa a tale equilibrio. Essa potrebbe migliorare in misura considerevole lo statuto degli artisti e quello dei ricercatori.

5. Gli strumenti per meglio tutelare e tenere in considerazione gli interessi delle parti interessate

5.1 Organizzare le parti interessate⁽¹⁰⁾

5.1.1 In un approccio intersettoriale, le buone pratiche possono essere trasferite in altri settori: le organizzazioni rappresentative dei giornalisti, per esempio, possono negoziare con l'organizzazione professionale degli editori il trasferimento dei loro diritti d'autore in cambio di una retribuzione equa, al pari dell'ulteriore utilizzo dei loro testi in altre applicazioni (digitali). I giornalisti potranno anche concludere accordi sui principi della libertà di stampa, sulla protezione degli informatori, sui codici relativi alla riservatezza dei dati, oltre che sul copyright dei lettori.

5.1.2 Per mettere a punto un quadro extragiudiziario credibile, tutte le parti interessate dovrebbero organizzare una concertazione per concordare le modalità di trasferimento dei DPI e applicare codici di condotta o accordi settoriali adeguati e sostenibili, adattati alla situazione specifica e collegati alle particolarità del settore e dell'ambito del diritto in questione.

5.1.3 Un forum di concertazione e di dialogo tra le parti interessate potrebbe decidere in merito al campo di applicazione degli accordi negoziati. La consultazione europea ha una lunga tradizione in termini di articolazione equilibrata tra interessi nazionali ed europei. Questo forum di concertazione potrebbe svolgere anche un ruolo di mediazione, organizzando i rappresentanti di autori, ricercatori, artisti, ONG, parti sociali (sindacati e datori di lavoro), università, associazioni di categoria, intermediari ed enti pubblici in modo che partecipino al funzionamento del forum giuridico in collaborazione con la Commissione e le istituzioni europee dell'EUIPO e dell'Osservatorio.

⁽⁸⁾ Cfr. il punto 1.6.

⁽⁹⁾ COM(2017) 707 final.

⁽¹⁰⁾ Cfr. punto 3.8.1.

5.2 Organizzare e sensibilizzare i consumatori

5.2.1 Per combattere la contraffazione occorre anche sensibilizzare i consumatori, attraverso campagne mediatiche, a un maggior rispetto dei diritti di proprietà immateriale, senza che nell'ambito del diritto d'autore venga pregiudicato il loro diritto alla «copia privata». Tali campagne dovrebbero altresì sensibilizzarli ai pericoli per la loro salute e sicurezza derivanti dall'utilizzo di alcuni prodotti contraffatti in particolare.

5.3 Migliorare l'efficacia dei sistemi di tutela giurisdizionale

5.3.1 Al fine di migliorare l'efficacia dei sistemi di tutela giurisdizionale, il CESE appoggia le proposte della Commissione⁽¹¹⁾ quando questa «esorta (...) gli Stati membri a pubblicare sistematicamente le decisioni giudiziarie nei procedimenti riguardanti le violazioni dei DPI» e chiede di attribuire un ruolo importante all'EUIPO e all'Osservatorio. Spetta alla Commissione decidere quale sia l'organismo più adeguato per organizzare un dibattito tra le parti interessate nell'ambito di una «piattaforma DPI», se, così facendo, la politica europea in materia di DPI è resa più coerente e adeguata al mercato unico. Il CESE, inoltre, ritiene opportuno considerare la possibilità di sviluppare altri strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) al fine di salvaguardare il principio di equità.

5.3.2 Fatta salva la tutela penale dei diritti di proprietà intellettuale che la Commissione non ha ripreso a livello dell'UE, il CESE appoggia il lavoro della Commissione volto ad accrescere il rispetto dei DPI nel mondo. In questo contesto, occorre rafforzare il lavoro di coordinamento tra l'OMPI (Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale) e l'EUIPO.

6. Valutazione della comunicazione della Commissione

6.1 Il CESE constata che le raccomandazioni della Commissione riguardano principalmente il settore giuridico.

6.2 Senza pregiudicare il corso della giustizia, sarebbe opportuno istituire un più forte quadro giuridico di mediazione tra le parti interessate per mettere a punto proposte di conciliazione. Questa procedura di conciliazione può permettere di risolvere conflitti tra le diverse parti ed evitare procedure giuridiche complesse, costose e lunghe. Questo principio è già presente nel sistema brevettuale unitario, che dispone di un centro di mediazione e arbitrato. Il CESE appoggia gli sforzi intrapresi dalla Commissione per analizzare più a fondo la questione in cooperazione con l'EUIPO, e accoglie con favore tale idea ed è favorevole ad applicarla in altri settori dei DPI.

6.3 Il CESE sostiene la Commissione quando questa «invita l'industria a intraprendere le necessarie misure di dovuta diligenza per combattere le violazioni della PI». Sarebbe tuttavia opportuno anzitutto fornire strumenti istituzionali specifici per organizzare tutte le parti interessate e raccoglierle intorno a un tavolo al fine di avviare un dialogo e (dove questo già esiste, ad esempio sotto forma di protocollo d'intesa) proseguirlo, e attribuire i DPI ai legittimi titolari. Sarebbe opportuno promuovere e sviluppare ulteriormente gli accordi volontari che coinvolgono titolari dei diritti, piattaforme Internet, e operatori online attivi nel campo della pubblicità, della distribuzione e dei servizi finanziari.

Bruxelles, 14 marzo 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ COM(2017) 707 final, pag. 7.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Consiglio sul programma di ricerca e formazione della Comunità europea dell'energia atomica (2019-2020) che integra il programma quadro di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020"»

[COM(2017) 698 final — 2017/312 (NLE)]

(2018/C 237/06)

Relatore: **Jacques LEMERCIER**

Consultazione	Commissione europea, 18.1.2018 Consiglio dell'Unione europea, 10.1.2018
Base giuridica	Articolo 106 bis Trattato Euratom e articolo 304 TFUE
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sezione	9.3.2018
Adozione in sessione plenaria	14.3.2018
Sessione plenaria n.	533
Esito della votazione	178/0/7
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il programma Euratom 2019-2020 riprende le attività di ricerca del programma Euratom 2014-2018 ed è pienamente coerente con quest'ultimo. La proposta della Commissione contiene ben poche modifiche, riguardanti per la maggior parte il bilancio e finalizzate ad assicurare la continuità del programma.

1.2. Il CESE prende atto di tali modifiche tenendo conto dei suoi pareri precedenti su questo tema ⁽¹⁾.

1.3. Il principale obiettivo della ricerca sulla fissione finanziata da Euratom è migliorare la sicurezza delle tecnologie nucleari. Il CESE ritiene che gli aspetti legati alla sicurezza nucleare debbano essere oggetto della massima attenzione. Anche la riduzione e lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi a vita lunga, il controllo delle materie fissili e la radioprotezione devono rientrare tra le priorità. Queste linee di ricerca devono essere condivise nell'ambito del Forum europeo sull'energia nucleare (ENEF), in cui la società civile, compreso il CESE, è rappresentata.

1.4. Al riguardo il Comitato ribadisce e conferma la considerazione, formulata in alcuni suoi precedenti pareri, che «*le conoscenze sulle tecnologie nucleari, il loro impiego e le loro conseguenze vadano mantenute ed approfondite. Alla luce della sua funzione coordinatrice, della condivisione delle risorse e dell'integrazione degli sforzi comuni, il programma quadro di R&S Euratom apporta in questo senso un significativo valore aggiunto europeo*» ⁽²⁾.

1.5. Il CESE ribadisce inoltre il suo auspicio che la Commissione europea continui a sostenere lo sviluppo di fonti di energia non fossili rinnovabili e proceda a un riequilibrio della quota dell'energia nucleare nei mix energetici degli Stati.

1.6. Dopo i molteplici incidenti verificatisi nelle centrali europee, è ormai dimostrato che il subappalto rappresenta un fattore di incertezza nella manutenzione delle centrali nucleari. Il CESE ritiene che il subappalto debba essere limitato e strettamente controllato.

1.7. Il CESE chiede che si presti un'attenzione specifica alle suddette questioni nel contesto dell'uscita del Regno Unito dall'UE e del recesso *de facto* di tale paese dal Trattato Euratom.

⁽¹⁾ GU C 34 del 2.2.2017, pag. 66, GU C 181 del 21.6.2012, pag. 111 e GU C 318 del 29.10.2011, pag. 127.

⁽²⁾ GU C 181 del 21.6.2012, pag. 111 e GU C 318 del 29.10.2011, pag. 127.

2. Sintesi del documento della Commissione

2.1. L'obiettivo della proposta della Commissione è adottare un nuovo regolamento che proroghi tutte le attività di ricerca svolte in base al regolamento (Euratom) n. 1314/2013 del Consiglio sul programma di ricerca e formazione della Comunità europea dell'energia atomica (2014-2018), che integra il programma quadro di ricerca e innovazione Orizzonte 2020.

2.2. La proposta di programma Euratom per il periodo 2019-2020 è complementare al programma Orizzonte 2020. Essa stabilisce il bilancio per le azioni dirette e indirette, fissa obiettivi di ricerca e sviluppo e elenca gli strumenti di sostegno alle relative attività.

2.3. A norma dell'articolo 7 del Trattato Euratom, l'attuale programma Euratom (2014-2018) è definito per un periodo non superiore a cinque anni. La proposta in oggetto intende garantire la prosecuzione senza soluzione di continuità del programma nel periodo 2019-2020. Questo approccio garantirà una maggiore coerenza con il calendario del programma Orizzonte 2020. Ciò è tanto più importante alla luce del fatto che i programmi Orizzonte 2020 ed Euratom perseguono obiettivi che si rafforzano reciprocamente.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE prende nota delle conclusioni della Commissione sulla valutazione intermedia del programma Euratom 2014-2018, e in particolare del fatto che le analisi effettuate dalla Commissione non hanno evidenziato alcun elemento probante che rimetta in discussione la strategia e il formato del programma 2014-2018 o richieda una revisione della portata, delle attività o delle modalità di attuazione del programma per il periodo 2019-2020.

3.2. Il CESE osserva inoltre che la consultazione pubblica effettuata tra l'ottobre 2016 e il gennaio 2017 per fungere da supporto alla valutazione intermedia del programma Euratom 2014-2018 e alla proposta di programma Euratom 2019-2020 ha evidenziato valutazioni complessivamente positive: l'80 % dei partecipanti si è dichiarato «d'accordo» o «completamente d'accordo» con l'affermazione che il programma è pertinente. Inoltre, i partecipanti hanno particolarmente apprezzato i risultati ottenuti in materia di istruzione e formazione, ricerca sulla gestione dei rifiuti, sicurezza dei reattori esistenti e ricerca sulla fusione. Per contro, il programma non sembra aver avuto un effetto leva sugli investimenti privati.

3.3. Infine, la Commissione si impegna ad assicurarsi che le raccomandazioni avanzate dalle varie parti interessate siano prese in considerazione nella preparazione del programma di lavoro Euratom 2019-2020 o nelle sue normali attività di controllo e di gestione del programma Euratom, e che le raccomandazioni su questioni più a lungo termine siano analizzate nella valutazione d'impatto ex ante del prossimo programma Euratom, che si iscrive nell'ambito del nuovo quadro finanziario pluriennale (post 2020).

3.4. Il CESE prende atto di quanto precede e, tenendo conto dei suoi pareri precedenti su questo tema, esprime il proprio sostegno per la proposta della Commissione.

3.5. In linea con i suoi pareri precedenti, il CESE sottolinea che il principale obiettivo della ricerca sulla fissione finanziata da Euratom è quello di migliorare la sicurezza delle tecnologie nucleari. Il CESE ritiene che gli aspetti legati alla sicurezza nucleare debbano essere oggetto della massima attenzione. Anche la riduzione e lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi a vita lunga, il controllo delle materie fissili e la radioprotezione devono rientrare tra le priorità.

3.6. Il Comitato ribadisce il convincimento che *«le conoscenze sulle tecnologie nucleari, il loro impiego e le loro conseguenze vadano mantenute ed approfondite. Alla luce della sua funzione coordinatrice, della condivisione delle risorse e dell'integrazione degli sforzi comuni, il programma quadro di R&S Euratom apporta in questo senso un significativo valore aggiunto europeo»*⁽³⁾.

Bruxelles, 14 marzo 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽³⁾ GU C 181 del 21.6.2012, pag. 111 e GU C 318 del 29.10.2011, pag. 127.

Parere del Comitato economico e sociale europeo

sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo relativa al seguito del piano d'azione sull'IVA — Verso uno spazio unico europeo dell'IVA — Il momento di agire»

[COM(2017) 566 final]

la «Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 904/2010 per quanto riguarda i soggetti passivi certificati»

[COM(2017) 567 final — 2017/0248 (CNS)]

la «Proposta di regolamento di esecuzione del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 282/2011 per quanto riguarda talune esenzioni connesse alle operazioni intracomunitarie»

[COM(2017) 568 final — 2017/0249 (NLE)]

e la «Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'armonizzazione e la semplificazione di determinate norme nel sistema d'imposta sul valore aggiunto e l'introduzione del sistema definitivo di imposizione degli scambi tra Stati membri»

[COM(2017) 569 final — 2017/0251 (CNS)]

(2018/C 237/07)

Relatore: **Giuseppe GUERINI**

Correlatore: **Krister ANDERSSON**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 23.10.2017; Commissione europea 17.11.2017, 13.12.2017
Base giuridica	Articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	28.2.2018
Adozione in sessione plenaria	14.3.2018
Sessione plenaria n.	533
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	185/9/7

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 A giudizio del CESE, il sistema dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) attualmente vigente nell'UE è estremamente frammentario e complesso e di conseguenza limita e distorce gli scambi e gli investimenti, creando inutili e pesanti oneri amministrativi e ostacoli agli scambi tra le imprese.

1.2 Il CESE ritiene che il sistema dell'IVA dovrebbe essere teso a facilitare il corretto funzionamento del mercato interno. In particolare, esso dovrebbe essere meno frammentario e gestito in modo più efficiente, soprattutto per quanto riguarda il commercio transfrontaliero, e andrebbe modernizzato alla luce della crescente globalizzazione e digitalizzazione dell'economia.

1.3 Il CESE accoglie con favore la forte volontà della Commissione europea di contrastare il gap in materia di IVA, così come la recente direttiva n. 2017/1371 sulla lotta alle frodi che pregiudicano l'interesse finanziario dell'Unione attraverso il diritto penale, che prevede l'intervento dello *European Public Prosecutor Office* per le violazioni IVA di valore superiore ai 10 000 000 euro.

1.4 Il CESE ritiene che le autorità fiscali dovrebbero esaminare le modalità in cui le future tecnologie potranno contribuire alla lotta contro le frodi in materia di IVA. Le tecnologie digitali possono costituire inoltre uno strumento utile per semplificare gli oneri amministrativi che gravano sia sulle imprese che sulle amministrazioni fiscali, apportando la necessaria trasparenza. In particolare, gli Stati membri dovrebbero istituire consessi appropriati per lo scambio delle migliori pratiche in materia di riscossione delle entrate e di modalità per lo sviluppo di tecnologie atte a facilitare la corretta riscossione delle imposte nel quadro del commercio transfrontaliero. Dovrebbe essere preso in considerazione lo svolgimento di uno studio approfondito sulla possibilità di applicare aliquote IVA più elevate per i beni di lusso. Sarà opportuno discutere di sistemi di rimborso dell'IVA e forme e procedure fiscali efficienti, nonché sistemi semplificati per lo scambio di informazioni sugli autori delle frodi. La Commissione europea dovrebbe contribuire alla costituzione di tali consessi istituzionali, rafforzando in tal modo la crescita e riducendo le perdite di gettito.

1.5 A giudizio del CESE, uno sportello unico che funzioni correttamente è un elemento essenziale di un sistema basato sulla destinazione. Il CESE si compiace pertanto delle iniziative della Commissione, come la proposta di estensione del mini sportello unico a tutti i servizi B2C nonché alla vendita B2C di beni, sia intracomunitari che provenienti da paesi terzi.

1.6 Il CESE richiama tutte le istituzioni coinvolte nel processo di riforma del sistema IVA a esaminare in che modo introdurre il più rapidamente possibile un nuovo sistema comune per i servizi e i beni, riducendo i prevedibili problemi collegati alla vigenza di un doppio regime applicabile ai beni, da un lato, e ai servizi dall'altro. A giudizio del CESE, ciò andrebbe giudicato in modo positivo in quanto coerente con il principio della neutralità fiscale.

1.7 Il CESE mette in rilievo l'importanza della neutralità fiscale tra le diverse imprese, sottolineando che i pagamenti IVA non dovrebbero poter influire negativamente sulla liquidità di alcune imprese. A tale riguardo, gli importatori di tali merci dovrebbero essere tenuti al pagamento dell'IVA quando i prodotti sono effettivamente immessi sul mercato e non quando tali prodotti sono semplicemente importati e depositati.

1.8 Con riferimento al concetto di persona tassabile certificata (CTP), il CESE prende atto che la Commissione ritiene tale concetto importante per la transizione verso un sistema IVA impostato sul principio di destinazione e concorda che adeguate misure di semplificazione possano essere concesse a soggetti la cui affidabilità fiscale sia comprovata.

1.9 Il CESE richiama l'attenzione sul fatto che ci vorrà del tempo perché gli Stati membri trovino un accordo in merito al CTP e la maggioranza delle imprese sia certificata, e le soluzioni proposte sono così importanti per il funzionamento del sistema dell'IVA. Il CESE invita pertanto gli Stati membri ad applicare le soluzioni rapide a tutte le imprese prima ancora che il CTP sia pienamente sviluppato.

1.10 Con riferimento a talune esenzioni connesse alle operazioni intracomunitarie nella proposta di modifica del regolamento di esecuzione n. 282/2011, il CESE osserva che la richiesta del Consiglio alla Commissione di semplificare e chiarire il quadro giuridico sulle esenzioni appare uno strumento utile per ridurre le frodi e limitare costi di *compliance* a carico delle PMI.

1.11 Il CESE ritiene importante che la Commissione sviluppi una comprensiva analisi d'impatto regolamentare volta a comprendere, anche in termini quantitativi, le ricadute concrete sui cittadini, sulle imprese e sulle amministrazioni finanziarie del Piano di azione in materia di IVA considerato nel suo insieme.

1.12 Il CESE osserva nuovamente che occorre ambire a realizzare il regime IVA definitivo entro un periodo di tempo ragionevole, altrimenti vi è il rischio che gli obiettivi perseguiti vengano compromessi o raggiunti solo in parte, a scapito del mercato interno e delle imprese e dei consumatori europei.

2. Introduzione e contesto

2.1 Con la comunicazione «Towards a single EU VAT area — Time to decide» del 7 aprile 2016, la Commissione ha presentato il proprio piano di azione volto a modernizzare il sistema europeo dell'IVA, annunciando una serie di proposte concrete a questo riguardo.

2.2 Il piano di azione prevede in particolare di: **i)** modernizzare il sistema dell'IVA adattandolo alle nuove tecnologie digitali; **ii)** agevolare le piccole e medie imprese ai fini degli adempimenti IVA; **iii)** sviluppare un'adeguata politica di determinazione delle aliquote IVA; **iv)** ridurre il GAP IVA degli Stati membri e le frodi fiscali.

2.3 Poiché gli scambi transfrontalieri nell'Unione europea ammontano a oltre 4 100 miliardi di euro di esportazioni e 3 900 miliardi di euro di importazioni, un sistema dell'IVA funzionante è di fondamentale importanza per tutti i cittadini europei.

2.4 Il 1° dicembre 2016 la Commissione ha pubblicato due proposte: una prima in materia di IVA per l'e-commerce *cross border* ⁽¹⁾ e una seconda sulle aliquote IVA in materia di *e-publications* ⁽²⁾.

2.5 Il 21 dicembre 2016, al fine di ridurre le frodi IVA e rispondendo alle richieste formulate da alcuni Stati membri all'interno del Consiglio, la Commissione ha pubblicato una proposta in materia di meccanismo generalizzato temporaneo di *reverse charge*, con riferimento alle forniture di beni e servizi che eccedano il valore di 10 000 euro.

2.6 Nell'ottobre 2017, la Commissione europea ha pubblicato un ulteriore pacchetto di interventi in materia di IVA. Tale pacchetto si compone di: **i)** una proposta di modifica della vigente direttiva IVA 2006/112/CE tramite l'introduzione della nozione di **CTP**, oltre che di alcuni correttivi alla legislazione vigente ⁽³⁾; **ii)** la creazione delle condizioni per passare progressivamente al principio di tassazione IVA nel paese di destinazione e alla responsabilità del fornitore come regola generale ⁽⁴⁾; **iii)** una proposta di emendamento del regolamento n. 2817/2011 volta ad armonizzare e semplificare le regole sulla prova del trasporto intra-comunitario di beni ai fini dell'esenzione IVA ⁽⁵⁾; **iv)** una proposta per la modifica del regolamento sulla **cooperazione amministrativa** fra autorità nazionali in materia di IVA ⁽⁶⁾.

2.7 In particolare, la Commissione ha presentato quattro «soluzioni rapide» al fine di ridurre l'onere amministrativo per le imprese nel regime vigente. Le soluzioni rapide proposte sono: **i)** la semplificazione delle norme IVA per le imprese che spostano prodotti da uno Stato membro a un altro in cui devono essere conservati prima di essere forniti ad un cliente che è noto in anticipo; **ii)** la semplificazione e l'armonizzazione delle norme relative a operazioni a catena e **iii)** la semplificazione della prova del trasporto delle merci tra due Stati membri. Tali semplificazioni sono limitate alle imprese considerate persone tassabili certificate (*certified taxable person*, CTP). Una quarta soluzione rapida, riguardante il numero di partita IVA dei partner commerciali registrati nel sistema elettronico UE per la verifica del numero di partita IVA (VIES), sarà disponibile per le imprese CTP e non CTP.

2.8 In prospettiva, la Commissione si propone di sostituire progressivamente il vigente accordo transitorio per la tassazione del commercio fra Stati membri con un accordo definitivo basato sul principio della tassazione nel paese di destinazione del bene tramite una serie d'interventi legislativi e adattamenti progressivi.

3. Considerazioni generali: lotta alle frodi e cooperazione fra amministrazioni nazionali

3.1 L'attuale sistema dell'IVA è estremamente frammentario e complesso e di conseguenza limita e distorce gli scambi e gli investimenti, creando inutili e pesanti oneri amministrativi e ostacoli agli scambi tra le imprese.

3.2 Il CESE ritiene che il sistema IVA dell'UE dovrebbe essere teso a facilitare il corretto funzionamento del mercato interno. In particolare, il sistema dell'IVA vigente nell'UE deve essere meno frammentario e gestito in modo più efficiente, in particolare per quanto riguarda il commercio transfrontaliero, e modernizzato alla luce della crescente globalizzazione e digitalizzazione dell'economia.

3.3 Allo stesso tempo, il Comitato concorda che le frodi in materia di IVA costituiscono un problema rilevante (come dimostrano le stime che quantificano in 151 miliardi di euro la perdita di gettito dovuta alle frodi) rispetto al quale è necessario adottare iniziative concrete e sempre più efficaci che riducano le pratiche illegali, senza tuttavia pregiudicare il consolidamento del mercato interno ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ COM(2016) 757 final.

⁽²⁾ COM(2016) 758 final.

⁽³⁾ COM(2017) 567 final.

⁽⁴⁾ COM(2017) 566 final.

⁽⁵⁾ COM(2017) 568 final.

⁽⁶⁾ COM(2017) 569 final.

⁽⁷⁾ Cfr. il parere del CESE sul tema IVA — *Applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile*, in particolare i punti 1.2 e 3.2 (GU C 288 del 31.8.2017, pag. 52).

3.4 Il CESE accoglie con favore la forte volontà della Commissione europea di contrastare il gap in materia di IVA, così come la recente direttiva n. 2017/1371 sulla lotta alle frodi che pregiudicano l'interesse finanziario dell'Unione attraverso il diritto penale, che prevede l'intervento dello *European Public Prosecutor Office* per le violazioni IVA di valore superiore ai 10 000 000 euro.

3.5 È quindi importante considerare prioritario l'obiettivo di garantire un vero mercato interno e contrastare i fenomeni fraudolenti ottenendo quanto prima risultati concreti a questo riguardo attraverso una più intensa cooperazione tra le amministrazioni fiscali con riferimento allo scambio d'informazioni e allo sviluppo di database e piattaforme di scambio dei dati tra le diverse autorità nazionali a supporto di un efficiente *enforcement* delle regole tributarie. In particolare, il CESE invita la Commissione e le autorità fiscali nazionali a cooperare più strettamente e intensamente su base giornaliera, al fine di garantire che le esigenze del mercato interno siano soddisfatte e di ridurre i costi amministrativi sia per le imprese che per le autorità fiscali. Inoltre, la Commissione europea e le autorità fiscali, in cooperazione con la società civile organizzata e altri soggetti interessati, dovrebbero esaminare le modalità in cui le future tecnologie potranno contribuire alla lotta contro le frodi in materia di IVA, dal momento che le nuove tecnologie possono costituire uno strumento utile per semplificare gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese e sulle amministrazioni fiscali, nonché per apportare la necessaria trasparenza.

3.6 Il CESE sottolinea la necessità che gli Stati membri istituiscano consessi appropriati per lo scambio delle migliori pratiche in materia di riscossione delle entrate e di modalità per lo sviluppo di tecnologie atte a facilitare la corretta riscossione delle imposte nel quadro del commercio transfrontaliero. In particolare, sarà opportuno discutere di sistemi di rimborso dell'IVA e forme e procedure fiscali efficienti, nonché sistemi efficienti per lo scambio di informazioni sugli autori delle frodi. La Commissione europea dovrebbe contribuire alla costituzione di tali consessi istituzionali, rafforzando in tal modo la crescita e riducendo le perdite di gettito.

4. Principio di destinazione e aliquote

4.1 Come indicato nel parere *Piano d'azione sull'IVA*⁽⁸⁾, il CESE ritiene che la trasformazione del regime attuale deve portare a un sistema IVA europeo definitivo che sia chiaro, solido e completo ma anche, allo stesso tempo, proporzionato nei confronti delle imprese, oltre che adeguato alle veloci trasformazioni dell'economia e dei mercati.

4.2 A questo riguardo, il Comitato accoglie con favore la scelta del principio del paese di destinazione quale fondamento del sistema IVA definitivo, in quanto creerà presumibilmente condizioni più eque per tutti i fornitori che operano sullo stesso mercato nazionale, riducendo le distorsioni del mercato europeo.

4.3 Uno sportello unico che funzioni correttamente è un elemento essenziale di un sistema basato sulla destinazione. Il CESE si compiace pertanto delle iniziative della Commissione, come la proposta di estensione del mini sportello unico a tutti i servizi B2C nonché alla vendita B2C di beni, sia intracomunitari che provenienti da paesi terzi. Senza uno sportello unico correttamente funzionante, basato su verifiche contabili nel paese d'origine (*home-country audits*), semplificazioni scalabili e la possibilità di compensare l'IVA incassata a monte da tutti gli Stati membri, qualsiasi sistema basato sulla destinazione comporterà un drastico aumento degli oneri amministrativi, in particolare per le PMI.

4.4 Il CESE mette in rilievo l'importanza della neutralità fiscale tra le diverse imprese, sottolineando che i pagamenti IVA non dovrebbero poter influire negativamente sulla liquidità di alcune imprese. A tale riguardo, gli importatori di tali merci in mercati nazionali specifici dovrebbero essere tenuti al pagamento dell'IVA quando i prodotti sono effettivamente immessi sul mercato e non quando tali prodotti sono semplicemente importati e depositati in attesa della successiva commercializzazione.

4.5 Per quanto concerne la prima fase del piano d'azione, che si concentra su determinate cessioni di beni, il Comitato richiama tutte le istituzioni coinvolte nel processo di riforma del sistema IVA a esaminare in che modo introdurre il più rapidamente possibile un nuovo sistema comune per i servizi e i beni, riducendo i prevedibili problemi collegati alla vigenza di un doppio regime applicabile ai beni, da un lato, e ai servizi dall'altro.

4.6 Ciò risulta particolarmente rilevante considerando che, nell'economia digitale, la linea di demarcazione tra beni e servizi è sempre più sottile e destinata a mutare ulteriormente nell'attuale contesto, ove la tecnologia evolve a un ritmo nettamente maggiore rispetto alle regole sviluppate dalle istituzioni competenti. Il CESE invita quindi la Commissione europea a prendere in considerazione ed eventualmente ad affrontare tale questione nell'ambito della riforma del sistema dell'IVA attualmente in corso.

⁽⁸⁾ GU C 389 del 21.10.2016, pag. 43.

4.7 Il CESE ritiene che la politica delle aliquote IVA perseguita dalla Commissione e volta ad assicurare agli Stati membri maggiore flessibilità sulle aliquote ridotte dovrebbe, in linea di massima, ben conciliarsi con il principio del «paese di destinazione», dato che in vigenza di tale regime è probabile si verifichino minori distorsioni degli scambi.

4.8 Una maggiore libertà per gli Stati membri nella definizione delle proprie aliquote non dovrebbe però portare a una frammentazione o a un'eccessiva complicazione del sistema nel suo complesso. È pertanto opportuno seguire un approccio proporzionato che porti a un quadro applicativo chiaro e prevedibile, a vantaggio in particolare delle PMI e al fine di ridurre i costi di *compliance* per gli operatori economici in generale ⁽⁹⁾.

4.9 Ne consegue che il numero di eccezioni ammesse dovrebbe essere limitato a casi precisi e ben giustificati, così da garantire un quadro regolatorio uniforme e prevedibile.

4.10 Con riferimento alle possibili eccezioni, il Comitato ritiene che l'obiettivo di sostenere l'innovazione sociale e di rafforzare il pilastro sociale europeo adottato dalla Commissione potrebbe giustificare aliquote ridotte per le imprese sociali e il settore dei servizi sociali, sulla base delle iniziative specifiche che gli Stati membri potranno decidere di intraprendere a tal fine nell'ambito del nuovo quadro giuridico di disciplina dell'IVA.

4.11 È importante creare uno strumento d'informazione online, al fine di consentire alle imprese di tenersi al corrente dei diversi sistemi di aliquote in vigore nei 28 Stati membri. Tale strumento deve essere facilmente accessibile, affidabile e di preferenza disponibile in tutte le lingue dell'UE.

5. Persona tassabile certificata

5.1 Con riferimento al concetto di CTP, il CESE prende atto che la Commissione ritiene tale concetto importante per la transizione verso un sistema IVA impostato sul principio di destinazione e concorda che adeguate misure di semplificazione possano essere concesse a soggetti la cui affidabilità fiscale sia comprovata.

5.2 Sebbene il concetto di CTP e il conseguente ricorso al meccanismo d'inversione contabile possano avere il potenziale per offrire sgravi sostanziali alle imprese, affinché queste ultime, e in particolare le PMI, possano essere in grado di applicare tale concetto è essenziale attuare criteri e norme armonizzati, chiari e proporzionati in tutti gli Stati membri al fine di facilitare il più ampio accesso possibile allo status di CTP.

5.3 Poiché ci vorrà del tempo perché gli Stati membri trovino un accordo in merito al CTP e la grande maggioranza delle imprese sia certificata, e poiché le soluzioni proposte sono così importanti per il funzionamento del sistema dell'IVA, il CESE invita gli Stati membri ad applicare le soluzioni rapide a tutte le imprese prima ancora che il CTP sia pienamente sviluppato.

5.4 Il CESE trova inoltre condivisibile che, per sfruttare al meglio lo status di CTP, sia necessario predisporre archivi online adeguatamente sviluppati e facilmente consultabili dalle amministrazioni fiscali nazionali.

5.5 La proposta della Commissione, nella sua formulazione attuale, non permette tuttavia di esprimere una valutazione maggiormente approfondita e di dettaglio, giacché la stessa è ancora vaga e non risultano chiare le ricadute applicative e pratiche di questo concetto.

5.6 Allo stato attuale, il CESE si limita quindi ad osservare che lo strumento della CTP dovrà essere corredato da criteri applicativi chiari e trasparenti. A tale proposito, è opportuno notare che la definizione di criteri analoghi a quelli che disciplinano l'operatore economico autorizzato potrebbe portare ad una limitazione dell'accesso al sistema CTP e alle soluzioni rapide, che risulterebbero disponibili solo a un'esigua minoranza della comunità imprenditoriale. Il sistema CTP rischia di essere accessibile a un numero molto ristretto d'imprese.

5.7 Lo stesso concetto dovrà essere assoggettato, soprattutto nella prima fase d'implementazione, ad un attento controllo da parte della Commissione europea, per evitare che i benefici generabili dall'uso del concetto di CTP in termini di semplificazione fiscale e fluidità degli adempimenti vengano controbilanciati da una perdita di certezza giuridica e uniformità regolatoria sul mercato interno.

⁽⁹⁾ Si veda il parere CESE *Piano d'azione sull'IVA* (GU C 389 del 21.10.2016, pag. 43), punti 3.1.6 e 3.1.7.

5.8 Con riferimento alla proposta di modifica del regolamento 282/2011 per quanto riguarda talune esenzioni per le transazioni intracomunitarie, il CESE osserva che la richiesta del Consiglio alla Commissione di chiarire e semplificare il quadro giuridico sulle esenzioni appare uno strumento utile per ridurre le frodi e limitare costi di *compliance* a carico delle PMI.

6. Prossimi passi e considerazioni finali

6.1 In generale, il CESE ritiene importante che la Commissione sviluppi una comprensiva analisi d'impatto regolamentare volta a comprendere, anche in termini quantitativi, le ricadute concrete sui cittadini, sulle imprese e sulle amministrazioni finanziarie del Piano di azione in materia di IVA considerato nel suo insieme.

6.2 Il CESE ribadisce infine, anche con riferimento al proprio precedente parere *Piano d'azione sull'IVA* ⁽¹⁰⁾, che è importante che si realizzino le diverse componenti del piano d'azione sull'IVA come un insieme indivisibile.

6.3 Il Comitato osserva nuovamente che occorre ambire a realizzare il regime IVA definitivo entro un periodo di tempo ragionevole, altrimenti vi è il rischio che gli obiettivi perseguiti vengano compromessi o raggiunti solo in parte, a scapito del mercato interno europeo e delle imprese che vi operano.

Bruxelles, 14 marzo 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ GU C 389 del 21.10.2016, pag. 43.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul completamento dell'Unione bancaria»

[COM(2017) 592 final]

(2018/C 237/08)

Relatore: **Carlos TRIAS PINTO**

Correlatore: **Daniel MAREELS**

Consultazione	Commissione europea, 17.11.2017
Base giuridica	Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	28.2.2018
Adozione in sessione plenaria	14.3.2018
Sessione plenaria n.	533
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	180/3/4

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE sostiene le misure adottate a partire dal 2012, le quali hanno contribuito in maniera decisiva alla stabilità finanziaria e hanno spezzato il vincolo malsano tra i sistemi bancari e i rispettivi emittenti sovrani.

1.2 Il Comitato accoglie pertanto con favore e chiede inoltre di attuare concretamente la nuova serie di misure proposte dalla Commissione europea per completare l'Unione economica e monetaria (UEM) e avanzare verso **un'area monetaria ottimale**, superando le attuali resistenze e arrivando quanto prima possibile ad un'applicazione più precisa per il completamento del terzo pilastro dell'Unione bancaria, attraverso la riduzione progressiva e la messa in comune dei rischi finanziari. Il completamento dell'Unione bancaria, oltre che dell'Unione dei mercati dei capitali, dovrebbe consentire, infatti, di istituire pienamente l'Unione finanziaria, uno dei pilastri fondamentali dell'UEM.

1.3 Più specificamente, il CESE appoggia i diversi obiettivi proposti per rafforzare il meccanismo di vigilanza unico (MVU o SSM) e il meccanismo di risoluzione unico (SRM), per agevolare la graduale riduzione dei rischi finanziari e infine giungere a un **sistema di garanzia dei depositi paneuropeo** che, oltre a garantire la liquidità, possa assorbire le perdite e completare il terzo pilastro dell'Unione bancaria.

1.4 Affinché ciò sia possibile, sarà necessario continuare a impegnarsi in parallelo per la condivisione e la riduzione dei rischi di solvibilità e liquidità nel settore finanziario. Il Comitato ribadisce in questa sede la sua tradizionale posizione in materia, come ha già fatto nel suo parere sulle proposte relative all'EDIS (sistema europeo di assicurazione dei depositi). Insieme ad altri temi attinenti, la questione dei crediti deteriorati dovrebbe certamente restare prioritaria, soprattutto ora che l'economia è di nuovo in crescita.

1.5 Dato che le proposte relative a un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS) non hanno ancora prodotto risultati, dopo più di due anni, sarebbe probabilmente ragionevole adottare un approccio diverso. La comunicazione in esame offre la possibilità di un dibattito più ampio e di un approccio in più fasi all'attuazione dell'EDIS, che ha l'appoggio del CESE. È importante non perdere lo slancio nell'attuazione dell'Unione bancaria e tener conto delle conclusioni cui si è arrivati nel corso dei negoziati. Il Comitato ritiene in ogni caso essenziale garantire che l'EDIS e le pertinenti misure di riduzione dei rischi siano trattati e attuati senza indugio e simultaneamente, secondo un calendario chiaro e concreto.

1.6 Il Comitato appoggia la decisione di fornire, nella prima fase, soltanto una copertura della liquidità, destinata a crescere nel corso degli anni. Nel contempo si dovrebbe prestare la massima attenzione ai sistemi di garanzia dei depositi nazionali cui incombe la responsabilità di coprire le perdite. Il Comitato considera infatti importante, al fine di facilitare al massimo il passaggio alla seconda fase e di rafforzare la fiducia reciproca, adottare con rapidità misure volte a razionalizzare per quanto possibile i sistemi nazionali. È inoltre importante affrontare i problemi ereditati dal passato e l'azzardo morale.

1.7 La copertura delle perdite sarà aggiunta in un secondo momento, ma la transizione non è automatica. Secondo il Comitato, la proposta di decisione formale dovrebbe essere fondata su una base più ampia possibile, e sembra quindi opportuno che la Commissione non prenda tale decisione da sola, bensì in collaborazione con il Consiglio e il Parlamento.

1.8 L'aumento progressivo della copertura delle perdite da parte dell'EDIS è una cosa positiva in linea di principio, ma i meccanismi per l'applicazione di questo regime meritano maggiore attenzione nei testi.

1.9 Più in generale, la comunicazione è formulata in termini molto generali su una serie di punti e formula proposte in modo «condizionale». Ciò lascia senza dubbio margine per più ampie discussioni, ma ciò avviene talvolta a spese della capacità di decisione. Vi è inoltre un certo numero di questioni importanti che sono state omesse o trascurate. Il Comitato chiede di compiere rapidi progressi, insieme a tutte le parti interessate, e di rendere le proposte più concrete. Inoltre, gli Stati membri devono assumersi le proprie responsabilità e continuare a lavorare sulle misure adottate in precedenza, in particolare quelle relative ai sistemi di garanzia dei depositi. Si tratta di un aspetto molto importante, in particolare nel contesto dell'approccio graduale delineato nella comunicazione in esame.

1.10 In linea con l'obiettivo di creare un sistema di garanzia dei depositi paneuropeo, l'immediata operatività del Fondo monetario europeo, nella sua funzione di barriera di protezione per l'SRM quale prestatore di ultima istanza, è di fondamentale importanza. Allo stesso modo, il CESE appoggia fermamente i compiti che si prevede di attribuire a tale organo nel far fronte ai cosiddetti shock asimmetrici.

1.11 Il miglioramento e il consolidamento dei pilastri dell'Unione bancaria e l'applicazione del **codice unico** devono andare di pari passo con l'attuazione da parte del settore finanziario, degli **obiettivi di sviluppo sostenibile 2030** e degli impegni di Parigi sui cambiamenti climatici, creando così un trattamento più favorevole in materia di requisiti patrimoniali per gli investimenti nell'economia verde e per varie operazioni non complesse di «prestito inclusivo», per esempio mutui ipotecari, soprattutto quelle relative all'efficienza energetica, all'installazione di pannelli solari, ecc.

1.12 Analogamente, la *fintech* e altre innovazioni finanziarie (come la *blockchain* e gli *smart contract*) costituiscono un nuovo invito ad agire per completare e rilanciare l'Unione bancaria e migliorare l'inclusione finanziaria e digitale dei cittadini europei conformemente agli obiettivi strategici dell'UE. Nell'attuale formulazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile 2030, l'inclusione finanziaria è compresa già in 7 dei 17 obiettivi, mentre l'inclusione digitale che potrebbe assicurarla o metterla a rischio in un nuovo contesto interessa quasi tutti tali obiettivi, esplicitamente o implicitamente.

1.13 Come già affermato in diversi pareri, il CESE rinnova il suo impegno in favore di un ecosistema finanziario diversificato in cui i grandi operatori paneuropei coesistono con piccole e medie banche e altri enti non bancari che si concentrano in modo affidabile sul finanziamento dell'economia reale secondo un principio di parità, in un ambiente con un rischio sistemico molto ridotto. La diversità, la trasparenza e la sostenibilità sono i migliori antidoti contro le crisi finanziarie future.

1.14 A giudizio del CESE, è ormai assolutamente necessario incoraggiare la partecipazione dei paesi che non fanno parte della zona dell'euro. Allo stesso tempo, ognuno dei tre pilastri dell'Unione bancaria, dovrebbe contribuire a rafforzare l'architettura finanziaria globale, incrementando la cooperazione a livello europeo e internazionale nell'ambito del suo quadro normativo e condividendo le proprie esperienze, in particolare con i trenta paesi non europei il cui riferimento monetario è l'euro, e tra questi i paesi francofoni dell'Africa.

2. Antecedenti, contesto e sintesi della nuova comunicazione

2.1 La grande recessione, iniziata dieci anni fa, è stata un banco di prova per l'euro e ha comportato, in misura maggiore o minore, costi elevati per i paesi dell'area dell'euro. Inoltre, le operazioni di salvataggio finanziario hanno successivamente avuto un impatto negativo sul rischio sovrano.

2.2 L'Unione bancaria è stata istituita nel 2012 con l'obiettivo di creare un sistema finanziario unificato e integrato per l'attuazione di una politica monetaria efficace, tale da consentire un'adeguata ripartizione dei rischi tra gli Stati membri, e per il ripristino della fiducia nel sistema bancario della zona euro, in risposta ai **difetti strutturali** della concezione incompleta dell'euro. Grazie ai cambiamenti positivi nella politica monetaria della Banca centrale europea (BCE) e nelle politiche di bilancio degli Stati membri dell'UE, si sono compiuti progressi verso un'Unione economica e monetaria (UEM). La sfida attuale consiste nell'**introdurre l'euro in tutti e 27 gli Stati membri dell'UE** e nel completamento del terzo pilastro dell'Unione bancaria.

2.3 Alla luce delle minacce populiste e del crescente rischio di una deriva nazionalistica, principalmente a causa dell'aumento delle disparità derivanti da shock asimmetrici nella zona euro, esiste un ampio consenso politico sulla necessità di completare l'unione finanziaria (Unione bancaria e dei mercati dei capitali), al fine di proteggere la **stabilità finanziaria** dell'UE e l'**integrità territoriale** contro, nelle parole del Presidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, il **«veleno» del nazionalismo**.

2.4 Un'altra importante nuova sfida riguarda la **tecnologia finanziaria (fintech)** e altre innovazioni dell'infrastruttura finanziaria, che finora sono sfuggite ai riflettori della **vigilanza finanziaria**. Nella comunicazione della Commissione del settembre 2017 dal titolo *Intensificare la vigilanza integrata per rafforzare l'Unione dei mercati dei capitali e l'integrazione finanziaria in un contesto in evoluzione* si afferma che «[p]er sviluppare l'Unione finanziaria è necessario sfruttare a pieno le opportunità di innovazione finanziaria, ma anche gestire i nuovi rischi». Un piano d'azione al riguardo è annunciato per l'inizio del 2018 ⁽¹⁾.

2.5 I progressi verso l'Unione bancaria realizzati con l'istituzione delle **funzioni di regolamentazione, di controllo e sanzionatorie del Meccanismo di vigilanza unico (SSM)** ⁽²⁾ e del **meccanismo di risoluzione unico (SRM)**, che insieme con il **«codice unico»** di cui alla *Tabella di marcia verso l'Unione bancaria* ne costituiscono le tappe più importanti, sono stati frenati negli anni della nascente ripresa economica, in quanto i partner dell'area dell'euro hanno preferito rifiutare le sinergie derivanti dall'integrazione finanziaria, piuttosto che condividere i rischi.

2.6 Ci si trova quindi di fronte a tutta una serie di dichiarazioni e proposte che, pur avendo prodotto dei progressi, non hanno condotto **alla riduzione e alla ripartizione del rischio**. I colegislatori dell'UE non hanno ancora dato risposte sufficientemente specifiche alla questione di come procedere per completare l'Unione economica e monetaria, in particolare con riferimento all'attuazione della direttiva del 2014 nella versione potenziata dal Consiglio nel 2017 ⁽³⁾, alla proposta di regolamento del novembre 2015, allo sviluppo ulteriore, ma parziale dell'Unione dei mercati dei capitali, al lancio del Piano d'azione per i servizi finanziari destinati ai consumatori (2017), alle nuove misure per la riduzione dei crediti deteriorati ⁽⁴⁾, ecc.

2.7 La succitata proposta di regolamento del 2015 prevedeva il graduale e progressivo sviluppo di un sistema europeo di assicurazione dei depositi (EDIS). Nella prima fase si utilizzerebbe un sistema di riassicurazione, prima di passare a un sistema di messa in comune progressiva («coassicurazione»), per giungere, infine, nella terza fase, a una situazione in cui, a partire dal 2024, il rischio è interamente a carico dell'EDIS. Accanto a tale progetto, la Commissione ha annunciato in parallelo una serie di misure volte a ridurre il rischio nell'ambito dell'Unione bancaria. Purtroppo, finora i negoziati non hanno dato risultati positivi.

2.8 Anche il lavoro sui sistemi nazionali di garanzia dei depositi (SGD), che potrebbe aiutare a preparare il terreno per le fasi successive, non è ancora terminato. Tra le questioni da risolvere figurano la persistenza di notevoli differenze tra gli Stati membri nell'attuazione delle norme della direttiva relativa ai sistemi di garanzia dei depositi e la necessità di migliorare lo scambio di informazioni e di strumenti volti a promuovere il coordinamento tra i SGD nazionali ⁽⁵⁾.

2.9 Al fine di superare la situazione di stallo tra i colegislatori, la presente comunicazione rende più rigoroso il criterio per il **bail-in** e propone, in primo luogo, di introdurre un sostegno comune al Fondo di risoluzione unico e, in secondo luogo, di definire una più ampia tabella di marcia per il **sistema europeo di assicurazione dei depositi**, iniziando con la **riassicurazione** (offrendo solo una graduale copertura della liquidità, mentre le banche alimentano il fondo comune) e

⁽¹⁾ Cfr. COM(2017) 542 final (sezione 4, pag. 11 e segg.).

⁽²⁾ Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio (GU L 287 del 29.10.2013, pag. 63)..

⁽³⁾ Il 16 giugno 2017 il Consiglio ha raggiunto un accordo su un progetto di direttiva sulla gerarchia dei creditori bancari nelle procedure d'insolvenza, in base al quale gli Stati membri possono introdurre esplicitamente una subordinazione dei depositi non garantiti che dovrebbero essere «salvati» in caso di fallimento di una banca.

⁽⁴⁾ COM(2018) 37 final.

⁽⁵⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione, pag. 13.

successivamente, in una seconda fase, procedendo verso la **coassicurazione**, che potrebbe essere condizionata all'esistenza di rischi sufficientemente limitati connessi ai crediti deteriorati ⁽⁶⁾. A tal fine, è proposta una prima misura supplementare volta a ridurre la probabilità di insolvenza delle imprese attraverso le procedure di ristrutturazione, mentre si stanno inoltre facendo sforzi per quanto riguarda la tempestiva introduzione di norme in materia di crediti deteriorati nel quadro della revisione del regolamento sull'SSM. La comunicazione della Commissione sul riesame intermedio del piano d'azione sull'Unione dei mercati dei capitali della metà 2017 annuncia inoltre misure a breve termine per lo sviluppo di un mercato secondario per i crediti deteriorati ⁽⁷⁾. In definitiva, ciò vuol dire che devono essere compiuti progressi sufficienti anche in termini di riduzione dei rischi nel settore bancario.

2.10 La seconda nuova misura riguarda la diversificazione dell'esposizione delle banche al debito sovrano. I **titoli garantiti da obbligazioni sovrane** possono offrire un contributo per questo aspetto e fornire allo stesso tempo garanzie supplementari. A seguito del lavoro svolto dal Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), la Commissione sta pensando di presentare una **proposta legislativa** all'inizio del 2018.

2.11 Entro la primavera del 2019, tutte le misure di condivisione del rischio dovrebbero, pertanto, essere state introdotte e la **fase di attuazione** dovrebbe poter iniziare, a cominciare con l'accordo tra i legislatori sugli elementi fondamentali del **pacchetto bancario** del novembre 2016 e notevoli progressi su tutto il resto, cui dovrebbe far seguito un chiarimento degli attuali **poteri di controllo** al fine di ridurre i rischi legati ai crediti deteriorati e una proposta di **riesame del trattamento delle imprese di investimento**.

3. Osservazioni generali

3.1 Ora che le economie dei paesi dell'area dell'euro hanno ripreso a crescere e che si registra anche un'espansione del finanziamento bancario delle economie, è giunto il momento di rafforzare la resilienza del sistema finanziario europeo, garantendo che eventuali crisi finanziarie non portino a un'ulteriore frammentazione del mercato ⁽⁸⁾ e non mettano di nuovo duramente alla prova l'euro e l'integrazione europea nel suo insieme.

3.2 A tal fine, è fondamentale istituire un **Fondo comune di assicurazione dei depositi le cui risorse siano «completamente messe in comune»** per **completare la struttura finanziaria dell'Unione europea** e affrontare l'attuale squilibrio tra la vigilanza e la risoluzione nel settore bancario (la cui gestione è centralizzata), da un lato, e i sistemi nazionali di garanzia dei depositi (che non sono armonizzati), dall'altro. Ciò esige anche che siano compiuti progressi sufficienti in termini di riduzione dei rischi nel settore bancario.

3.3 I progressi in materia di riduzione dei rischi e di protezione dei depositi vanno di pari passo, e il CESE ribadisce, pertanto, i principi già da esso proclamati per quanto riguarda le proposte originali sull'EDIS ⁽⁹⁾. In particolare, il CESE ha dichiarato che, avendo i due tipi di misure una serie di importanti obiettivi di base comuni relativi al rafforzamento e al completamento dell'Unione bancaria, essi devono essere **realizzati nello stesso modo e con strumenti e metodi realmente equivalenti**. Di conseguenza, e con l'obiettivo di realizzare progressi reali, il Comitato ritiene **essenziale** garantire che l'EDIS e le pertinenti misure di riduzione dei rischi siano **trattati e attuati senza indugio, simultaneamente e in modo efficace**, secondo un calendario chiaro e concreto. Creare le condizioni giuste per poter compiere dei passi avanti è fondamentale anche per il **completamento dell'Unione economica e monetaria (UEM)**, di cui l'**Unione bancaria** rappresenta un elemento chiave.

3.4 Insieme ad altre iniziative in materia di riduzione dei rischi, la questione dei crediti deteriorati ⁽¹⁰⁾, in particolare la loro distribuzione non uniforme per Stato membro, deve certamente rimanere un'alta priorità, dato che è essenziale compiere progressi in questo campo. Come è stato dichiarato recentemente, sono stati compiuti progressi in termini generali, ma le medie non dicono tutto ⁽¹¹⁾. Se vi sono banche che stanno affrontando la questione con decisione, o almeno si stanno muovendo nella giusta direzione, vi sono ancora anche banche che negano il problema o non se ne stanno

⁽⁶⁾ Nonostante i miglioramenti, alla fine del 2016 le banche europee avevano il doppio di attività ponderate per il rischio nei loro bilanci (pari in media al 19,1 % nell'UE e al 18,8 % per la zona euro) rispetto agli Stati Uniti (le banche giapponesi erano in una posizione intermedia), mentre i dati europei all'inizio della crisi nel 2008 erano migliori rispetto a quelli delle altre due maggiori potenze. Inoltre, la percentuale di crediti deteriorati rimane tre volte superiore a quella fatta registrare dagli Stati Uniti e dal Giappone.

⁽⁷⁾ Cfr. COM(2017) 292 final, in particolare «azione prioritaria 5».

⁽⁸⁾ Le banche hanno ridotto la loro esposizione verso gli altri Stati membri ed i pagamenti transfrontalieri rappresentano ancora soltanto il 7 %.

⁽⁹⁾ GU C 177, del 18.5.2016, pag. 21.

⁽¹⁰⁾ Crediti deteriorati.

⁽¹¹⁾ Intervista rilasciata da Danièle Nouy, presidente del consiglio di vigilanza della BCE, al quotidiano Público, 11 dicembre 2017. Cfr. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2017/html/ssm.in171211.en.html>.

occupando con tutto l'impegno necessario. Ora che l'economia è di nuovo in crescita, è importante affrontare la questione in via prioritaria, al fine di risolvere i problemi ereditati dal passato e quelli futuri. La sfida consiste nel realizzare risultati concreti sul campo. Ciò è di vitale importanza al fine di compiere progressi nell'attuazione del terzo pilastro dell'Unione bancaria.

3.5 Rispetto alle proposte originali concernenti l'EDIS del 2015, la comunicazione in esame offre la possibilità di una più ampia discussione sul sistema europeo di assicurazione dei depositi e di un approccio più graduale alla sua attuazione. In un momento in cui è importante non perdere lo slancio nell'attuazione dell'Unione bancaria e tener conto delle conclusioni tratte durante i negoziati, il nuovo approccio della Commissione è realistico e il Comitato non ha difficoltà a sostenerlo.

3.6 Il Comitato appoggia la decisione di fornire una copertura della liquidità solo nella prima fase, il che significa che, nel corso di questa fase, le perdite saranno coperte tramite i sistemi nazionali di garanzia dei depositi. Al fine di evitare che il successivo passaggio alla prossima fase sia inutilmente difficile, e ai fini del rafforzamento della fiducia reciproca, il Comitato ritiene importante che si dica chiaramente fin dall'inizio che vanno prese ulteriori misure per razionalizzare il più possibile i sistemi nazionali, in modo da eliminare eccessive differenze tra gli Stati membri. È inoltre importante affrontare, allo stesso tempo, i problemi ereditati dal passato e l'azzardo morale.

3.7 Per quanto riguarda il passaggio dalla fase di riassicurazione (di cui sopra) a quella di coassicurazione, che è vincolata a una serie di condizioni, secondo il Comitato, la decisione di procedere in questo senso dovrebbe essere fondata su una base più ampia possibile, e sembra quindi opportuno che la Commissione non prenda tale decisione da sola, bensì in collaborazione con il Consiglio e il Parlamento (¹²).

3.8 È inoltre necessario essere il più possibile chiari circa le condizioni che si applicheranno durante e dopo (¹³) il passaggio alla fase di coassicurazione, in cui si provvederà sia alla copertura della liquidità che alla copertura delle perdite. La proposta di procedere con gradualità (¹⁴) è giusta, ma al tempo stesso si nutre qualche preoccupazione per il carattere troppo generale e vago del testo attuale e per l'eccessivo spazio che esso lascia a interpretazioni diverse e a discussioni. Su questo tema sono necessari maggiori orientamenti e maggiore certezza del diritto fin dall'inizio.

3.9 Più in generale, va rilevato che, all'interno di questo disegno globale, la comunicazione è formulata in termini molto generali su una serie di punti e formula proposte in modo «condizionale». Da un lato, ciò lascia un margine di manovra, che potrebbe essere utile nei futuri negoziati tra e con gli Stati membri, ma dall'altro significa che il testo appare meno deciso (¹⁵) e non sempre così chiaro come si sarebbe potuto auspicare. Una serie di importanti aspetti sono omessi o trascurati, compreso il riconoscimento del ruolo dei sistemi di protezione istituzionale, su cui il Comitato aveva già richiamato l'attenzione (¹⁶). Al fine di risolvere tali questioni, occorre ora lavorare con tutte le parti interessate (tra cui il Consiglio, il Parlamento, gli Stati membri, la Commissione ecc.) per compiere rapidi progressi e rendere le proposte più concrete.

3.10 Il CESE esorta i colegislatori a utilizzare l'ampio pacchetto di misure volte a rafforzare l'Unione economica e monetaria (¹⁷), pubblicato il 6 dicembre 2017, per **accelerare il raggiungimento del consenso**.

3.11 Il CESE sostiene l'intenzione della BCE di garantire che le banche offrano servizi armonizzati in tutti gli Stati membri dell'UE (¹⁸) e, di conseguenza, sfruttino appieno i benefici di un mercato più ampio. Invita gli Stati membri che ancora non partecipano alla moneta unica ad aderire al meccanismo di vigilanza unico (SSM), come primo passo verso la loro piena integrazione nella zona euro.

(¹²) Fatta salva l'importanza del ruolo svolto dalle autorità di vigilanza a tale riguardo.

(¹³) Cfr. la comunicazione, punto 3.

(¹⁴) In termini generali, si propone che la copertura delle perdite sia fornita dai sistemi nazionali di garanzia dei depositi e dal sistema europeo di assicurazione dei depositi, secondo una chiave che aumenterà gradualmente, iniziando con un contributo dell'EDIS pari al 30 % a partire dal primo anno della fase di coassicurazione.

(¹⁵) Molti elementi sono descritti in modo «condizionale»: si pensi per esempio al costante uso di «potrebbe» ecc. nella descrizione delle due fasi di attuazione del sistema europeo di assicurazione dei depositi (pag. 10 e seguenti).

(¹⁶) GU C 177, del 18.5.2016, pag. 21.

(¹⁷) COM(2017) 821 final.

(¹⁸) GU C 434 del 15.12.2017, pag. 51.

3.12 Il completamento dell'architettura finanziaria dell'UE deve andare di pari passo con l'inclusione finanziaria e digitale, in linea con gli **Obiettivi di sviluppo sostenibile** (OSS) delle Nazioni Unite per il 2030. Il CESE sottolinea il potenziale ruolo che le banche possono svolgere nella lotta contro i cambiamenti climatici e nell'attuazione di 13 dei 17 OSS, attraverso le loro funzioni di intermediazione fra il risparmio consapevole e gli investimenti socialmente responsabili. A tale proposito, la finalizzazione delle riforme di Basilea III, il 7 dicembre 2017, dovrebbe essere attentamente analizzata al fine di garantire che non si verifichi una riduzione dei prestiti bancari nei settori che sono essenziali per una finanza sostenibile.

4. Osservazioni particolari

4.1 Il CESE appoggia le misure proposte dalla Commissione per limitare i rischi in materia di vigilanza, risoluzione e garanzia dei depositi (nel possibile passaggio dalla riassicurazione alla coassicurazione).

4.2 Il CESE sottolinea che l'armonizzazione dei sistemi nazionali di garanzia dei depositi dovrebbe procedere di pari passo con l'istituzione dell'EDIS. Il CESE esorta la Commissione a elaborare un'iniziativa per consentire che i **Fondi nazionali di garanzia dei depositi** contribuiscano a completare l'architettura del sistema europeo, assicurando la parità di trattamento per gli istituti che non rivestono rilevanza sistemica⁽¹⁹⁾. Il CESE sostiene il diritto dei sistemi di garanzia dei depositi nazionali (SGD) di applicare misure alternative, che non siano in contrasto con le regole di concorrenza, come si menziona all'art 11 della direttiva 2014/49/UE.

4.3 Il CESE è decisamente favorevole all'introduzione di un dispositivo di sostegno per il meccanismo unico di risoluzione non appena possibile, utilizzando una linea di credito concessa dal Meccanismo europeo di stabilità, come proposto ad esempio dalla task force sull'azione coordinata (TFCA).

4.4 Il CESE appoggia il rafforzamento dei poteri di vigilanza nell'ambito del meccanismo di vigilanza unico, nonché dei sostegni prudenziali normativi (pilastro I), al fine di affrontare la questione dei crediti deteriorati in modo armonizzato. In tal senso, la Commissione dovrebbe dimostrare che, alla luce dei nuovi poteri di vigilanza, le autorità competenti possono influenzare le politiche di accantonamento delle banche in relazione ai crediti deteriorati.

4.5 I suddetti meccanismi prudenziali normativi di protezione dovrebbero essere applicati in ciascuna banca proporzionalmente al suo profilo di rischio sistemico, spesso legato al rispettivo modello aziendale. Da ciò seguirebbe che le banche di piccole e medie dimensioni, che non comportano rischi eccessivi, dovrebbero rispettare requisiti adeguati e non sarebbero «sovregolamentate».

4.6 Allo stesso modo, il CESE raccomanda che si applichi ai requisiti patrimoniali per le banche un trattamento più favorevole per gli investimenti nell'economia verde⁽²⁰⁾ e che si consideri l'applicazione di maggiorazioni in termini di requisiti patrimoniali per gli investimenti nell'economia tradizionale. L'SSM dovrebbe esercitare una vigilanza specifica in questo ambito.

4.7 Occorrerebbe inoltre prevedere un'innovazione più spinta della legislazione in materia di crediti deteriorati studiando se non possa essere svolto un ruolo maggiore dai **servizi privati di assicurazione del credito**, i quali hanno una triplice funzione (prevenzione, risarcimento e recupero) e che, per effetto dell'innovazione finanziaria, sono associati in misura sempre maggiore con le banche. Nelle sue relazioni, la BCE conclude che alcuni di questi rischi, quali i rischi sui tassi di interesse, sono adeguatamente gestiti dalla maggior parte degli enti creditizi europei. Va inoltre osservato che gli Stati Uniti hanno superato la **crisi dei mutui ipotecari subprime** quando la Federal Reserve ha concesso anche ai grandi riassicuratori l'accesso alla liquidità.

⁽¹⁹⁾ Sulla base del regolamento (UE) n. 1024/2013, solo gli enti creditizi di importanza sistemica sono soggetti al meccanismo di vigilanza unico.

⁽²⁰⁾ Le argomentazioni a favore del «fattore di sostegno verde» si riferiscono al valore sistemico positivo delle attività verdi, che riducono i rischi ambientali nel lungo periodo, e alla necessità di integrare le esternalità positive. Cfr. <http://www.finance-watch.org/our-work/publications/1445> e https://ec.europa.eu/info/publications/180131-sustainable-finance-report_en.

4.8 Infine, il CESE chiede, come fatto in diversi pareri precedenti, condizioni di concorrenza eque e **neutre in termini di tecnologia e modello aziendale**. Per quanto riguarda il presente parere, ancora una volta chiede **condizioni uniformi** rispetto ai compiti in materia di vigilanza. Ciò significa che dovrebbe essere effettuato un numero maggiore di controlli sul sistema bancario ombra, sulle imprese di investimento e sulle imprese di tecnologia finanziaria, in linea con il principio di base «stessi rischi, stesse regole, stessa vigilanza». Grazie alle norme per questi nuovi attori, che hanno spesso dato luogo a procedimenti giudiziari, le possibilità d'inclusione finanziaria saranno aumentate senza compromettere la tutela dei consumatori.

Bruxelles, 14 marzo 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo

sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2017/825 per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali e adattarne l'obiettivo generale»

[COM(2017) 825 final — 2017/0334 (COD)]

e la «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio per quanto riguarda il sostegno alle riforme strutturali negli Stati membri»

[COM(2017) 826 final — 2017/0336 (COD)]

(2018/C 237/09)

Relatore: **Mihai IVAȘCU**

Correlatore: **Stefano PALMIERI**

Consultazione	Parlamento europeo, 14/12/2017 Consiglio dell'Unione europea, 21/12/2017 e 31/01/2018
Base giuridica	Articoli 175, 177, 197, paragrafo 2, e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	28.2.2018
Adozione in sessione plenaria	14.3.2018
Sessione plenaria n.	533
Esito della votazione	183/2/9
(favorevoli/contrari/astenuti)	

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è favorevole alla proposta di aumentare il bilancio del programma di sostegno alle riforme strutturali (PSRS) e di introdurre nel programma uno strumento ad hoc per la realizzazione delle riforme per i cosiddetti «impegni di riforma». È opportuno dare la precedenza alle riforme che hanno ricadute positive dirette sugli altri Stati membri.

1.2 Sulla scia di raccomandazioni formulate in precedenti pareri, il CESE invoca l'attuazione di riforme strutturali orientate allo sviluppo sociale ed economico, con particolare riguardo alla costruzione di capacità istituzionali destinate a migliorare la qualità dell'amministrazione. Queste riforme dovrebbero essere specifiche per ciascun paese e godere di sostegno democratico, evitando quindi di adottare un approccio indifferenziato per tutti gli Stati membri.

1.3 Il CESE fa presente che le riforme strutturali hanno effetti positivi non solo se riducono la spesa pubblica in maniera socialmente sostenibile, ma anche quando la aumentano a breve termine al fine di migliorare l'equilibrio di bilancio degli Stati membri nel medio-lungo periodo.

1.4 Pur accogliendo con favore l'incremento di bilancio del PSRS, il Comitato ritiene insufficiente un aumento di queste dimensioni tenuto conto del numero crescente di richieste avanzate dagli Stati membri, che, per il solo 2018, ammontano a cinque volte la dotazione proposta.

1.5 D'altra parte, il CESE ritiene molto importante che la Commissione presenti in modo trasparente le sue intenzioni riguardo alla ripartizione del nuovo bilancio del PSRS — trasparenza che è invece assente dalla proposta in esame — e definisca criteri di selezione ben precisi.

1.6 Il CESE sottolinea che l'aumento della dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali va realizzato senza penalizzare i bilanci di altri fondi altrettanto importanti.

1.7 Soprattutto, è di fondamentale importanza che l'UE disponga di una strategia chiara, la quale dovrebbe non solo monitorare i progressi e il grado di sviluppo in ciascuno Stato membro, ma anche fornire orientamenti lungimiranti per la ripartizione dei fondi, tenendo presenti i criteri di convergenza. È inoltre opportuno intensificare lo scambio di buone pratiche, per il quale la Commissione dovrebbe prestare l'assistenza tecnica necessaria.

1.8 Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta agli Stati membri non appartenenti alla zona euro ma che sono sulla buona strada per l'adesione alla moneta unica. Come affermato dal Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker nel suo discorso sul futuro dell'Europa ⁽¹⁾, accelerare questo processo è fondamentale per l'avvenire dell'Unione europea.

1.9 Il CESE propone di introdurre una norma in base alla quale uno Stato membro non si vedrà assegnare dei fondi se non avrà provveduto ad adottare pienamente l'applicazione del principio di partenariato con un effettivo coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile al momento di decidere in merito ai pacchetti degli impegni di riforma pluriennali ⁽²⁾. L'applicazione del principio di partenariato è di fondamentale importanza per garantire la realizzazione di riforme basate su dati oggettivi e collegate alla reale congiuntura economica di ciascuno Stato membro.

1.10 Il CESE approva la volontà della Commissione di dotare il nuovo strumento per la realizzazione delle riforme di un proprio meccanismo di finanziamento ad hoc nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2020.

1.11 Il CESE raccomanda, in base ad una valutazione caso per caso, di erogare i finanziamenti per determinate riforme del PSRS collegandole con il nuovo strumento per la realizzazione delle riforme, in particolare per quanto riguarda l'adesione alla zona euro o le riforme in grado di rafforzare ulteriormente l'integrazione europea.

2. Introduzione e osservazioni generali

2.1 Nel pacchetto sull'Unione economica e monetaria (UEM), pubblicato nel dicembre 2017, la Commissione europea ha incluso due specifiche proposte di regolamento che saranno adottate in base alla procedura legislativa ordinaria: la prima è dedicata al potenziamento del programma di sostegno alle riforme strutturali al fine di rafforzare l'assistenza tecnica messa a disposizione di tutti gli Stati membri e di creare un «filone di lavori ad hoc» volto a fornire un sostegno al processo di convergenza degli Stati membri non appartenenti alla zona euro ⁽³⁾; la seconda apporta una serie di modifiche mirate al regolamento sulle disposizioni comuni al fine di ampliare le possibilità di utilizzare la riserva di efficacia dell'attuazione prevista nei Fondi strutturali e di investimento europei in vigore per sostenere le riforme nazionali ⁽⁴⁾.

2.2 Il CESE ha ricevuto in totale quattro distinte lettere con una richiesta di consultazione per ciascuna delle due proposte di regolamento: due dal Parlamento europeo e due dal Consiglio. Scopo del presente parere è illustrare il punto di vista del CESE su queste due proposte legislative per soddisfare le specifiche richieste rivoltegli dalle altre istituzioni dell'UE, senza che questo pregiudichi la realizzazione di ulteriori lavori da parte del Comitato sulle rimanenti proposte incluse nel pacchetto sull'UEM.

2.3 Il CESE ritiene che lo strumento per la realizzazione delle riforme possa rivelarsi importante nell'aiutare quegli Stati membri che sinora non hanno registrato buoni risultati in materia di spesa dei fondi strutturali loro assegnati a farne miglior uso e a ridurre le disparità economiche in maniera socialmente sostenibile.

2.4 È di fondamentale importanza disporre di un nuovo strumento per la realizzazione delle riforme che favorisca il conseguimento degli impegni di riforma sottoscritti dagli Stati membri nel quadro del semestre europeo. È opportuno dare la precedenza alle riforme che hanno ricadute positive dirette sugli altri Stati membri. Il CESE chiede tuttavia un monitoraggio attivo e accurato dei progressi compiuti nell'attuazione, nel quadro del semestre europeo.

⁽¹⁾ Stato dell'Unione 2017.

⁽²⁾ Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione, del 7 gennaio 2014, recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei (GU L 74 del 14.3.2014, pag. 1).

⁽³⁾ COM(2017) 825 final.

⁽⁴⁾ COM(2017) 826 final.

3. Proposte per il sostegno alle riforme strutturali negli Stati membri

3.1 Il CESE sottolinea ancora una volta che è essenziale che gli Stati membri garantiscano l'applicazione del principio di partenariato e l'effettivo coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile quando adottano decisioni sulla strategia che intendono promuovere in materia di riforme strutturali, come pure durante il processo di monitoraggio realizzato nel corso del semestre europeo. Per garantire una reale applicazione del principio di partenariato in tutti gli Stati membri, il CESE propone di introdurre una norma in base alla quale un paese dell'UE non si vedrà assegnare dei fondi se non avrà provveduto a coinvolgere pienamente la società civile organizzata al momento di decidere in merito ai pacchetti degli impegni di riforma pluriennali.

3.2 Da quando il PSRS è stato introdotto, nel 2017, 16 Stati membri hanno dichiarato di voler beneficiare dei finanziamenti del programma. A fronte di una dotazione di bilancio del programma di 22,5 milioni di euro, sono state presentate 271 richieste di finanziamento per un totale di oltre 80 milioni di euro. Per il 2018 la Commissione ha proposto di aumentare il bilancio a 30,5 milioni di euro; tuttavia, sono state presentate 444 richieste di finanziamento da parte di 24 Stati membri per un ammontare complessivo di oltre 150 milioni di euro.

3.3 Pur accogliendo con favore l'incremento di bilancio del programma di sostegno alle riforme strutturali, il Comitato si interroga sull'efficacia della misura, tenuto conto del volume di richieste presentate dagli Stati membri.

3.4 Il CESE raccomanda di realizzare l'aumento della dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali senza mettere a repentaglio i bilanci di altri fondi altrettanto importanti.

3.5 Il CESE ritiene molto importante che la Commissione presenti in modo trasparente le sue intenzioni riguardo alla ripartizione del nuovo bilancio del PSRS, in modo che ciascuno Stato membro possa ricevere una parte equa del sostegno disponibile in base alle riforme realizzate.

3.6 La Commissione europea deve definire regole chiare e oggettive per selezionare le riforme da finanziare sul bilancio dell'UE, garantendo nel contempo a tutti gli Stati membri parità di accesso ai finanziamenti. Inoltre, le riforme selezionate per ricevere i finanziamenti dovrebbero essere in linea con la strategia dell'UE e andrebbero sottoposte ad un attento controllo nel quadro del semestre europeo.

3.7 Dal momento che gli Stati membri dispongono già di proprie iniziative di riforma, il CESE raccomanda che il PSRS si concentri sulle misure in grado di sostenere più efficacemente l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese.

3.8 Si deve sottolineare che gli Stati membri possono finanziare autonomamente le riforme, e che l'incentivo offerto dalla Commissione europea tramite il bilancio del PSRS non dovrebbe indurli a fare affidamento unicamente sui finanziamenti dell'Unione. Il funzionamento dell'intera Unione economica e monetaria è fondato sulla sussidiarietà e sul principio che i singoli Stati membri agiscano ciascuno in maniera responsabile.

3.9 Tenuto conto delle limitate risorse disponibili, il CESE ritiene che la Commissione debba sostenere quelle riforme e misure che possano avere un effetto moltiplicatore per le azioni condotte autonomamente dagli Stati membri.

3.10 Sulla scia di raccomandazioni formulate in precedenti pareri, il CESE invoca l'attuazione di riforme strutturali orientate allo sviluppo sociale ed economico: un maggior numero di posti di lavoro di migliore qualità, competitività e concorrenza nei settori manifatturiero e dei servizi, qualità dell'amministrazione e delle istituzioni, servizi pubblici di qualità ed efficienti e infine sostenibilità ambientale⁽⁵⁾. Queste riforme non dovrebbero risultare dall'adozione di un approccio indifferenziato per tutti gli Stati membri, bensì essere specifiche per ciascun paese, coerenti con i programmi nazionali di riforma (PNR) e godere di sostegno democratico.

3.11 Considerato che il Trattato sancisce l'obbligo dell'adesione alla moneta unica per quasi tutti gli Stati membri, il CESE raccomanda di rivolgere particolare attenzione alle riforme volte ad ampliare la zona euro e suggerisce, se possibile, di stanziare fondi supplementari per il conseguimento di questi obiettivi.

⁽⁵⁾ Ad esempio: migliorare il contesto economico, il finanziamento delle imprese e la spesa in R&S; aumentare la produttività di imprese, settori ed economie; promuovere la creazione di posti di lavoro di qualità e con salari migliori riducendo al tempo stesso il numero di posti di lavoro temporanei e precari con bassi salari; rafforzare la contrattazione collettiva e l'autonomia delle parti sociali nel quadro di tale processo, nonché il dialogo sociale a livello locale, regionale, nazionale ed europeo; riformare la pubblica amministrazione per renderla più efficiente per lo sviluppo economico e sociale, oltre che più trasparente per i cittadini; promuovere sistemi di istruzione e formazione di qualità per i lavoratori al fine di creare pari opportunità e di conseguire risultati per tutti i gruppi sociali.

3.12 Monitorare i progressi compiuti dai paesi non appartenenti alla zona euro è più agevole per l'Unione europea di quanto non lo sia per gli stessi Stati membri. Le buone pratiche dovrebbero essere condivise lungo tutto il processo, e a tale scopo il CESE propone di creare una piattaforma di comunicazione ad hoc.

4. Proposta di introdurre un nuovo strumento per la realizzazione delle riforme in relazione al sostegno alle riforme strutturali negli Stati membri

4.1 Il CESE riconosce che il concetto di «riforme strutturali» è ormai diventato molto vasto, e si compiace quindi che venga definito in una delle due proposte di regolamento in esame.

4.2 Il CESE raccomanda alla Commissione di collaborare con gli Stati membri nel valutare diverse opzioni percorribili per giungere alla sostenibilità fiscale e di bilancio. Talune riforme potrebbero comportare livelli più elevati di spesa pubblica a breve termine, allo scopo di mettere in moto nuovi processi e attività che contribuiranno a risparmiare risorse o a incamerare maggiori entrate soltanto nel medio-lungo periodo. Pertanto, è opportuno non prendere in esame unicamente misure di taglio dei costi a breve termine, ma anche i modi per aumentare le entrate di bilancio.

4.3 Il CESE plaude alla proposta di istituire un nuovo strumento per la realizzazione delle riforme nell'ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo successivo al 2020, poiché ritiene che le istituzioni europee debbano lavorare a stretto contatto con gli Stati membri per ottenere una più solida integrazione e una maggiore convergenza nell'Unione. Il CESE chiede un monitoraggio attivo e accurato dei progressi compiuti nell'attuazione, nel quadro del semestre europeo.

4.4 Benché il semestre europeo e le relazioni per paese stilate nel quadro del relativo processo comprendano un eccellente «veicolo principale» per la valutazione del programma di sostegno alle riforme, per poter valutare correttamente i progressi realizzati il CESE ritiene necessario mettere a punto nuovi strumenti, che andrebbero adattati alle specifiche esigenze economiche dei singoli Stati membri.

4.5 Il CESE approva la soluzione temporanea adottata dalla Commissione per finanziare la fase pilota del nuovo strumento per la realizzazione delle riforme, quella cioè di attingere alla riserva di efficacia dell'attuazione. Tale proposta non dovrebbe riguardare i Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) esistenti, ma prevedere invece un proprio bilancio ad hoc.

4.6 I progressi compiuti da ciascuno Stato membro andrebbero monitorati in tempi rapidi tramite il semestre europeo, e tale processo di rendicontazione permetterebbe di avere un quadro preciso dei passi avanti realizzati e delle ulteriori esigenze in termini di elaborazione del bilancio.

4.7 Dato che il nuovo strumento per la realizzazione delle riforme sarebbe complementare al sostegno tecnico fornito su base volontaria attraverso il PSRS, il CESE raccomanda, in base ad una valutazione caso per caso, di erogare i finanziamenti per determinate riforme collegandole con questo nuovo strumento, in particolare per quanto riguarda l'adesione alla zona euro o le riforme in grado di rafforzare ulteriormente l'integrazione europea.

Bruxelles, 14 marzo 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione

[COM(2017) 677 final — 2017/0305 (NLE)]

(2018/C 237/10)

Relatore: **Michael McLOUGHLIN**

Consultazione	Consultazione da parte del Consiglio: 1.12.2017
Base giuridica	Articoli 29, paragrafo 1, e 148, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Decisione dell'Assemblea plenaria	24.1.2017
Sezione competente	Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Adozione in sezione	23.2.2018
Adozione in sessione plenaria	15.3.2018
Sessione plenaria n.	533
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	159/43/15

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE accoglie con favore la proposta relativa agli orientamenti in materia di occupazione e il loro allineamento con il pilastro europeo dei diritti sociali. Il Comitato è dell'avviso che nel definire gli orientamenti si sarebbe potuto fare di più per realizzare le idee del pilastro.

1.2 Gli orientamenti in materia di occupazione devono contribuire al raggiungimento di un equilibrio migliore tra le regole macroeconomiche e l'Europa sociale, coerente con la Relazione dei cinque presidenti: Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa, pubblicata nel 2015 ⁽¹⁾. La comparsa di segnali di ripresa è, secondo il CESE, il momento giusto per concentrarsi sulla convergenza della situazione macroeconomica e di quella sociale.

1.3 Il CESE ribadisce il suo appello a favore di uno speciale pacchetto di investimenti sociali nel quadro di un programma europeo per la crescita e gli investimenti per un valore pari al 2 % del PIL ⁽²⁾.

1.4 Il Comitato richiama l'attenzione su tutta una serie di conclusioni della Relazione comune sull'occupazione ⁽³⁾ che dimostrano che la ripresa dell'occupazione non è omogenea attraverso gli Stati membri, le regioni e i gruppi di popolazione dell'UE.

1.5 Il CESE è favorevole a concentrare maggiormente l'attenzione, nel contesto del pilastro e degli orientamenti per l'occupazione, sull'impatto e sui risultati, con l'aiuto del quadro di valutazione sociale e di altre misure, se necessario. L'impatto di tali questioni dovrebbe essere parte integrante del processo di discussione e pianificazione tra gli Stati membri e l'Unione europea per l'assegnazione dei finanziamenti dell'UE.

1.6 Le misure dell'orientamento 5 dovrebbero indicare chiaramente che le forme innovative di lavoro non comportano necessariamente una maggiore precarizzazione del lavoro, sebbene ciò si possa a volte presumere. Misure tese a favorire transizioni senza scosse nei mercati del lavoro, ivi comprese misure idonee dirette alla sicurezza dei lavoratori, contribuirebbero a garantire che le nuove forme di lavoro offrano opportunità occupazionali eque.

⁽¹⁾ Relazione dei cinque presidenti Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa, giugno 2015.

⁽²⁾ GU C 226 del 16.7.2014, pag. 21.

⁽³⁾ 2018 Draft Joint Employment Report (Progetto di relazione comune sull'occupazione 2018).

1.7 Lo spostamento, negli orientamenti, della pressione fiscale dal lavoro ad altre fonti è accolto con favore, ma gli orientamenti dovrebbero offrire chiarezza su possibili altre fonti di gettito. Il CESE ha elaborato pareri sulla pianificazione fiscale aggressiva, la frode e l'evasione fiscale, le tasse ambientali ⁽⁴⁾ che possono altresì fornire un gettito alternativo, da proporre negli orientamenti.

1.8 Nell'orientamento 6 sarebbe opportuno mantenere il riferimento specifico all'FSE.

1.9 In riferimento all'orientamento 7, la necessità del riconoscimento dell'accesso a una risoluzione imparziale delle controversie dovrebbe applicarsi a tutti gli ambiti e non solo a quello dei licenziamenti ingiustificati. I mezzi di risoluzione alternativa delle controversie non dovrebbero erodere i diritti delle parti di accedere ai tribunali.

1.10 Per quanto riguarda l'orientamento 8, l'azione in materia di disoccupazione giovanile deve essere mantenuta, in particolare devono essere assicurati fondi per la Garanzia per i giovani e per l'ulteriore sviluppo di una «garanzia per le competenze».

1.11 Sempre in relazione all'orientamento 8, la disoccupazione di lunga durata deve continuare a essere un tema centrale e può essere una fonte di forza lavoro in un mercato del lavoro in tensione.

1.12 La posizione delle persone con disabilità deve essere considerata in una prospettiva basata sui diritti, ma dev'essere anche oggetto di misure concrete per l'inserimento nel settore dell'occupazione, accentuando in particolare la lotta alla discriminazione, come previsto dai Trattati.

1.13 Le disposizioni in materia di parità di genere devono figurare in ciascun orientamento e si deve prestare una forte attenzione al problema dei bassi salari quando si affronta la questione del divario retributivo di genere.

1.14 Sarebbe opportuno che negli orientamenti i migranti e i rifugiati fossero espressamente menzionati.

1.15 Il CESE ribadisce il suo punto di vista in merito all'aumento dell'età pensionabile legale, ritenendo che l'età effettiva di pensionamento dovrebbe, in linea di principio, essere simile all'età legale ⁽⁵⁾. Sottolinea inoltre la necessità di assicurare la sostenibilità dei sistemi pensionistici negli Stati membri affrontando sfide quali l'aumento della speranza di vita, i cambiamenti nel mercato del lavoro, che incidono sul finanziamento delle pensioni, e la garanzia di pensioni adeguate.

1.16 Il CESE si compiace della precisazione che le disposizioni per la zona euro e per gli Stati membri non appartenenti alla zona euro saranno le stesse nel caso del pilastro e degli orientamenti per l'occupazione.

2. Contesto

2.1 Gli orientamenti in materia di occupazione figurano nel mix di politiche dell'UE dal 1997. La loro base giuridica si trova nell'articolo 148 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ⁽⁶⁾: «Il Consiglio...elabora annualmente degli orientamenti di cui devono tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione».

2.2 Nel 1997 gli orientamenti si presentavano come uno dei primi esempi, nella politica dell'UE, del metodo di coordinamento aperto, nel cui quadro si stabilisce un approccio a un obiettivo su base volontaria, con un rigoroso sistema di rendicontazione e di valutazione inter pares. Gli orientamenti sono ora collegati agli indirizzi di massima per le politiche economiche di cui all'articolo 121 del TFUE.

2.3 Il progetto di Relazione comune sull'occupazione del novembre 2018 ⁽⁷⁾ è pubblicato insieme con il progetto di orientamenti in materia di occupazione e presenta studi significativi e conclusioni importanti sulla situazione dell'occupazione in tutta l'Unione europea. Secondo la relazione, la situazione generale dell'occupazione nell'UE sta migliorando, la disoccupazione giovanile e quella di lunga durata sono in declino e il tasso di occupazione del 75 %, che è uno degli obiettivi principali della strategia Europa 2020, è a portata di mano per l'UE nel suo complesso, anche se non è così per alcuni Stati membri. Tuttavia, il livello di miglioramento varia sensibilmente tra gli Stati membri, le regioni e i gruppi di popolazione. Una parte rilevante della popolazione non vede ancora segni di ripresa nella sua vita. Fra le questioni importanti da sottolineare vi sono anche la qualità dei posti di lavoro creati e l'aumento della povertà lavorativa.

⁽⁴⁾ Parere di iniziativa del CESE sul tema *Distribuzione ineguale della ricchezza in Europa*, (GU C 129 dell'11.4.2018, pag. 1); parere esplorativo del CESE sul tema *Tassazione dell'economia collaborativa*, (GU C 81 del 2.3.2018, pag. 65), (GU C 434 del 15.12.2017, pag. 18); (GU C 71 del 24.2.2016, pag. 42).

⁽⁵⁾ GU C 84 del 17.3.2011, pag. 38 e GU C 299 del 4.10.2012, pag. 115.

⁽⁶⁾ TFUE.

⁽⁷⁾ Progetto di relazione comune sull'occupazione (2018 Draft Joint Employment Report).

2.4 Il pilastro europeo dei diritti sociali ⁽⁸⁾ è stato adottato come proclamazione interistituzionale al vertice sociale di Göteborg nel novembre 2017. Il pilastro costituisce effettivamente una dichiarazione politica che impegna l'UE ad aderire a 20 principi fondamentali e rappresenta di fatto il nuovo impegno globale dell'UE per un'Europa sociale. Il pilastro è accompagnato da un quadro di valutazione sociale, in cui vi sono 14 indicatori principali per valutare le tendenze a livello occupazionale e sociale.

3. Osservazioni generali

3.1 Storicamente, l'Unione europea ha cercato, anche se non sempre con successo, un equilibrio tra gli obiettivi riguardanti i diritti sociali e la crescita economica attraverso una combinazione di misure costituite da disposizioni dei Trattati, da atti legislativi e da meccanismi non vincolanti di politica sociale, nonché da progressi nella realizzazione del mercato unico. La crisi economica mondiale è stata all'origine di un processo significativo di riforma economica al fine di scongiurare una crisi che minacciava l'esistenza dell'euro. Tuttavia, nell'opinione di molti l'impegno dell'UE a favore della politica sociale è andato continuamente calando dopo l'epoca della Commissione Delors. Inoltre, l'impatto politico e sociale della crisi economica nonché delle relative misure di austerità è stato evidente. Alcuni osservatori stabiliscono un legame più o meno diretto con l'ascesa del populismo e la Brexit. La necessità di ritornare a una convergenza tra l'integrazione economica e politiche sociali adeguate ha ricevuto un avallo ufficiale nella Relazione dei cinque presidenti: Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa, pubblicata nel 2015 ⁽⁹⁾. Nell'analisi annuale della crescita 2018 ⁽¹⁰⁾ si notano novità nel discorso, che si manifestano con un'attenzione maggiore alle pari opportunità, ai posti di lavoro di qualità e alla necessità di considerare gli effetti distributivi delle riforme. È un approccio che è valutato molto positivamente.

3.2 Il pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR) è un'iniziativa recente e il CESE ha già espresso la sua preoccupazione per la mancanza di chiarezza intorno al pilastro e alla sua futura attuazione. Si dovrebbe evitare di ripetere i fallimenti che si sono registrati in passato nel quadro della promozione delle politiche per il benessere dei cittadini dell'UE. Il CESE ha discusso il pilastro in due pareri ⁽¹¹⁾ adottati nel 2017, che sostanzialmente accoglievano con favore i principi e i diritti in esso esposti, nonché il ruolo del pilastro come un punto di riferimento per una rinnovata convergenza negli Stati membri, e incoraggiavano tutte le parti a garantire la loro realizzazione e la loro efficacia. In questo spirito, il Comitato ha inoltre chiesto più chiarezza per quanto riguarda il pilastro e il suo funzionamento concreto. Il pilastro non ha effetti giuridici e non fa parte dei Trattati. Secondo il Comitato «come punto di partenza il Pilastro dovrebbe promuovere l'*acquis* sociale esistente dell'UE e la sua piena e corretta applicazione». Nel sottolineare il ruolo della società civile e, in particolare, il ruolo specifico delle parti sociali in materia di politiche dell'occupazione e del mercato del lavoro, i pareri hanno anche richiamato l'attenzione su questioni occupazionali pertinenti relative a:

- la ricerca di un giusto equilibrio tra la dimensione economica e quella sociale,
- il futuro del lavoro,
- i gruppi particolarmente svantaggiati nel mercato del lavoro,
- occupazione e creazione di posti di lavoro di qualità,
- il sostegno a percorsi di carriera nuovi e più diversificati,
- la necessità di una «garanzia delle competenze»,
- l'avvicinamento dell'età effettiva di pensionamento all'età pensionabile prevista dalla legge,
- l'obiettivo di far lavorare le persone più a lungo, accompagnato da un approccio basato sul ciclo di vita che comprenda buone condizioni di lavoro,
- l'equa mobilità dei lavoratori e condizioni di lavoro eque per tutti,
- la necessità di investimenti sociali,
- la necessità di aspirare a una base minima di protezione sociale vincolante,

⁽⁸⁾ Il pilastro europeo dei diritti sociali.

⁽⁹⁾ Relazione dei cinque presidenti.

⁽¹⁰⁾ Analisi annuale della crescita 2018.

⁽¹¹⁾ GU C 125 del 21.4.2017, pag. 10 e il parere sul tema *Impatto della dimensione sociale e del pilastro europeo dei diritti sociali sul futuro dell'Unione europea*, (GU C 81 del 2.3.2018, pag. 145).

- il ruolo del semestre europeo e, in particolare, la necessità di porre gli obiettivi sociali e occupazionali sullo stesso piano delle considerazioni macroeconomiche,
- l'esigenza di destinare specificamente fondi del FEIS agli investimenti sociali,
- la situazione dei paesi che non fanno parte della zona euro.

3.3 Il presente parere esamina gli orientamenti in materia di occupazione e le relative questioni nel contesto del pilastro europeo dei diritti sociali. Anche l'aggiornamento degli orientamenti da parte della Commissione, infatti, si basa sul pilastro e sulla sua metodologia. Per molti aspetti, le modifiche degli orientamenti in materia di occupazione possono essere considerate, tra l'altro, come una prima verifica del pilastro. Il CESE deve esaminare gli orientamenti dal punto di vista delle posizioni che ha già espresso sul pilastro.

3.4 Le questioni dell'impatto e dell'attuazione degli orientamenti per l'occupazione sono state già evidenziate dal Comitato nei suoi precedenti pareri in materia, nel 2015 e in precedenza⁽¹²⁾. Esse sono rilevanti anche quando si tratta di valutare gli orientamenti per l'occupazione attraverso il filtro del pilastro. Il pilastro europeo dei diritti sociali comprende un quadro di valutazione in 14 punti volto a misurare i progressi compiuti, fatto che può fornire assicurazioni sull'efficacia del pilastro. Nondimeno, alcuni di tali indicatori non sono nuovi e facevano già parte del quadro di valutazione occupazionale del 2013. Il fatto che il quadro di valutazione copra il pilastro è ovviamente da accogliere con favore, tuttavia sarebbe importante che le cifre generali si traducevano a valle in elementi operativi più dettagliati delle politiche a favore dell'occupazione degli Stati membri. Sarebbe anche lecito chiedersi se gli orientamenti per l'occupazione coprirebbero in misura sufficiente un aspetto o un gruppo che non rientrasse esplicitamente nel pilastro o nel quadro di valutazione.

3.5 Gli orientamenti continuano ad operare tramite il metodo di coordinamento aperto e l'attuazione del pilastro deve realizzarsi attraverso una combinazione di misure non vincolanti e di disposizioni legislative dell'UE. È sempre stato così per gli orientamenti e quindi questo non comporta un loro indebolimento sotto il profilo dell'efficacia. Poiché al pilastro è attribuita un'alta priorità politica in questo suo periodo iniziale, si può pensare che questa elevata priorità si trasferirà anche agli orientamenti in materia di occupazione, ma a più lungo termine potrebbe non essere sempre così.

3.6 Nel suo recente parere in merito al pilastro⁽¹³⁾, il Comitato ha inoltre richiamato l'attenzione sull'esigenza di migliorare il quadro di valutazione e sulla necessità di un semestre europeo sia economico che sociale. La relazione tra la sorveglianza degli aspetti macroeconomici e le politiche occupazionali e sociali è fondamentale. L'approccio all'occupazione contrasta con la disciplina giuridica estremamente rigorosa in materia di euro, come il two-pack e il six-pack insieme con il trattato sul patto di bilancio. Il CESE è tuttora dell'avviso che, nonostante i progressi compiuti con il pilastro e malgrado l'integrazione degli orientamenti in materia di occupazione con gli indirizzi di massima per le politiche economiche, esista ancora un margine di manovra per allineare questi due elementi. Il CESE ribadisce le proprie preoccupazioni sulla mancanza di convergenza tra gli orientamenti a favore dell'occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche⁽¹⁴⁾. Anche la linea sostenuta nella Relazione dei cinque presidenti in riferimento al raggiungimento di un rating di tripla A sociale per l'Europa suggerisce una maggiore convergenza tra gli aspetti economici e quelli sociali. La modifica degli orientamenti e l'applicazione del quadro di valutazione produce un ulteriore allineamento della politica con il pilastro, cosa che è accolta con favore, anche se questo non rappresenta un enorme progresso rispetto al bisogno complessivo di riequilibrio tra gli aspetti macroeconomici e gli aspetti sociali. Ci si potrebbe addirittura chiedere se alcuni degli orientamenti economici non siano in contraddizione con gli orientamenti in materia di occupazione.

3.7 Le raccomandazioni specifiche per paese⁽¹⁵⁾ possono svolgere un ruolo fondamentale nel dare efficacia agli orientamenti per l'occupazione e al pilastro europeo dei diritti sociali. Esse forniscono un'importante opportunità per plasmare una politica nazionale coerente con gli orientamenti e i principi del pilastro al fine di produrre risultati comuni. Nonostante il miglioramento della situazione in tutta l'Europa, permangono differenze tra gli Stati membri, tra le regioni e tra i diversi gruppi nel mercato del lavoro. Le raccomandazioni specifiche per paese derivanti dagli orientamenti per l'occupazione dovrebbero cercare di ridurre queste differenze e aumentare le risorse e convogliarle in questa direzione.

3.8 Benché concepito per l'area dell'euro⁽¹⁶⁾, il pilastro europeo dei diritti sociali è un documento diretto a tutti gli Stati membri, e quindi i principi del pilastro e gli indicatori del quadro di valutazione sociale fungono da base per formulare le raccomandazioni specifiche per paese per tutti gli Stati membri, cosa che è da considerare positiva.

⁽¹²⁾ GU C 332 dell'8.10.2015, pag. 68.

⁽¹³⁾ Parere del CESE sul tema *Impatto della dimensione sociale e del pilastro europeo dei diritti sociali sul futuro dell'Unione europea*, (GU C 81 del 2.3.2018, pag. 145).

⁽¹⁴⁾ GU C 458 del 19.12.2014, pag. 1 e GU C 173 del 31.5.2017, pag. 73.

⁽¹⁵⁾ Raccomandazioni specifiche per paese.

⁽¹⁶⁾ Cfr. Preambolo del pilastro europeo dei diritti sociali.

3.9 Rispetto al momento di pubblicazione dei precedenti orientamenti l'idea di una «garanzia delle competenze» si è imposta all'attenzione. Il concetto, basandosi sull'approccio della garanzia per i giovani e avendo trovato un certo spazio nella comunicazione della Commissione Nuova agenda per le competenze per l'Europa ⁽¹⁷⁾, si concentra in particolare sugli adulti scarsamente qualificati e sull'acquisizione di competenze di lettura/scrittura, matematiche e digitali e sul completamento dell'istruzione secondaria superiore ⁽¹⁸⁾.

3.10 Continuerà a essere importante in futuro il finanziamento dell'attuazione del pilastro sociale e degli orientamenti per l'occupazione tramite i fondi europei. I negoziati sul prossimo quadro finanziario pluriennale cominceranno tra poco e le sfide che si presenteranno saranno enormi, in particolare nel costruire un bilancio dopo la Brexit. Il Comitato si è espresso al riguardo nel suo parere in merito alla revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, in cui si afferma che questo deve fornire «un valore aggiunto europeo sul quale vi sia un ampio consenso politico a supporto dell'azione dell'UE in grado di garantire benefici reali per i suoi cittadini» ⁽¹⁹⁾.

4. Osservazioni particolari

4.1 La Commissione ha chiaramente modificato gli orientamenti in materia di occupazione per renderli coerenti con il pilastro europeo dei diritti sociali. Si tratta di un'iniziativa molto apprezzabile. Le conclusioni e le raccomandazioni del parere del CESE del 2015 sugli orientamenti in materia di occupazione ⁽²⁰⁾ sono ancora in larga misura valide. Vi sono tuttavia alcune questioni specifiche a proposito delle quali è opportuno formulare osservazioni aggiornate.

4.2 Attualmente la situazione economica nell'UE continua a migliorare, ma occorre fare molto di più, soprattutto per gli Stati membri, le regioni e i gruppi di persone che incontrano più difficoltà, e ciò suffraga ulteriormente gli argomenti a favore del rafforzamento di una politica sociale coerente con il pilastro europeo dei diritti sociali.

4.3 In passato il CESE ha accolto con favore il pacchetto di investimenti sociali della Commissione ⁽²¹⁾, nella convinzione che esso avrebbe potuto apportare un notevole contributo a un cambiamento di direzione della politica a favore di una crescita sostenibile e di società più resilienti. Il CESE ha chiesto di «attuare un programma europeo congiunturale e di investimenti nella misura del 2 % del PIL» e «una maggiore concentrazione sugli investimenti sociali nel processo di coordinamento del semestre europeo». Il CESE ribadisce la richiesta per quanto riguarda gli attuali orientamenti per l'occupazione e chiede che il testo della decisione in materia sia modificato per tener conto di questa idea.

L'attuale situazione dell'economia e del mercato del lavoro giustifica in effetti un rinnovato accento sugli investimenti sociali.

4.4 Il CESE è più che mai cosciente della posizione nel mercato del lavoro di gruppi specifici di persone, sia in termini di offerta di lavoro che di conseguimento di risultati più equi. Il Comitato si esprime con regolarità sulla situazione di molte di queste persone, che restano importanti per gli orientamenti in materia di occupazione. Nel considerando (8) della proposta sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione si fa esplicito riferimento alla raccomandazione della Commissione relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro ⁽²²⁾. Si tratta di un documento del 2008 e quindi può aver bisogno di una revisione per assicurarne la coerenza con il pilastro e gli orientamenti in materia di occupazione, in particolare perché le tensioni nel mercato del lavoro offriranno opportunità per tali gruppi di persone.

5. Gli orientamenti

5.1 Vi sono alcune modifiche specifiche nella redazione degli orientamenti che sono dovute al loro allineamento al pilastro o ad altre ragioni. Nell'allegato, l'**orientamento 5** prevede che gli «Stati membri dovrebbero incoraggiare forme innovative di lavoro che creino opportunità di impiego per tutti in modo responsabile». Le nuove forme di lavoro e l'innovazione, mentre possono fornire opportunità di crescita, possono anche avere un impatto negativo sulle persone se risultano in forme di occupazione più precarie. Occorre trovare un equilibrio per poter cogliere gli indubbi vantaggi per la crescita, l'imprenditorialità e l'occupazione. È necessaria allo stesso tempo una corretta valutazione dell'impatto delle nuove forme di lavoro ⁽²³⁾. Gli orientamenti in materia di occupazione dovrebbero cercare di tradurre le tendenze associate con le nuove forme di lavoro in opportunità occupazionali eque, basate su un equilibrio tra transizioni senza scosse nei mercati del lavoro e misure idonee dirette alla sicurezza dei lavoratori. Le misure di questo orientamento dovrebbero indicare chiaramente che le forme innovative di lavoro non comportano necessariamente una maggiore precarizzazione del lavoro, sebbene ciò si possa a volte presumere. Misure tese a favorire transizioni senza scosse nei mercati del lavoro, ivi comprese

⁽¹⁷⁾ Nuova agenda per le competenze per l'Europa.

⁽¹⁸⁾ Cfr. Raccomandazione del Consiglio del 19 dicembre 2016 sui percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti.

⁽¹⁹⁾ GU C 75 del 10.3.2017, pag. 63.

⁽²⁰⁾ GU C 332 dell'8.10.2015, pag. 68.

⁽²¹⁾ GU C 226 del 16.7.2014, pag. 21.

⁽²²⁾ Raccomandazione della Commissione 2008/867/CE, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (GU L 307 del 18.11.2008, pag. 11).

⁽²³⁾ Cfr. in particolare (GU C 303 del 19.8.2016, pag. 54).

misure idonee dirette alla sicurezza dei lavoratori, contribuirebbero a garantire che le nuove forme di lavoro offrano opportunità occupazionali eque. In un recente parere d'iniziativa ⁽²⁴⁾, il CESE ha chiesto alle autorità di identificare il datore di lavoro e il dipendente, obbligare le persone a versare contributi ai regimi di sicurezza sociale, collegare le banche dati elettroniche dei sistemi di sicurezza sociale e quelle fiscali e studiare nuove modalità di finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale.

5.2 Per quanto riguarda le forme di lavoro «innovative», si dovrebbe stabilire un maggior collegamento con tendenze come la digitalizzazione e l'ecologizzazione dei posti di lavoro connesse all'agenda digitale dell'UE e al pacchetto sull'economia circolare e prestarvi una più grande attenzione. Nel momento in cui gli Stati membri sono incoraggiati a promuovere l'innovazione sociale, il Comitato richiama l'attenzione su alcuni validi modelli di innovazione sociale che si sono aggiudicati il premio CESE per la società civile 2017 ⁽²⁵⁾.

5.3 Per quanto riguarda l'imprenditorialità e la creazione e la crescita delle microimprese e delle piccole imprese, il Comitato sostiene la loro promozione, nonché l'incentivazione dello spirito imprenditoriale ⁽²⁶⁾. Sarebbe utile un indicatore per misurare le condizioni che favoriscono l'imprenditorialità.

5.4 Per quanto riguarda l'attuazione delle proposte della Commissione sulla nuova agenda per le competenze per l'Europa, il CESE, nel suo parere ⁽²⁷⁾, ha messo in evidenza molte sfide, quali la necessità di «soluzioni più innovative nel campo dell'istruzione e dello sviluppo delle competenze», a sostegno di una garanzia per le competenze per offrire un finanziamento adeguato e potenziato e un accesso universale alle competenze.

5.5 L'orientamento 5 menziona anche «retribuzioni eque che offrano un tenore di vita dignitoso» e la garanzia di «livelli salariali minimi adeguati, tenendo conto degli effetti su competitività, creazione di posti di lavoro e livelli di povertà lavorativa». Si presta più attenzione ai bassi salari e alla povertà lavorativa rispetto agli orientamenti pubblicati in passato, sebbene per il CESE resti necessario definire in modo preciso i «posti di lavoro di qualità». A tal fine sarebbe utile rafforzare l'efficacia dei contratti collettivi, migliorando per esempio il loro ambito di applicazione. Al tempo stesso, il pieno rispetto del principio di sussidiarietà e del ruolo autonomo delle parti sociali costituisce un prerequisito e riveste la massima importanza.

5.6 A giudizio del Comitato, è stata posta troppa enfasi sulle barriere dal lato dell'offerta, ma non si è prestata altrettanta attenzione alla necessità di investimenti sociali e di crescita. Lo spostamento, negli orientamenti, della pressione fiscale dal lavoro ad altre fonti è accolto con favore, ma gli orientamenti dovrebbero offrire chiarezza su possibili altre fonti di gettito. Il CESE ha elaborato pareri sulla pianificazione fiscale aggressiva, la frode e l'evasione fiscale, le tasse ambientali ⁽²⁸⁾ che possono altresì fornire un gettito alternativo, da proporre negli orientamenti.

5.7 Nell'allegato, il riferimento ai cambiamenti tecnologici e ambientali nell'**orientamento 6** è da accogliere con favore; sarebbero stati utili anche maggiori dettagli sul potenziale della crescita verde. Analogamente il nuovo impegno per il «trasferimento dei diritti in materia di formazione durante le transizioni professionali» dovrebbe dare impulso alla mobilità. A tal fine il CESE sottolinea la necessità di garantire un'esistenza dignitosa durante il congedo di formazione, indipendentemente dal luogo in cui la formazione abbia luogo. Si dovrebbero inoltre prendere in considerazione strumenti utilizzati in alcuni Stati membri dell'UE, come sovvenzioni, prestiti, contratti collettivi in materia di congedo retribuito di formazione o ancora altre misure al fine di generalizzare le buone pratiche sulle norme minime in materia di diritto ai congedi di studio/formazione di altri Stati membri. Il Comitato accoglie con favore la nuova formulazione dell'orientamento 6 relativamente al riconoscimento dell'apprendimento non formale e all'incremento dell'offerta di formazione professionale continua flessibile e a iniziative potenziate per gli adulti. Qualcosa è stato già fatto per estendere le misure di cui all'orientamento 6 sugli ostacoli all'occupazione femminile a più gruppi e per rendere le norme più neutre dal punto di vista

⁽²⁴⁾ Parere del CESE sul tema *Sistemi sostenibili di sicurezza e protezione sociale nell'era digitale*, (GU C 129 dell'11.4.2018, pag. 7).

⁽²⁵⁾ Il premio è attribuito a progetti di eccellenza che contribuiscono all'integrazione nel mercato del lavoro di persone in stato di bisogno, ad esempio persone provenienti da un contesto migratorio, persone con disabilità, i disoccupati di lunga durata, donne fuori dal mercato del lavoro, i giovani, persone che vivono in condizioni di povertà. Cfr. il sito Internet del CESE sul premio per la società civile — edizione 2017.

⁽²⁶⁾ GU C 332 dell'8.10.2015, pag. 20.

⁽²⁷⁾ GU C 173 del 31.5.2017, pag. 45.

⁽²⁸⁾ Parere di iniziativa del CESE sul tema *Distribuzione ineguale della ricchezza in Europa*, (GU C 129 dell'11.4.2018, pag. 1); parere esplorativo del CESE sul tema *Tassazione dell'economia collaborativa*, (GU C 81 del 2.3.2018, pag. 65), (GU C 434 del 15.12.2017, pag. 18); (GU C 71 del 24.2.2016, pag. 42).

del genere. Il Comitato raccomanda una certa prudenza al riguardo, per non rischiare di perdere una concentrazione specifica sulla parità di genere. Le misure sull'equilibrio tra vita professionale e vita privata sono accolte con favore e sono in una certa misura già in applicazione. A tale proposito, il CESE ribadisce il proprio sostegno, espresso in un recente parere ⁽²⁹⁾, alla proposta legislativa della Commissione in materia di vita privata, compresi i congedi per motivi familiari e per prestare assistenza (questo aspetto non figura nell'ultimo paragrafo dell'orientamento 6). Il Comitato ritiene che il riferimento specifico al Fondo sociale europeo dovrebbe continuare a figurare nell'orientamento 6.

5.8 Nell'allegato, la redazione dell'**orientamento 7** è migliorata nella parte che riguarda le condizioni di lavoro precarie e il lavoro flessibile. È il caso, in particolare, quando si fa riferimento alla preservazione di «un'adeguata sicurezza e (di) ambienti di lavoro sani, sicuri e adeguati». Tuttavia, le misure relative a un «ambiente appropriato all'assunzione» non dovrebbero essere utilizzate per ridurre la tutela fornita dal diritto del lavoro. Vi è un notevole cambiamento in relazione alle norme sulle misure attive per il mercato del lavoro e sui servizi pubblici per l'impiego. Queste misure sono generalmente accolte con favore e sono conformi alle buone pratiche in questo campo. Data l'importanza attribuita a questo settore, ad esempio dall'OCSE, esso trarrebbe vantaggio da una maggiore attenzione nel processo delle raccomandazioni specifiche per paese. Il Comitato accoglie con favore la nuova redazione in materia di dialogo sociale, ma ricorda nuovamente il suo punto di vista sulla variabilità del dialogo sociale nell'UE e sull'impatto della crisi economica in questo settore, impatto che non è stato neutralizzato in una serie di Stati membri.

5.9 Le misure in materia di accesso alla risoluzione imparziale delle controversie dovrebbero avere applicazione generale, anziché limitarsi ai licenziamenti arbitrari. Tuttavia i diritti delle parti di adire i tribunali nei casi in cui la risoluzione alternativa delle controversie non vada a buon fine dovrebbero essere rispettati. È necessario il riferimento al coinvolgimento dei lavoratori, per esempio in questioni quali l'orario di lavoro. Inoltre, anche se le indennità di disoccupazione non dovrebbero agire come un disincentivo al lavoro, la loro funzione di salvaguardia di un tenore di vita dignitoso per i disoccupati non dovrebbe essere compromessa. Inoltre, le misure per agevolare il lavoro transfrontaliero devono essere compensate da quelle volte ad assicurare un trattamento equo dei lavoratori ed evitare il dumping sociale.

5.10 Vi sono paesi in cui il dialogo sociale è meno sviluppato e in realtà anche paesi che hanno registrato una battuta d'arresto in questo settore a causa della crisi. Si accolgono con favore gli sforzi della Commissione europea volti a intensificare la collaborazione con le parti sociali nel quadro del semestre europeo. Data la centralità del dialogo sociale nell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e in quella degli orientamenti per l'occupazione e delle raccomandazioni specifiche per paese, il CESE ribadisce la sua richiesta che tale dialogo esista in tutti gli Stati membri ed esorta tutti gli attori politici a livello nazionale ed europeo a non indebolire ma a rafforzare le strutture di contrattazione collettiva a tutti i livelli. Inoltre, la Commissione ha compiuto progressi nel coinvolgimento della società civile nelle relazioni specifiche riguardanti i singoli paesi e si tratta di uno sviluppo da accogliere con favore e da potenziare.

5.11 Nell'allegato, l'**orientamento 8** presenta una nuova formulazione in materia di norme sociali di più ampio respiro. Gli impegni per la rappresentanza dei gruppi sottorappresentati sono accolti con favore, così come lo sono le disposizioni in materia di reddito minimo adeguato. Tuttavia sarebbe molto utile avere informazioni sulle modalità di calcolo di tale reddito minimo, in particolare sul lavoro svolto in materia di bilanci di riferimento. Un più agevole accesso alla protezione sociale per tutte le categorie di lavoratori, indipendentemente dal loro status, dovrebbe anch'esso figurare nell'orientamento 8. Si apprezza l'ulteriore riferimento alla povertà lavorativa in questo orientamento e la menzione dettagliata di servizi sociali particolari, in quanto ciò colloca gli orientamenti in una linea senza soluzioni di continuità di politica sociale coerente con le disposizioni del pilastro, oltre a avallare la richiesta del CESE di investimenti sociali. Se il CESE ribadisce il proprio punto di vista sull'età pensionabile nel presente parere, accoglie d'altro canto con favore le disposizioni attualmente contenute negli orientamenti per «le misure che prolungano la vita lavorativa», ma dovrebbe essere chiaro che tale prolungamento è volontario. A tempo debito, il CESE esprimerà il suo punto di vista sull'approccio della Commissione europea in materia di accesso alla sicurezza sociale.

5.12 La situazione della disoccupazione giovanile e il numero di giovani disoccupati che non lavorano, non studiano e non seguono una formazione (NEET) sono ancora fonte di preoccupazione e questo problema si sta rivelando particolarmente difficile da risolvere. *The Employment and Social Developments in Europe 2017 Review* ⁽³⁰⁾ (la rassegna degli sviluppi occupazionali e sociali in Europa nel 2017) ha evidenziato, in particolare che la crisi economica ha avuto un impatto sproporzionato sui giovani e che la ripresa non è sufficiente per invertire questa tendenza. La garanzia per i giovani, sostenuta dall'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e dal Fondo sociale europeo (FSE) è stata incoraggiante nel tradurre l'impegno politico in azione in tempi relativamente brevi, ma vi sono ancora problemi da risolvere. Come avviene spesso il livello di finanziamento assegnato è stato minimo e molte delle risorse non erano risorse fresche. Sarà importante assicurare che i nuovi fondi (Iniziativa per l'occupazione giovanile) siano quantomeno mantenuti. Sarebbe importante mantenere un'attenzione particolare alla disoccupazione giovanile anche se le cifre migliorano, in quanto spesso sono

⁽²⁹⁾ Parere esplorativo del CESE sul tema *Equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza*, (GU C 129 dell'11.4.2018, pag. 44).

⁽³⁰⁾ ESDE 2017 review.

necessarie riforme strutturali per garantire che questo non sia il primo gruppo a essere colpito se si verifica un altro shock. Sono necessarie ulteriori ricerche per determinare il rapporto «causa ed effetto» tra il miglioramento delle cifre dell'occupazione giovanile (dove c'è) e le misure concrete adottate nell'ambito della garanzia. Analogamente, occorre dar conto della qualità degli interventi e delle variazioni non uniformi della disoccupazione giovanile in relazione alla garanzia. Il CESE ha già chiesto in precedenza di continuare a concentrare l'attenzione su tale settore nel quadro dei Fondi SIE e di rafforzare il ruolo delle organizzazioni giovanili e delle parti sociali nell'attuazione a livello locale ⁽³¹⁾.

5.13 Come spesso succede, i disoccupati di lungo periodo sono quelli che devono attendere più a lungo prima di reintegrare il mercato del lavoro quando quest'ultimo migliora. Saranno necessarie misure specifiche per risolvere questo problema, quali ad esempio modalità flessibili di formazione pertinenti per il mercato del lavoro e servizi di orientamento per l'occupazione personalizzati. Occorre, inoltre, prestare attenzione alle cifre dei lavoratori scoraggiati e ai margini, dato che spesso questi lavoratori sono ignorati nelle statistiche. Un miglioramento del mercato del lavoro può fare in modo che questi gruppi ricomincino a ricercare attivamente lavoro, ma sono necessari sostegni dedicati e specifici, e i sistemi nazionali devono raccogliere questa sfida; si ribadisce che un accento sugli investimenti sociali potrebbe svolgere un ruolo importante in questo caso. Il quadro di indicatori del comitato per l'occupazione per il monitoraggio della raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro ⁽³²⁾ è particolarmente apprezzato e deve continuare a essere un elemento della sua attività ed essere riesaminato dal Consiglio EPSCO (Occupazione, politica sociale, salute e consumatori).

5.14 È necessario inserire negli orientamenti un riferimento specifico alle esigenze e alla situazione dei migranti e dei rifugiati ⁽³³⁾.

5.15 Il divario retributivo di genere e l'eccessiva presenza di donne in posti di lavoro a basso salario continua a costituire una fonte di preoccupazione e dovrebbe figurare negli orientamenti al di là della questione dell'offerta di lavoro. L'azione in questo campo è intrinsecamente correlata ai concetti di lavoro dignitoso e di reddito minimo, che devono essere più presenti nel processo degli orientamenti. Analogamente, per questo aspetto sono importanti le iniziative in materia di equilibrio tra vita professionale e vita privata e l'assistenza all'infanzia. Il recente parere del CESE ⁽³⁴⁾ sulle proposte della Commissione in materia di equilibrio tra vita professionale e vita privata le considera un importante passo in avanti. Si tratta di un settore di intervento trasversale a tutti gli orientamenti e, in effetti, copre tutto il pilastro, trattandosi di diverse politiche che interagiscono tra loro.

5.16 Gli aspetti occupazionali per le persone con disabilità sono ora considerati una componente essenziale delle moderne politiche dell'occupazione, e la loro menzione negli orientamenti è accolta con favore, sebbene tali riferimenti siano ridotti al minimo e potrebbero essere ampliati. Il CESE lavora nell'ottica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) e ritiene che la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro ⁽³⁵⁾ svolga un ruolo centrale in questo campo. La strategia europea sulla disabilità (2010-2020) offre un quadro di riferimento globale in questo settore. Nella sua recente risoluzione sul futuro della strategia ⁽³⁶⁾, il 4° Parlamento europeo delle persone con disabilità ha evidenziato numerose questioni relative all'occupazione e al pilastro sociale per le persone con disabilità. Il CESE richiama inoltre l'attenzione sulle disposizioni del Trattato UE sulla discriminazione che si applicano a tutti i gruppi e raccomanda di non creare un'identificazione tra «gruppi vulnerabili» e la nozione di discriminazione.

5.17 Il CESE non ritiene che l'aumento dell'età pensionabile legale risolva i problemi legati alle sfide demografiche. Ciò che occorre sono misure atte a promuovere il prolungamento della vita attiva e promuovere la solidarietà intergenerazionale, integrate da efficaci politiche per la crescita e l'occupazione. Vi è bisogno di una reale politica di «invecchiamento attivo», con buone politiche in materia di condizioni di lavoro, salute e sicurezza e orario di lavoro, e occorre aumentare la partecipazione all'apprendimento permanente. È inoltre necessario aumentare i tassi di occupazione delle persone di età più avanzata, che hanno cessato presto l'attività lavorativa per motivi di salute, per l'intensità delle loro mansioni, per licenziamenti anticipati e per mancanza di opportunità di formazione o di rientro nel mercato del lavoro ⁽³⁷⁾.

⁽³¹⁾ GU C 268 del 14.8.2015, pag. 40.

⁽³²⁾ Quadro di indicatori dell'EMCO per la disoccupazione di lunga durata.

⁽³³⁾ GU C 264 del 20.7.2016, pag. 19.

⁽³⁴⁾ Parere sul tema *Equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e altri prestatori di assistenza che lavorano*, (GU C 129 dell'11.4.2018, pag. 44).

⁽³⁵⁾ GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16.

⁽³⁶⁾ *European Disability Forum* (EDF — Forum europeo sulla disabilità) Resolution on the European Disability Strategy 2020-2030 (Risoluzione sulla strategia europea sulla disabilità 2020-2030) adottata dal 4° Parlamento europeo delle persone con disabilità il 6 dicembre 2017; cfr. anche Risoluzione del Parlamento europeo del 30 novembre 2017 sull'attuazione della strategia europea sulla disabilità.

⁽³⁷⁾ GU C 451 del 16.12.2014, pag. 109.

5.18 Le parti sociali devono negoziare le condizioni di lavoro, per esempio adattando il luogo di lavoro alle competenze e allo stato di salute dei lavoratori più anziani, tenendo conto della difficoltà di determinati lavori, migliorando l'accesso alla formazione permanente, operando per una migliore prevenzione delle disabilità, rendendo più facile conciliare il lavoro e la famiglia e rimuovendo gli ostacoli giuridici o di altro tipo a una vita lavorativa più lunga.

5.19 Il CESE ribadisce il suo punto di vista in merito all'aumento dell'età pensionabile legale, ritenendo che l'età effettiva di pensionamento dovrebbe, in linea di principio, essere simile all'età legale⁽³⁸⁾. Sottolinea inoltre la necessità di assicurare la sostenibilità dei sistemi pensionistici negli Stati membri affrontando sfide quali l'aumento della speranza di vita, i cambiamenti nel mercato del lavoro, che incidono sul finanziamento delle pensioni, e la garanzia di pensioni adeguate.

5.20 Il CESE ritiene che i regimi di prepensionamento dovrebbero essere nondimeno mantenuti, e questo per i lavoratori che hanno esercitato per lungo tempo lavori particolarmente pesanti o pericolosi o che hanno iniziato la loro carriera molto presto. Il Comitato non è favorevole ai meccanismi automatici di innalzamento dell'età pensionabile in funzione della speranza di vita o dell'evoluzione demografica.

6. Questioni generali

6.1 Nei negoziati sul prossimo bilancio dell'UE, è necessario considerare un aumento notevole degli investimenti nelle infrastrutture sociali, poiché ciò ha molteplici effetti positivi sui mercati del lavoro, nonché sui bilanci, come sottolineato dal Comitato di recente⁽³⁹⁾. Ciò riguarda in particolare gli investimenti in capitale umano in percentuale del bilancio complessivo perché l'UE possa conseguire gli obiettivi che si è fissati, vale a dire essere un'area economica competitiva con un rating di tripla A per le questioni sociali, comprese le priorità in materia di occupazione.

6.2 È necessario monitorare quale tipo di riforme strutturali gli Stati membri abbiano attuato e quali abbiano avuto un reale impatto positivo sui settori dell'occupazione, dell'istruzione e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Nell'analisi annuale della crescita 2018⁽⁴⁰⁾, la Commissione fa riferimento al Programma di sostegno alle riforme strutturali (SRSP)⁽⁴¹⁾. Si accoglie con favore questa iniziativa, auspicando che siano fornite informazioni sulle riforme dell'occupazione e dell'istruzione che sono state realizzate nel quadro di tale programma e il grado di coinvolgimento delle parti sociali e di altre organizzazioni della società civile.

Bruxelles, 15 marzo 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽³⁸⁾ GU C 299 del 4.10.2012, pag. 115.

⁽³⁹⁾ GU C 271 del 19.9.2013, pag. 91.

⁽⁴⁰⁾ Analisi annuale della crescita 2018.

⁽⁴¹⁾ SRSP.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio — Un nuovo impulso al partenariato Africa-UE»

[JOIN(2017) 17 final]

(2018/C 237/11)

Relatore: **Mihai MANOLIU**

Consultazione	Commissione europea, 5.7.2017
Base giuridica	Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Relazioni esterne
Adozione in sezione	22.2.2018
Adozione in sessione plenaria	15.3.2018
Sessione plenaria n.	533
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	185/2/1

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 In un contesto mondiale in rapido cambiamento, il 2018 è — secondo il Comitato economico e sociale europeo (CESE) — un anno decisivo per l'approfondimento del partenariato tra l'UE e l'Africa. I due continenti sono confrontati a trasformazioni importanti e profonde che interessano la dimensione politica, economica e sociale. Tale contesto offre l'opportunità di riconfigurare e approfondire il partenariato. Il CESE ritiene pertanto che, questa volta, l'Unione debba porre un accento speciale sul coinvolgimento di nuovi attori, provenienti sia dalla sfera economica che dalla società civile europea, nei progetti di sviluppo realizzati nel continente africano. Sostenere lo sviluppo dell'Africa non dovrebbe essere una responsabilità soltanto delle istituzioni dell'Unione europea, ma anche un compito dell'intera società europea.

1.2 Il Comitato economico e sociale europeo invita le istituzioni europee competenti a proseguire gli sforzi per il mantenimento della pace e della sicurezza in Africa, e ad assistere le organizzazioni africane nelle loro campagne tese a prevenire i conflitti, il terrorismo e la criminalità organizzata. Il CESE accoglie con favore l'iniziativa di un partenariato tra l'UE e l'Africa e ritiene necessario un processo di questo tipo che tenga conto delle nuove realtà geostrategiche che i due continenti devono affrontare, ossia:

- la gestione improntata a principi di umanità e dignità di flussi migratori che vengono percepiti come incontrollati;
- la possibilità che si registri un afflusso di profughi;
- l'insicurezza alle frontiere dell'Unione europea (generata dall'instabilità di determinati regimi politici e dall'assenza dello Stato di diritto in alcuni paesi africani);
- la crescente influenza che altre potenze regionali (come la Cina) esercitano in Africa, gli interessi specifici per le risorse naturali dell'Africa e le relazioni economiche bilaterali (che non stimolano i paesi di questo continente a intensificare la cooperazione transnazionale);
- le azioni difficilmente prevedibili degli Stati Uniti nel quadro della politica internazionale, nonché le sfide legate ai cambiamenti climatici.

1.3 Secondo il CESE, per risolvere il problema dell'alimentazione, l'UE deve individuare, assieme all'Unione africana (UA), i progetti locali e le politiche di successo nel settore agricolo e appoggiarne la diffusione nel maggior numero possibile di regioni e stati africani. In tale contesto, non va dimenticato il fattore demografico, che ha un andamento esponenziale e che richiederà la creazione di nuovi posti di lavoro (18 milioni l'anno fino al 2035). In Africa allo sviluppo economico sostenibile si frappongono ancora gravi ostacoli, di cui l'UE dovrebbe tener conto e che sono strettamente legati ai seguenti aspetti:

- una forte dipendenza dallo sfruttamento intensivo delle risorse naturali (compreso il loro commercio illegale);

- i focolai di instabilità generati dalle guerre, dalle violazioni dei diritti umani, dalle disuguaglianze sociali, dal fondamentalismo e dalle catastrofi climatiche;
- le ripercussioni dei cambiamenti climatici;
- le conseguenze della scarsità di cibo e acqua;
- la mancanza di servizi igienico-sanitari;
- le epidemie e le malattie infettive;
- l'assenza di politiche agricole coerenti e adeguate alle realtà locali.

1.4 I problemi suindicati, che generano trasferimenti sia forzati che volontari, contribuiscono in misura rilevante a una migrazione irregolare, spesso controllata dalla criminalità organizzata, e questa situazione acuisce le pressioni sui sistemi di governance e sulla dirigenza politica sia dei paesi di origine che dei paesi di transito. L'Europa può reagire attraverso il nuovo consenso europeo in materia di sviluppo, la politica europea di vicinato, l'agenda europea sulla migrazione e anche tramite lo sviluppo di rapporti basati sul concetto di partenariato. Il CESE, assieme agli autentici rappresentanti della società civile (piattaforma, forum, volontari) e delle parti sociali in Africa, può dare un contributo essenziale per la democrazia e i diritti umani.

1.5 Il CESE chiede che il futuro partenariato tenga in maggiore considerazione la società civile e le attribuisca un ruolo più incisivo, che vada dalla consultazione al monitoraggio dell'applicazione delle politiche. Questo è importante per garantire il rispetto del principio della coerenza delle politiche per lo sviluppo, nonché per coinvolgere concretamente i soggetti interessati. L'UE può quindi rappresentare per i paesi africani un modello di buone pratiche per quel che concerne il coinvolgimento della società civile sia nel processo decisionale che nell'elaborazione di programmi che facilitino l'emergere di una società civile africana transnazionale. Inoltre, laddove la società civile è assente oppure è assai poco sviluppata, l'Unione deve impegnarsi attivamente per il suo sviluppo.

1.6 Tenuto conto della rilevanza strategica dell'istruzione, del trasferimento di conoscenze senza discriminazioni, dell'accesso generalizzato alla cultura — quale fattore importante per un clima di cooperazione e di condivisione di valori concordemente fatti propri — nonché dell'offerta di prospettive favorevoli a un numero considerevole di giovani africani, il CESE propone le seguenti piste di lavoro per il futuro partenariato tra l'UE e l'Africa:

- bisognerebbe estendere ai paesi africani i programmi europei di successo, come Erasmus+, in modo da permettere la mobilità di studenti e insegnanti dei due continenti e dare vita a uno scambio di esperienze a livello accademico;
- vanno incoraggiati e sostenuti finanziariamente i partenariati tra università europee e africane che portino a sviluppare progetti e programmi di studio comuni;
- in alcuni paesi africani è possibile arrestare il fondamentalismo di matrice religiosa soltanto attraverso programmi didattici di qualità e strategie volte a combattere l'esclusione sociale.

1.7 Il CESE ritiene che il modello più importante che l'Unione europea possa offrire al continente africano sia quello dato dal proprio esempio di cooperazione transnazionale e dalla realizzazione di grandi progetti su scala transnazionale, come quelli infrastrutturali, nella misura in cui i paesi africani accettano di cooperare tra loro per l'attuazione dei progetti. Non solo: l'Unione europea deve essere consapevole del know-how che può offrire in materia di politiche di transizione verso una società democratica e un'economia di mercato funzionante, competitiva e inclusiva.

1.8 Il CESE propone che il partenariato persegua la promozione e la realizzazione dell'uguaglianza di genere, oltre che l'emancipazione delle donne e delle ragazze, riconoscendo pure il contributo da esse dato per la pace e il consolidamento dello Stato, la crescita economica, lo sviluppo tecnologico, la riduzione della povertà, la salute e il benessere, nonché lo sviluppo culturale e umano. È necessario eliminare in tutto il continente africano qualsiasi forma di violenza e discriminazione sociale, economica e politica nei confronti delle donne, affinché esse possano godere pienamente di pari diritti.

1.9 Il CESE richiama l'attenzione sul fatto che, di recente, la Cina è diventata il principale partner economico dell'Africa, e questa situazione può portare a un cambiamento negli obiettivi di politica estera dei paesi della regione, oppure a un loro minore interesse per l'attuazione di riforme democratiche. L'Unione europea ha quindi bisogno di un partenariato con l'Africa che rilanci e rafforzi concretamente i rapporti commerciali tra i due continenti e che crei le condizioni migliori a livello locale per gli investitori europei.

1.10 Il CESE raccomanda di introdurre clausole di buona governance in tutti gli accordi pertinenti conclusi tra l'UE e regioni o paesi terzi, allo scopo di promuovere uno sviluppo sostenibile, il quale presuppone l'esistenza di un processo di attuazione delle politiche che sia responsabile, trasparente, dinamico, equo, inclusivo, efficiente, partecipativo e che rispetti i principi dello Stato di diritto.

1.11 Il CESE si duole che l'Africa sia il continente più povero del pianeta, l'unico in cui è aumentata la povertà. Non è tollerabile che oltre il 50 % della popolazione africana viva in condizioni di povertà assoluta. È necessario condurre una lotta a livello internazionale contro la povertà, una battaglia che deve coinvolgere gli attori principali nel processo di sviluppo, nonché prevedere strategie e piani d'azione rivolti alle popolazioni svantaggiate. È necessario un nuovo pacchetto finanziario programmabile e prevedibile. Il CESE ritiene inoltre essenziale assicurare il monitoraggio effettivo degli aiuti finanziari ai fini di una migliore attuazione degli obiettivi perseguiti.

1.12 Il CESE si compiace della volontà dei paesi africani, manifestata tramite l'Agenda 2063 e la creazione dell'Unione africana, di essere considerati come una realtà omogenea, ossia come un insieme inclusivo e panafricano. La buona governance per uno sviluppo sostenibile deve essere basata su politiche economiche solide ed eque dal punto di vista sia sociale che ambientale, sulla creazione di istituzioni democratiche non intaccate dalla corruzione e sensibili alle esigenze dei cittadini, sulla promozione della società civile, sulla lotta contro l'esclusione sociale e sulla coesione economica. Non bisogna inoltre dimenticare lo Stato di diritto e la preminenza della legge, i diritti umani e le pari opportunità. Un clima favorevole agli investimenti può condurre al successo.

2. Contesto

2.1 Tra l'Unione europea (UE) e la maggior parte dei paesi africani vige già un accordo a vasto raggio e giuridicamente vincolante di cooperazione internazionale che comprende oltre metà degli Stati del mondo. L'accordo di partenariato di Cotonou (noto anche come «APC» o «accordo di Cotonou») è stato firmato nel Benin nel 2000, ed è volto a rafforzare la cooperazione di lungo periodo tra l'UE e i paesi ACP (Africa, Caraibi e Pacifico) nel settore politico, nel campo degli scambi commerciali e in materia di sviluppo. Tale accordo ha portato alla creazione di una serie di istituzioni chiamate ad agevolare la cooperazione ACP-UE a livello di governi, funzionari pubblici, membri dei parlamenti, enti locali e organizzazioni della società civile, compreso il settore privato.

2.2 Nella strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea viene specificato che, vista la vicinanza geografica, la promozione della pace e dello sviluppo nel continente africano rappresenta in effetti un investimento per la pace e la prosperità dell'Unione europea. È estremamente difficile che l'Unione possa prosperare in sicurezza se i paesi vicini sono sottosviluppati e scossi da conflitti. Pertanto, l'UE deve partecipare attivamente e intensamente alla costruzione dell'Unione africana e alla ripresa economica della regione.

2.3 Il CESE osserva che, nell'ultimo periodo, il contesto internazionale ha attraversato notevoli cambiamenti, sono emerse nuove sfide globali e la sicurezza delle persone ne ha risentito; inoltre, sulle politiche tanto dell'UE quanto dei paesi africani influiscono costantemente vari fattori, tra cui la lotta alla povertà e alle pandemie, i cambiamenti climatici e la desertificazione, la migrazione, nonché la gestione sostenibile dei beni pubblici.

2.4 È necessaria una nuova visione politica, comune all'UE e all'Africa, che sia concreta e basata su interessi e valori condivisi, sul rispetto reciproco e sul principio della sovranità individuale, e che rispecchi le legittime aspirazioni di entrambe le parti. La volontà comune delle due organizzazioni deve tradursi in un partenariato paritetico, consapevole e preferenziale, per continuare così a promuovere la pace (mediante il Fondo per la pace in Africa), la sicurezza (l'Africa è un importante garante della sicurezza), lo sviluppo sostenibile, i diritti umani, nonché l'integrazione regionale e continentale.

2.5 Il CESE si duole che l'Africa sia il continente più povero del pianeta, l'unico in cui è aumentata la povertà. Non è tollerabile che oltre il 50 % della popolazione africana viva in condizioni di povertà assoluta. È necessario condurre una lotta a livello internazionale contro la povertà, una battaglia che deve coinvolgere gli attori principali nel processo di sviluppo, nonché prevedere strategie e piani d'azione rivolti alle popolazioni svantaggiate. È necessario un nuovo pacchetto finanziario programmabile e prevedibile. Il CESE ritiene inoltre essenziale assicurare il monitoraggio effettivo degli aiuti finanziari ai fini di una migliore attuazione degli obiettivi perseguiti.

2.6 Il CESE si compiace della volontà dei paesi africani, manifestata tramite l'Agenda 2063 e la creazione dell'Unione africana, di essere considerati come una realtà omogenea, ossia come un insieme inclusivo e panafricano. La buona governance per uno sviluppo sostenibile deve essere basata su politiche economiche solide ed eque dal punto di vista sia sociale che ambientale, sulla creazione di istituzioni democratiche non intaccate dalla corruzione e sensibili alle esigenze dei cittadini, sulla promozione della società civile, sulla lotta contro l'esclusione sociale e sulla coesione economica. Non bisogna inoltre dimenticare lo Stato di diritto e la preminenza della legge, i diritti umani e le pari opportunità. Un clima favorevole agli investimenti può condurre al successo.

2.7 L'efficienza e la responsabilità sia reciproca che individuale richiedono, sul lungo periodo, notevoli risorse umane e finanziarie di cui entrambe le parti si devono chiaramente fare carico. Il CESE è dell'avviso che il coinvolgimento della società civile, che può essere realizzato attraverso una piattaforma a partecipazione volontaria, possa agevolare il processo di sviluppo. I soggetti non statali e gli enti locali dovrebbero essere pienamente coinvolti, nel più breve tempo possibile, in tutte le fasi, comprese quelle di monitoraggio e di valutazione. Essi possono non solo dare un nuovo slancio allo sviluppo dell'Africa, ma anche rafforzare la legittimità delle azioni esterne dell'UE, oltre che far diminuire l'euroscetticismo in Europa. La democrazia partecipativa, il pluralismo e le libertà fondamentali — in sintesi, il rispetto dello Stato di diritto — devono far parte della visione comune.

2.8 Un'altra grave minaccia è rappresentata dall'esaurimento delle risorse naturali in Africa, che ostacolerà il processo di riduzione della povertà. I servizi ecosistemici, compreso lo stoccaggio del carbonio attraverso le foreste tropicali, dovranno ricevere una contropartita. C'è bisogno di un'impostazione comune in rapporto alle sfide globali, oltre che di un partenariato gestito in modo unitario e incentrato sui cittadini, mediante un approccio «da continente a continente» a livello sia delle politiche che — concretamente — dei negoziati.

2.9 Il CESE è dell'avviso che le parti debbano dare prova di responsabilità e coerenza per quel che riguarda la responsabilità reciproca, il dialogo e i contributi. Inoltre, il futuro accordo dovrà essere basato sul principio del *partenariato*. I partner sono uguali in termini di diritti e responsabilità (prassi seguite in materia di sviluppo e investimenti). Esiste tuttavia un divario sul piano dell'integrazione e a livello delle risorse umane, tecniche e finanziarie. Di conseguenza, il dialogo politico tra l'UE e l'Africa deve essere sviluppato e consolidato.

2.10 L'eliminazione della povertà e lo sviluppo sostenibile costituiscono un obiettivo coerente (un migliore coordinamento dei donatori e dei soggetti non statali) e richiedono che l'UE e l'Africa si impegnino a cooperare, un impegno definito tramite le politiche europee in materia — ad esempio — di commercio (libero accesso al mercato dell'UE nel quadro degli accordi di partenariato economico — APE), ambiente o agricoltura.

2.11 Il CESE sottolinea che l'approccio globale alle situazioni di conflitto deve essere fondato sulla responsabilità, la prevenzione, la gestione, la risoluzione e la ricostruzione. La pace è essenziale, in quanto rappresenta un primo passo verso uno sviluppo equo e sostenibile da un punto di vista politico, economico e sociale, nel pieno rispetto dei diritti umani. È necessaria una maggiore vigilanza di fronte all'emergere di tensioni etniche e religiose nel continente africano. Occorre prestare un'attenzione particolare alle esportazioni di armi (codice di condotta), compreso il traffico di armi.

3. Osservazioni generali

3.1 La comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio sul tema ***Un nuovo impulso al partenariato Africa-UE*** rappresenta un'iniziativa coordinata e rafforzata, in linea con l'**Agenda 2063** e in sintonia con la **strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE**. La comunicazione in esame è un contributo al processo di riflessione che costituisce una base per i prossimi negoziati coerenti sul pilastro riguardante l'Africa.

3.2 Secondo il CESE, l'UE ha un interesse strategico, politicamente mirato e basato su valori e interessi condivisi e consolidati, nell'approfondire e adattare un partenariato sostenibile con l'Africa. L'UE deve diventare il principale investitore estero e il principale partner sul piano degli aiuti umanitari e dei flussi commerciali, oltre ad essere un dispensatore di sicurezza.

3.3 L'UE persegue tre obiettivi strategici:

- un partenariato più forte, basato sulla reciprocità, e una maggiore cooperazione sulla scena internazionale, sulla base di valori e interessi condivisi, anche nelle relazioni bilaterali;
- la sicurezza, sulla terraferma e in mare, e la lotta alle minacce transnazionali, in quanto investimento per la sicurezza di entrambi i continenti;
- uno sviluppo economico sostenibile e inclusivo in Africa per i posti di lavoro di cui il continente ha bisogno, per poter cogliere le opportunità che esso offre all'Europa.

3.4 Il CESE conviene che l'attuazione di un'agenda comune ambiziosa può essere assicurata attraverso:

- il rafforzamento delle alleanze su temi relativi alla governance mondiale, attraverso l'intensificazione del dialogo e l'instaurazione di una cooperazione efficace con i partner strategici e gli alleati chiave, promuovendo e sostenendo lo Stato di diritto e la giustizia;

- l'intensificazione della cooperazione in campi di interesse comune e tramite un'interazione politica frequente, a livello multilaterale, continentale, regionale, nazionale e locale, nel rispetto del principio di sussidiarietà;
- l'attuazione di un partenariato incentrato sulle persone, le autorità politiche, gli enti locali, le parti sociali, il settore privato e l'insieme della società civile.

3.5 Il CESE reputa che la strategia comune UE-Africa debba fondarsi su una politica rafforzata di sviluppo sostenibile, basata sulle realtà locali dell'Africa, dato che questo è il presupposto di un'assistenza efficiente per lottare in modo equo contro la povertà, oltre che per assicurare una crescita sana — sul piano economico, ambientale (cambiamenti climatici devastanti) e sociale — e basata su un lavoro dignitoso (occupazione di lunga durata), produttivo, libero, etico, decoroso e che contribuisca alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale. L'aumento della produzione locale, la garanzia della sicurezza alimentare, un reddito dignitoso per le aziende agricole a conduzione familiare e le PMI, nonché la creazione di un mercato interno (diritti di proprietà, riduzione degli oneri amministrativi e minore corruzione) possono contribuire a combattere la povertà. Pertanto, nel quadro delle politiche comuni occorre riservare un'attenzione particolare all'agricoltura e alla sicurezza alimentare. Bisogna sostenere i modelli di agricoltura sostenibile che sono rivolti ai piccoli proprietari, offrendo concrete opportunità di lavoro attraverso lo sviluppo di filiere produttive specifiche. Spetta sia all'UE che all'UA individuare e promuovere presso le comunità svantaggiate, sia all'interno dello stesso paese che in più paesi africani in via di sviluppo, i modelli e le politiche di successo nel settore agricolo.

3.6 La lotta contro la desertificazione e l'accesso all'acqua per tutti rappresentano dei fattori determinanti per quel che concerne la sicurezza alimentare, la migrazione e la presenza di profughi. L'Africa è il continente più colpito dai cambiamenti climatici. L'UE e l'UA, nonché gli Stati che ne fanno parte, gli operatori economici e gli investitori, devono ripartirsi le responsabilità (difesa contro i cambiamenti climatici) e dotarsi di un quadro finanziario flessibile ed efficace per un nuovo approccio ecologico.

3.7 Il libero scambio realizzato nel rispetto delle norme ambientali e sociali può stimolare la crescita economica, oltre che il progresso sociale e politico, con un effetto concreto e catalizzatore nella riduzione della povertà attraverso uno sviluppo sostenibile a livello generale. È necessaria un'asimmetria che vada a favore dei mercati africani, nell'interesse dell'integrazione regionale e per un quadro di riferimento affidabile in materia di commercio e investimenti. Gli accordi di partenariato economico (APE) rappresentano uno strumento di commercio e integrazione regionale, a condizione che questi accordi siano favorevoli allo sviluppo, prevedendo esenzioni per le industrie locali in fase di transizione affinché si possano adattare alle nuove condizioni di mercato. Le relazioni economiche tra l'UE e l'Africa devono essere basate su un commercio equo, oltre che su un approccio differenziato e diversificato tendente a un'integrazione africana che generi prodotti e servizi necessari e competitivi.

3.8 Un fattore determinante nello sviluppo economico e nell'eliminazione della povertà è rappresentato dal partenariato UE-Africa per l'energia, in grado di creare progetti che possono fornire un'energia efficiente sotto il profilo delle risorse, da fonti rinnovabili e a un prezzo accessibile. Nell'attuale contesto, il clima e le condizioni geografiche prevalenti nel continente africano possono rappresentare un vantaggio, specialmente per quanto riguarda l'energia solare. L'accesso all'energia può stimolare lo sviluppo socioeconomico dell'Africa.

3.9 Il CESE ritiene che l'impegno a favore dell'istruzione e della salute per tutti rappresenti un modo efficace ed efficiente per attuare una strategia comune di sviluppo che sia rivolta ai poveri. La strategia deve contribuire all'integrazione della dimensione fondamentale relativa alla parità di genere, oltre che all'emancipazione delle donne. Non vanno dimenticate le popolazioni vulnerabili e i profughi in fuga da crisi umanitarie. L'accesso ai servizi sanitari e la lotta contro i medicinali contraffatti costituiscono due aspetti fondamentali della battaglia contro le affezioni mortali, che rappresentano un flagello in crescita. Sono necessarie anche le pertinenti disposizioni giuridiche e penali.

3.10 Il CESE propone analisi periodiche delle cause principali alla base della migrazione, nonché delle questioni relative ai diritti e all'integrazione dei migranti, compreso il problema della fuga dei cervelli. Per stimolare una migrazione circolare efficiente, sono necessarie soluzioni concrete. Le barriere non possono risolvere il problema; il dialogo basato sull'identità nazionale e regionale, sulla solidarietà e sulla cultura può costituire il fondamento di un'agenda per lo sviluppo sostenibile nell'interesse di tutti, purché si abbiano a disposizione i mezzi materiali necessari.

3.11 Il CESE ritiene che i debiti accumulati rappresentino un onere che vanifica tutti gli sforzi volti ad assicurare uno sviluppo sostenibile per tutti. La gestione dei debiti, da considerare caso per caso, deve essere subordinata al rafforzamento delle politiche economiche e sociali, oltre che a una maggiore efficienza della governance. La gestione del debito e la sua cessione ad altri creditori devono rappresentare un fattore essenziale per un sostegno al bilancio (sulla base di indicatori di

rendimento) in vista della prestazione di servizi sociali di base, allo scopo di rafforzare la struttura dei paesi africani. È necessario un controllo trasparente che preveda il coinvolgimento degli enti locali e della società civile.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE ritiene che l'Agenda 2063 per un'Africa pacifica, sicura e prospera (in cui regnano la buona governance, la democrazia, il rispetto dei diritti umani, la giustizia e lo Stato di diritto e in cui lo sviluppo si realizza a partire dalle persone, liberando il potenziale dei giovani, in particolare delle giovani donne, senza lasciare indietro nessuno) sia assimilabile a un piano rinnovatore, volto a riformare il continente africano, che deve essere imperniato su due assi principali, ossia:

— **la costruzione di Stati e società più resilienti agli shock**

- per prevenire i conflitti, affrontare le crisi e consolidare la pace;
- per potenziare i sistemi di governance;
- per gestire la migrazione e la mobilità;

— **l'aumento e il miglioramento dell'occupazione, soprattutto per i giovani**

- per attrarre investimenti responsabili e sostenibili;
- per garantire l'accesso all'energia in Africa;
- per trasformare l'agricoltura, l'industria agroalimentare e l'economia blu africane, inclusa la pesca;
- per favorire il lavoro che svolgono le parti sociali;
- per promuovere le conoscenze e le competenze.

4.2 La creazione di Stati e società più resilienti agli shock trova il suo fondamento in aspirazioni legittime, nei valori e negli obiettivi dell'UE, nella fragilità esistente alle frontiere esterne, nonché nelle minacce agli interessi vitali. Il terrorismo, la tratta di esseri umani, la criminalità e l'estremismo violento rappresentano delle minacce per la stabilità e la pace, oltre ad essere i sintomi di una possibile instabilità strutturale a livello profondo.

4.3 In quest'ottica, l'UE delinea le seguenti iniziative faro:

- creazione di una piattaforma di cooperazione che riunisca le Nazioni Unite, i partner europei e africani, e altri partner internazionali;
- apporto di un primo contributo al Fondo per la pace dell'UA;
- sostegno alle iniziative africane riguardanti la sicurezza in mare.

4.4 È risaputo che la buona governance, la sicurezza e lo sviluppo sono i pilastri di una società solida, moderna, resiliente agli shock, dotata di istituzioni democratiche, efficaci, trasparenti e responsabili. Queste società stabili, che rispettano i diritti umani e costituiscono dei nuclei di sviluppo sostenibile, funzionano all'interno di un contesto macroeconomico stabile e prevedibile, in grado di offrire servizi ai cittadini. In questo campo, l'Unione europea può contribuire allo sviluppo dell'Africa non solo attraverso la consulenza che può offrire tramite alcuni suoi Stati membri in materia di politiche di transizione verso una società democratica e un'economia di mercato funzionale, oltre che nel settore della politica di coesione sociale e territoriale, ma anche grazie al suo modello di cooperazione transnazionale basato su istituzioni comuni.

4.5 In quest'ottica, l'UE delinea le seguenti iniziative faro:

- una conferenza congiunta UA-UE ad alto livello sui processi elettorali, la democrazia e la governance in Africa e in Europa;
- il raddoppio del sostegno alla mobilitazione delle risorse nazionali (iniziativa fiscale) entro il 2020;
- l'avvio di un'azione congiunta per potenziare la gestione sostenibile delle risorse naturali (una carta comune UE-Africa).

4.6 Esaminando i temi importanti sul piano economico, sociale e della sicurezza, si può affermare che la migrazione e la mobilità possono consolidare e arricchire le società, ma — se non sono gestite in modo corretto ed efficiente — possono anche causare gravi squilibri. I flussi di mobilità e migrazione forzata osservabili hanno raggiunto livelli da primato in termini di pericolosità per quel che concerne l'integrità fisica dei migranti. In quest'ottica, esiste una responsabilità comune e sono possibili soluzioni globali basate sulla condivisione della responsabilità e sulla solidarietà all'interno di un quadro politico apposito per un'ampia circolazione dei rifugiati e dei migranti.

4.7 In quest'ottica, l'UE delinea le seguenti iniziative faro:

- sostegno alle iniziative africane riguardanti la migrazione e la mobilità regolari (libera circolazione, sistemi di protezione sociale, trasferibilità, riconoscimento delle competenze) all'interno del continente africano;
- aumento della cooperazione Africa-UE nella lotta contro le reti della tratta e del traffico di esseri umani.

4.8 È necessario un cambiamento metodologico teso a creare un continente prospero, dotato dei mezzi e risorse necessari per guidare autonomamente il proprio sviluppo e in cui le economie nazionali si trasformano strutturalmente grazie all'industrializzazione, alle attività produttive e all'apporto di valore aggiunto, portando ad una crescita condivisa tramite lo sviluppo del settore privato, l'imprenditorialità e la creazione di posti di lavoro dignitosi per tutti.

4.9 Il CESE ritiene che la trasformazione socioeconomica debba essere compatibile con le opportunità e le sfide riconducibili ai grandi cambiamenti climatici e al concetto di sostenibilità ambientale. È necessario creare mercati regionali e un contesto favorevole agli investimenti che producano un valore adeguato e fecondo attraverso il libero scambio stabile e prevedibile offerto dagli accordi di partenariato economico (APE).

4.10 Il CESE sottolinea la necessità di rispettare il buon governo societario, gli standard ambientali e quelli sociali per rendere possibile l'integrazione economica dell'Africa a livello regionale e continentale. Bisogna valorizzare le occasioni utili a mettere in marcia l'economia verde, l'economia blu e l'economia circolare, sulla base della responsabilità sociale delle imprese, dell'imprenditoria sociale e di una condotta etica, allo scopo di creare un'area di libero scambio a livello continentale.

4.11 Il mondo imprenditoriale svolge un ruolo fondamentale nello sviluppo della società: da un lato, è un investitore di primo piano e un innovatore, crea qualifiche e posti di lavoro, sostiene la crescita economica e genera redditi (in modo sia diretto che indiretto) che possono dare origine a entrate pubbliche da destinare agli investimenti necessari per il benessere dei cittadini e per gli impianti infrastrutturali essenziali, come le scuole e/o gli ospedali; dall'altro, è uno strumento di integrazione, sia per i giovani che per i migranti, in quanto offre alle persone la possibilità di realizzarsi e di avere un reddito stabile.

4.12 In quest'ottica, l'UE delinea le seguenti iniziative faro:

- generare ingenti investimenti dell'UE in Africa mediante il piano europeo per gli investimenti esterni e il «patto con l'Africa»;
- promuovere un clima più prevedibile e più propizio agli investimenti nel continente africano;
- sostenere l'agenda digitale africana.

4.13 Il CESE è dell'avviso che un accesso universale all'energia proveniente da fonti sostenibili e rinnovabili, sulla base di prezzi ragionevoli, costituisca un'opportunità per nuovi posti di lavoro dignitosi e per uno sviluppo concreto che tenga conto dei cambiamenti climatici. L'UE e l'Africa possono rafforzare la cooperazione per la transizione verso un'energia pulita sulla base di una serie di valori comuni. L'UE è all'avanguardia a livello mondiale nella promozione delle energie pulite. Per beneficiare delle potenzialità dell'Africa in termini di produzione e utilizzo efficiente dell'energia elettrica, sulla base di una regolamentazione adeguata, sono necessari investimenti considerevoli in grado di soddisfare la domanda, senza dimenticare le possibilità di interconnessione con le reti europee di transito. I cambiamenti climatici possono essere controbilanciati con un'elettrificazione a partire da fonti rinnovabili.

4.14 In quest'ottica, l'UE delinea le seguenti iniziative faro:

- fornire un contributo dell'UE all'iniziativa «Energia rinnovabile per l'Africa» (Africa Renewable Energy, AREI) e raggiungere una capacità di produzione di energia da fonti rinnovabili pari a 5 GW entro il 2020, assicurando nel contempo l'accesso all'energia sostenibile a 30 milioni di africani e garantendo una riduzione di 11 milioni di tonnellate di CO₂ all'anno;

- lanciare una nuova iniziativa che favorisca una cooperazione pubblico-privato tra l'UE e l'Africa allo scopo di aumentare gli investimenti nel settore dell'energia sostenibile in Africa attraverso una piattaforma di alto livello;
- avviare un nuovo partenariato UE-Africa per la ricerca e l'innovazione in materia di cambiamenti climatici e di energia sostenibile.

4.15 Il CESE sottolinea che l'agricoltura, l'allevamento, l'acquacoltura e la pesca costituiscono un'importante fonte di reddito e forniscono mezzi di sostentamento essenziali per l'Africa. Il CESE rileva che la gestione non sostenibile delle risorse, i problemi connessi alla proprietà dei terreni, l'insicurezza in mare e — non meno importanti — l'assenza di capitali e il mancato accesso ai finanziamenti rappresentano dei seri ostacoli allo sviluppo sostenibile del settore. La produzione alimentare, che presenta grandi potenzialità di sviluppo, può garantire la creazione di posti di lavoro e l'emancipazione, oltre ad assicurare la sicurezza alimentare.

4.16 È possibile ricavare un valore aggiunto dalle risorse naturali dell'Africa, perseguendo al tempo stesso una politica di industrializzazione che ponga un accento particolare sulla creazione di micro, piccole e medie imprese del settore manifatturiero. Il CESE sottolinea l'importanza del ruolo svolto dalle catene del valore responsabili, che sono alla base dello sviluppo rurale e assicurano una gestione delle risorse idriche e del suolo che è sostenibile sul piano delle politiche. Sono necessari accordi di partenariato economico, e vanno valorizzate le opportunità offerte dal mercato per i prodotti alimentari africani.

4.17 In quest'ottica, l'UE delinea le seguenti iniziative faro:

- stimolare lo sviluppo di catene del valore favorendo investimenti responsabili in un settore agroalimentare e un'economia blu sostenibili;
- generare investimenti di fonte africana ed europea per sostenere la ricerca e l'innovazione;
- ampliare, a seconda dei casi, la rete di accordi di partenariato per una pesca sostenibile tra l'UE e i paesi africani.

4.18 Secondo il CESE, un presupposto indispensabile per uno sviluppo sostenibile non reversibile è costituito dall'accesso, senza restrizioni o discriminazioni, all'istruzione. In Africa, i programmi didattici e i sistemi d'istruzione tecnica e professionale devono avere un legame molto più stretto con le esigenze del mercato del lavoro, in sintonia con lo sviluppo demografico, economico e sociale. I sistemi devono essere innovativi, incentrati sull'istruzione e la formazione, per creare servizi e attività commerciali che offrano i mezzi di sostentamento necessari per passare dall'economia informale a quella formale. L'Africa deve promuovere attivamente la scienza, la tecnologia, la ricerca e l'innovazione.

4.19 Il CESE ritiene necessario un partenariato che promuova le pari opportunità, la riduzione delle disuguaglianze e una migliore capacità di inserimento sociale. La coesione, l'equità, la diversità e l'inclusione sono elementi essenziali per promuovere la conoscenza e le competenze in vista di una nuova cultura africana.

4.20 In quest'ottica, l'UE delinea le seguenti iniziative faro:

- creare uno strumento a favore dei giovani africani che estenda l'ambito di applicazione del programma Erasmus+;
- sostenere finanziariamente la cooperazione tra università europee e africane, e sviluppare programmi di studio comuni;
- istituire un meccanismo dell'UE per l'istruzione tecnica e professionale.

4.21 Il programma Erasmus+ sostiene la cooperazione tra l'Unione europea e l'Africa nel campo dell'istruzione superiore. I progetti che coinvolgono i partner pertinenti delle due regioni contribuiscono anche a migliorare le prospettive di carriera degli studenti, a rafforzare la cooperazione accademica, nonché a creare reti tra gli istituti d'istruzione superiore. La cooperazione con l'Africa nel settore dell'istruzione superiore è conforme agli obiettivi della politica esterna dell'UE, specialmente per quel che concerne la cooperazione allo sviluppo.

Bruxelles, 15 marzo 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei»

[COM(2017) 0482 final — 2017/0220 (COD)]

(2018/C 237/12)

Relatrice: **Kinga JOÓ**

Consultazione	Commissione europea, 13.9.2017 — Parlamento europeo, 2.10.2017 — Consiglio, 11.10.2017
Base giuridica	Articolo 24 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sottocomitato competente	Sottocomitato SC/049 L'iniziativa dei cittadini europei
Adozione nel sottocomitato	07/02/2018
Adozione in sessione plenaria	14/03/2018
Sessione plenaria n.	533
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	201/0/5

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE), a sei anni dall'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei ⁽¹⁾, intende mettere l'accento sul fatto che i cittadini dell'UE sono al centro del progetto europeo e che l'iniziativa dei cittadini europei (ICE) potrebbe contribuire a colmare il deficit democratico promuovendo la cittadinanza attiva e la democrazia partecipativa.

1.2 Il parere d'iniziativa del CESE del 2016 ⁽²⁾ ha evidenziato significativi problemi di carattere tecnico, giuridico e burocratico nella concezione dell'ICE, nonché un chiaro eccesso di poteri assegnati alla Commissione. Ciò ha limitato la portata del dibattito pubblico che l'ICE è stata in grado di generare e ha prodotto modesti risultati in termini di seguito giuridico per le iniziative giunte a buon fine.

1.3 Il CESE reputa l'attuale revisione del regolamento 211/2011 sull'iniziativa dei cittadini europei un importante passo verso la realizzazione del pieno potenziale dell'ICE, in linea con le opinioni già espresse dal Parlamento europeo, dal Comitato delle regioni e dalla Mediatrice europea.

1.4 Il CESE accoglie con favore i seguenti miglioramenti contenuti nella nuova proposta di regolamento della Commissione europea riguardante l'iniziativa dei cittadini europei, in particolare:

1.4.1 l'ammissibilità della raccolta di dichiarazioni di sostegno, da parte dei gruppi di organizzatori, a decorrere da una data di loro scelta;

1.4.2 il riconoscimento giuridico dei comitati dei cittadini in modo da limitare la responsabilità penale degli organizzatori agli atti illeciti posti in essere intenzionalmente o per grave negligenza;

1.4.3 l'istituzione di una piattaforma collaborativa online, ove i cittadini dell'UE possono ricevere informazioni e consulenza in merito all'ICE, con l'idea che essa sosterrà gli organizzatori dell'ICE in tutto il processo di registrazione delle iniziative e di raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Il CESE auspica di essere associato alla piattaforma collaborativa online e di essere informato dei suoi sviluppi. Ritiene altresì importante che gli utenti della piattaforma siano adeguatamente informati sui servizi relativi all'ICE che il CESE stesso offre agli organizzatori di tali iniziative;

1.4.4 il riconoscimento, da parte della Commissione, della necessità dei servizi di traduzione offerti dal 2015 dal CESE a tutti gli organizzatori di ICE e dell'esigenza di fornire, al momento della registrazione di un'ICE, la traduzione del suo contenuto in tutte le lingue ufficiali dell'UE;

⁽¹⁾ (GU L 65 dell'11.03.2011).

⁽²⁾ (GU C 389 del 21.10.2016).

1.4.5 la richiesta, rivolta agli Stati membri, di semplificare, ridurre ed uniformare il sistema di norme nazionali previsto per la raccolta e la verifica dei dati. La proposta di basare il diritto di sostenere un'ICE sulla cittadinanza, fatto che dovrebbe garantire che nessun cittadino dell'UE sia escluso dalla partecipazione a un'ICE;

1.4.6 La promozione attiva dell'ICE da parte di ciascuno Stato membro e l'istituzione di punti di contatto per fornire informazioni e assistenza agli organizzatori di ICE su questioni tecniche e per le campagne d'informazione relative all'ICE;

1.4.7 la messa a disposizione su base permanente da parte della Commissione europea del software gratuito per la raccolta elettronica delle dichiarazioni di sostegno (OCS) ⁽³⁾, allo scopo di semplificare la raccolta e la catalogazione delle dichiarazioni di sostegno nonché la loro verifica da parte delle autorità nazionali. Il Comitato apprezza altresì il fatto che tale strumento dovrà essere reso accessibile anche alle persone con disabilità;

1.4.8 l'impegno, assunto dalla Commissione, di sensibilizzare l'opinione pubblica circa l'esistenza dell'ICE.

1.5 Il CESE formula le seguenti osservazioni e raccomandazioni, in relazione alla nuova proposta:

1.5.1 è opportuno scindere i ruoli di guida istituzionale e di responsabile delle decisioni in sede di registrazione, ruoli attualmente entrambi in capo alla Commissione. Il CESE, rinnova la sua disponibilità a continuare a sostenere le iniziative e sarebbe un candidato naturale a svolgere il ruolo di facilitatore e guida istituzionale;

1.5.2 in linea con l'esempio del CESE di invitare gli organizzatori delle ICE per discutere di temi diversi nel suo gruppo ICE, nelle sezioni e nelle sessioni plenarie ⁽⁴⁾, gli organizzatori delle ICE dovrebbero avere maggiori occasioni di dialogo, durante e dopo la campagna, e il dialogo con le iniziative dei cittadini di successo non dovrebbe necessariamente concludersi con la risposta formale della Commissione;

1.5.3 il CESE giudica inoltre importante sviluppare il suo convegno annuale, la giornata ICE, come sede di dialogo, per porre maggiormente l'accento sullo scambio delle buone pratiche tra gli organizzatori e per offrire maggiori opportunità di creazione di reti agli organizzatori di iniziative in corso e andate a buon fine;

1.5.4 le iniziative di successo dovrebbero avere un seguito adeguato. Tenendo presente questo obiettivo, il CESE auspica che tutte le istituzioni dell'UE siano ugualmente impegnate nell'offrire agli organizzatori opportunità di presentare e discutere le loro iniziative, seguendo l'esempio degli inviti a partecipare a dibattiti di diverso tipo che il CESE rivolge a tali organizzatori. Il CESE considera particolarmente importante che le iniziative di successo siano discusse nelle sessioni plenarie del Parlamento europeo, per rafforzare la dimensione politica del dibattito europeo sulle questioni in materia di ICE;

1.5.5 in considerazione della sua raccomandazione di garantire una ripartizione equilibrata delle competenze tra le istituzioni dell'UE per quanto riguarda l'ICE ⁽⁵⁾, il CESE appoggia la posizione espressa da parte della società civile ⁽⁶⁾, secondo cui il Parlamento europeo dovrebbe continuare a essere l'unico organizzatore dell'audizione pubblica per le iniziative di successo, dove la Commissione deve essere rappresentata a un livello appropriato. Le audizioni pubbliche al Parlamento europeo costituiscono un evento fondamentale per gli organizzatori di ICE andate a buon fine per far conoscere i loro obiettivi e per avviare un dialogo con i deputati del Parlamento europeo, che sono i rappresentanti dell'insieme più ampio dei cittadini dell'UE;

1.5.6 la Commissione dovrebbe motivare in modo chiaro e dettagliato tutte le decisioni con cui viene rifiutata, in modo parziale o totale, la registrazione di un'iniziativa;

1.5.7 il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione di consentire la registrazione parziale di una proposta di ICE. Tuttavia, si dovrebbe mantenere una unica decisione di registrazione;

⁽³⁾ OCS è l'abbreviazione di *Online Collection Software*, uno strumento fornito gratuitamente dalla Commissione europea per la raccolta elettronica dei dati. Tale strumento semplifica sia l'attività di raccolta dati sia quella di verifica da parte delle autorità nazionali. L'OCS, inoltre, è in linea con il regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento di esecuzione (UE) n. 1179/2011 della Commissione: <https://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/description>.

⁽⁴⁾ Decisione dell'Ufficio di presidenza del CESE del 14 10 2014 sui criteri interni per invitare gli organizzatori alle sessioni plenarie e alle riunioni di sezione.

⁽⁵⁾ Punto 1.4.5 del parere del Comitato economico e sociale europeo L'iniziativa dei cittadini europei (revisione) (parere di iniziativa) del 13 luglio 2016.

⁽⁶⁾ Il CESE ha organizzato un'audizione pubblica sulla nuova proposta relativa all'ICE con le organizzazioni della società civile il 12.12.2017.

1.5.8 in considerazione dell'importanza dell'ICE per la democrazia dell'UE, della sua introduzione recente e considerando che il tempo necessario per attuare le modifiche derivanti dalla revisione legislativa in corso sarà significativo, la cadenza temporale di revisione dell'ICE dovrebbe restare di tre anni;

1.5.9 il CESE si compiace del fatto che la Commissione europea riconosca il valore e la persistente necessità del servizio di traduzione da esso fornito sin dal 2015. La futura fornitura di servizi di traduzione da parte della Commissione dovrebbe comprendere anche la traduzione degli allegati di una proposta di ICE. Ciò è importante per facilitare una maggiore comprensione delle proposte d'iniziativa dei cittadini europei da parte del pubblico ⁽⁷⁾;

1.5.10 il CESE riconosce il valore e la necessità di un'ulteriore dibattito per decidere se abbassare l'età minima per sostenere un'ICE.

2. Osservazioni generali

2.1 L'iniziativa dei cittadini europei è uno strumento innovativo, introdotto dal Trattato di Lisbona, ed è un elemento importante dell'attuale e futuro sviluppo della democrazia partecipativa transnazionale nell'Unione europea ⁽⁸⁾. L'ICE rappresenta un diritto che nasce dal diritto dei cittadini di partecipare alla vita democratica dell'Unione. L'ICE dovrebbe agevolare il coinvolgimento attivo di tutti i cittadini nella definizione dell'agenda e nel processo decisionale dell'UE, dando vita a un dibattito pubblico in tutta l'UE, e offrendo ai cittadini la possibilità di chiedere direttamente alla Commissione di proporre un atto giuridico dell'Unione.

2.2 Le norme e le procedure che disciplinano l'iniziativa dei cittadini europei (ICE) sono fissate in un regolamento dell'UE adottato il 16 febbraio 2011 e sono in vigore dal 1° aprile 2012 ⁽⁹⁾. La Commissione europea ha proposto un nuovo regolamento il 13 settembre 2017 come parte del pacchetto che accompagnava lo Stato dell'Unione.

2.3 A norma del regolamento vigente, un'ICE può essere organizzata e/o firmata da tutti i cittadini dell'UE che abbiano raggiunto l'età in cui si acquisisce il diritto di voto per le elezioni del Parlamento europeo ⁽¹⁰⁾. Le iniziative sono organizzate da un comitato dei cittadini. Le organizzazioni possono promuovere o sostenere tali iniziative, purché lo facciano in piena trasparenza.

2.4 La procedura prevista per l'ICE prevede tre fasi:

2.4.1. La fase di avvio prevede la costituzione di un comitato dei cittadini ⁽¹¹⁾, la registrazione formale dell'iniziativa ⁽¹²⁾ subordinata ad una valutazione di ammissibilità da parte della Commissione ⁽¹³⁾ e la certificazione del sistema di raccolta delle firme online ⁽¹⁴⁾.

2.4.2. Nella fase di raccolta occorre raggiungere 1 milione di «dichiarazioni di sostegno» (firme) in un periodo massimo di dodici mesi in almeno sette paesi dell'UE ⁽¹⁵⁾. Le firme sono certificate dalle competenti autorità nazionali ⁽¹⁶⁾ e se un'ICE va a buon fine viene sottoposta alla Commissione.

⁽⁷⁾ Per una discussione dell'importanza degli allegati cfr. causa T-529/13, Izsák e Dabis/Commissione, paragrafi 47-58.

⁽⁸⁾ Art. 11, par. 4 del Trattato sull'Unione europea (TUE) e art. 24, par. 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁽⁹⁾ Regolamento (UE) n. 211/2011.

⁽¹⁰⁾ Di norma è necessario aver compiuto 18 anni in ogni paese membro salvo l'Austria, dove basta averne 16.

⁽¹¹⁾ Il comitato dei cittadini deve essere composto da almeno sette cittadini residenti in altrettanti Stati membri dell'UE.

⁽¹²⁾ L'iniziativa deve essere descritta con un massimo di 800 caratteri (100 per il titolo, 200 per la descrizione e 500 per i dettagli sugli obiettivi).

⁽¹³⁾ Regolamento (UE) n. 211/2011, art. 4, par. 2. Riveste massima importanza l'articolo 4, par. 2, lettera b), che richiede che una proposta di ICE non esuli manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati; Ai fini della valutazione delle decisioni della Commissione in materia di registrazione, cfr. James, *Decommissioning direct democracy? A critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of European Citizens Initiative proposals* [Smantellamento della democrazia diretta? Un'analisi critica delle decisioni della Commissione sull'ammissibilità giuridica delle proposte di iniziativa dei cittadini europei] *EuConst*, 10 (2014), pagg. 422-443.

⁽¹⁴⁾ Regolamento (UE) n. 211/2011, art. 6. Il regolamento prevede che per tale processo siano responsabili le autorità competenti di ciascuno Stato membro in cui sono raccolte le dichiarazioni di sostegno.

⁽¹⁵⁾ Il regolamento prevede l'obbligo di raggiungere una quota minima di firme per paese proporzionale al numero di abitanti <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories?lg=it>.

⁽¹⁶⁾ Regolamento (UE) n. 211/2011, art. 15.

2.4.3. La Commissione, prima di incontrare gli organizzatori, esamina l'iniziativa che le è stata presentata. Si procede a un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo. La Commissione dispone di tre mesi per decidere se e fino a che punto adottare la proposta legislativa oggetto dell'iniziativa e per rispondere con una comunicazione.

2.5. Ad oggi, oltre 8 milioni sono i cittadini dell'UE che hanno firmato un'ICE. Sebbene siano state presentate 69 iniziative, solo 48 sono state registrate dalla Commissione e di queste solo quattro hanno raccolto almeno 1 milione di firme ⁽¹⁷⁾. Vi sono state risposte limitate ad alcune iniziative giunte a buon fine, ma finora solo una iniziativa giunta a buon fine è stata all'origine dell'impegno da parte della Commissione di formulare una nuova proposta legislativa ⁽¹⁸⁾.

2.6. È ormai ampiamente riconosciuto dalle istituzioni dell'UE, dagli organizzatori e dai rappresentanti della società civile organizzata che, nonostante alcuni positivi cambiamenti tecnici, lo strumento dell'ICE è ancora ben lontano dall'aver realizzato tutto il suo potenziale democratico. La Commissione ha annunciato in occasione della Giornata dell'ICE 2017 ⁽¹⁹⁾ che avrebbe proceduto ad un riesame legislativo completo. Si tratta di una grande opportunità per rafforzare il dibattito pubblico nell'UE, oltre che la capacità dei cittadini di definire l'agenda e di assumere decisioni in grado di influenzare la politica dell'UE attraverso l'ICE. Vi è inoltre un consenso generale sul fatto che l'ICE abbia le potenzialità per raccogliere i cittadini dell'UE intorno alle cause che li uniscono e per rafforzare il sentimento di identità europea.

2.7. Gli organizzatori di ICE hanno evidenziato che vi è anche un valore nel processo ICE in sé, in termini di sviluppo di reti a favore di cause comuni, azione che integra l'obiettivo di raccolta di 1 milione di firme.

3. Risposta istituzionale all'ICE

3.1 Il CESE ha dato visibilità all'ICE con la sua annuale Giornata dell'ICE ⁽²⁰⁾ e ha creato un *helpdesk* ICE ⁽²¹⁾ che ha, tra l'altro, fornito agli organizzatori delle iniziative traduzioni delle descrizioni delle iniziative, consegnate entro tre giorni lavorativi dalla richiesta, pubblicazioni stampate e online sull'ICE, e varie opportunità di presentare le iniziative alle riunioni del gruppo *ad hoc* ICE e delle sezioni del CESE, nonché alle sessioni plenarie ⁽²²⁾.

3.2 Il 13 luglio 2016 ⁽²³⁾ il CESE ha adottato un parere d'iniziativa in cui raccomanda di rendere l'ICE più efficace, visibile e accessibile ai cittadini.

3.3 Le conclusioni di uno studio del Parlamento europeo ⁽²⁴⁾ sono state riprese, nell'ottobre 2015, in una risoluzione ⁽²⁵⁾ in cui il Parlamento chiedeva formalmente una revisione del regolamento sull'ICE e rivolgeva alla Commissione raccomandazioni per la sua modifica. Il Parlamento europeo ha anche redatto, nel 2017, un progetto di relazione d'iniziativa ⁽²⁶⁾ in cui propone modifiche al regolamento ICE.

⁽¹⁷⁾ Le proposte che sono giunte a buon fine sono: *Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce*; *Stop Vivisection*; *Uno di Noi*; e *Vietare il glifosato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici*: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>.

⁽¹⁸⁾ Comunicazione della Commissione sull'iniziativa dei cittadini europei «Vietare il glifosato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici», C(2017) 8414 final. Il 1° febbraio 2018 la Commissione ha inoltre adottato una proposta di revisione della direttiva sull'acqua potabile, fatto che è in parte in reazione all'ICE Right2Water.

⁽¹⁹⁾ La Giornata dell'ICE è un convegno annuale organizzato dal CESE. I partner della Giornata dell'ICE 2017 sono stati il Comitato europeo delle regioni, la campagna Iniziativa dei cittadini europei, il Servizio d'azione per i cittadini europei, La School of Law and Social Justice dell'Università di Liverpool, Democracy International, Initiative and Referendum Institute Europe e People2power. Nella sessione inaugurale il primo vicepresidente della Commissione Frans Timmermans ha annunciato la revisione del regolamento ICE.

⁽²⁰⁾ La prima edizione della giornata dell'ICE si è svolta il 30.3.2012, un giorno prima dell'entrata in vigore del relativo regolamento. Da allora il CESE ha organizzato sei edizioni che si svolgono ogni anno in aprile. La settima edizione, quella del 2018, si terrà il 10 aprile.

⁽²¹⁾ Per maggiori dettagli, cfr. la pubblicazione del CESE: «Un Helpdesk per l'iniziativa dei cittadini europei al Comitato economico e sociale europeo».

⁽²²⁾ Cfr. nota 4.

⁽²³⁾ Parere d'iniziativa del CESE sul tema *L'iniziativa dei cittadini europei (revisione)* (GU C 389 del 21.10.2016, pag. 35).

⁽²⁴⁾ Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *Implementation of the European Citizens' Initiative [Attuazione dell'ICE]. The experience of the first three years [L'esperienza dei primi tre anni]*, 2015.

⁽²⁵⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 28.10.2015 sull'iniziativa dei cittadini europei (2014/2257(INI). Relatore: György Schöpflin: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0382+0+DOC+XML+V0//IT>.

⁽²⁶⁾ Progetto di relazione — Revisione del regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini: 11-09-2017: <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/afco/draft-reports.html?ufolderComCode=AFCO&ufolderId=09289&urefProcCode=&linkedDocument=true&ufolderLegId=8&urefProcYear=&urefProcNum=>.

3.4 L'ufficio del Mediatore europeo ha elaborato nel marzo 2015, in seguito a una indagine d'iniziativa, 11 orientamenti per migliorare l'ICE ⁽²⁷⁾ e, nel luglio 2017, ha inviato una lettera aperta alla Commissione in cui ribadisce tali orientamenti ⁽²⁸⁾.

3.5 Il Comitato delle regioni ha adottato nell'ottobre 2015 un parere in cui auspica in tempi brevi un'ampia revisione del regolamento ⁽²⁹⁾, e voterà un ulteriore parere sull'argomento nella sua sessione plenaria del marzo 2018.

3.6 La Commissione ha presentato nell'aprile 2015 una relazione sull'andamento dei lavori e nel febbraio 2016 una risposta alle proposte del Parlamento europeo, in cui prende atto delle difficoltà incontrate dai cittadini che organizzano e promuovono un'ICE.

3.7 Organizzatori di iniziative dei cittadini europei hanno impugnato presso la Corte di giustizia ⁽³⁰⁾ e attraverso denunce al Mediatore europeo ⁽³¹⁾ una serie di decisioni della Commissione relative alla registrazione di ICE. Le decisioni relative a tali casi hanno contribuito ad aumentare la pressione per una modifica del regolamento ICE, in particolare per quanto riguarda la registrazione parziale di un'ICE e l'obbligo della Commissione di motivare la sua decisione.

4. Il ruolo del CESE e l'iniziativa dei cittadini europei

4.1. Il CESE, in quanto ponte tra le istituzioni europee e la società civile organizzata, è stato coinvolto fin dall'inizio nel dibattito sull'ICE. Lo dimostrano i pareri adottati finora ⁽³²⁾, il sostegno dato all'iniziativa dei cittadini europei e l'istituzione di un gruppo *ad hoc* incaricato di monitorare l'evoluzione e l'attuazione di questo diritto a partecipare alla vita democratica dell'Unione ⁽³³⁾.

4.2. Il CESE continuerà a partecipare attivamente all'impegno pluriistituzionale nel processo ICE, con il duplice ruolo di facilitatore e di guida istituzionale. Tra le iniziative e le competenze del CESE figurano:

4.2.1. la «Giornata dell'ICE» che è organizzata dal CESE ogni anno per dare visibilità all'ICE e ha svolto un ruolo importante nel mantenere l'ICE in cima all'agenda istituzionale dell'UE. La Giornata dell'ICE costituisce già un'occasione importante per il dialogo tra gli organizzatori di ICE, le istituzioni dell'UE ed altre parti interessate, per valutare lo stato di attuazione e l'efficacia dell'ICE, per scambiare buone pratiche e facilitare la creazione di reti tra organizzatori e altre parti interessate e rappresenta una piattaforma di dialogo per le ICE di successo. Il CESE continuerà a basarsi sul successo della Giornata dell'ICE e estenderà l'ambito tematico e il ruolo del convegno, per esempio introducendo un esame periodico del seguito dato dalla Commissione per rispondere alle ICE andate a buon fine. La Giornata dell'ICE è organizzata dal gruppo *ad hoc* in cooperazione con i pertinenti partner strategici;

4.2.2. l'elaborazione di una guida pratica, giunta alla terza edizione, per far conoscere e promuovere l'ICE ⁽³⁴⁾. Il Comitato, inoltre, attribuisce un ruolo chiave all'ICE in un'altra pubblicazione, intitolata Il passaporto europeo per la cittadinanza attiva ⁽³⁵⁾ (disponibile come stampato o in formato HTML ⁽³⁶⁾), volta ad informare i cittadini dell'UE sull'insieme dei loro diritti e a stimolare la democrazia partecipativa transnazionale;

⁽²⁷⁾ Caso: OI/9/2013/TN, aperto il 18.12.2013, e decisione del 4.3.2015: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/it/59205/html.bookmark>.

⁽²⁸⁾ Caso: SI/6/2017/KR, lettera dell'11.7.2017: <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/en/81311/html.bookmark>.

⁽²⁹⁾ Comitato delle regioni. Parere sul tema *Iniziativa dei cittadini europei*, (GU C 423 del 17.12.2015, pag. 1).

⁽³⁰⁾ Cfr in particolare le cause con esito positivo per i proponenti di cui alle sentenze della Corte del 3.2.2017 — causa T-646/13 (Minority SafePack); del 10.5.2017 — causa T-754/14 (Stop TTIP); e del 12.9.2017 — causa C-589/15 P (Un milione di firme per un'Europa della solidarietà).

⁽³¹⁾ Decisioni nella causa 1086/2017/PMC del 4.10.2017 (Mum, Dad & Kids), nella causa 1609/2016/JAS del 18.4.2017 (Stop Vivisection) e le denunce 402/2014/PMC (documento riservato) del 3.3.2015 e 2071/2013/EIS del 12.12.2014 (Stop Vivisection).

⁽³²⁾ Parere del CESE sul tema *L'attuazione del Trattato di Lisbona: la democrazia partecipativa e l'iniziativa europea dei cittadini* (articolo 11 TUE), (GU C 354 del 28.12.2010, pag. 59).

Parere del CESE sul tema *L'iniziativa dei cittadini*, (GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 182).

Parere d'iniziativa del CESE sul tema *L'iniziativa dei cittadini europei (revisione)*, (GU C 389 del 21.10.2016, pag. 35).

⁽³³⁾ Il gruppo *ad hoc* sull'ICE è stato istituito nell'ottobre 2013 per fornire orientamenti politici sull'ICE e seguire da vicino gli sviluppi in questo settore.

⁽³⁴⁾ http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/it_15_438-citizens-initiative.pdf.

⁽³⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-04-15-149-it-n.pdf>.

⁽³⁶⁾ <http://www.eesc.europa.eu/eptac/en>.

4.2.3. l'invito, rivolto agli organizzatori le cui iniziative rientrano negli ambiti di attività del Comitato, a presentare tali iniziative al CESE⁽³⁷⁾. Tali opportunità consentono al CESE di fornire agli organizzatori una piattaforma per dialogare con i rappresentanti della società civile e le parti sociali e di accrescere la visibilità dell'ICE in quanto strumento democratico, mantenendo al tempo stesso una posizione neutrale riguardo alla specifica questione oggetto dell'iniziativa;

4.2.4. l'elaborazione, senza eccezioni, di un parere d'iniziativa sull'argomento oggetto di un'ICE di successo, nel caso in cui essa rientri nell'ambito dei lavori del CESE;

4.2.5. l'auspicabile partecipazione di rappresentanti del CESE a ogni audizione pubblica del Parlamento europeo concernente le iniziative di successo, contribuendo così all'analisi interistituzionale di come rispondere a un'ICE di successo. Come prassi, il CESE dovrebbe essere invitato all'audizione pubblica⁽³⁸⁾. Il parere del CESE si baserà sulle discussioni condotte nella sessione plenaria cui gli organizzatori sono invitati a partecipare;

4.2.6. il CESE accoglie con favore la piattaforma collaborativa online e auspica di esservi coinvolto e di essere informato dei suoi sviluppi. Il CESE ritiene altresì importante che gli utenti della piattaforma siano adeguatamente informati sui servizi relativi all'ICE che esso offre agli organizzatori di tali iniziative;

4.2.7. il CESE continua ad attivarsi per un'ICE più forte e più efficace e per sensibilizzare l'opinione pubblica a livello nazionale e a livello locale, attraverso, per esempio, le proprie iniziative «*Going local*».

5. Osservazioni sulla modifica del regolamento

5.1. Sebbene nelle intenzioni l'ICE dovesse essere chiara, semplice e di agevole utilizzazione, molti organizzatori di iniziative, rappresentanti delle organizzazioni della società civile⁽³⁹⁾, commentatori accademici⁽⁴⁰⁾ e soggetti istituzionali hanno segnalato rilevanti questioni tecniche e giuridiche legate all'ICE. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione di procedere a una revisione del regolamento per affrontare le questioni istituzionali, giuridiche ed organizzative più complesse e promuovere il dialogo tra i cittadini e le istituzioni. A sua volta, ciò permetterà di rafforzare i dibattiti che coinvolgono tutta l'UE e che il processo ICE facilita, indipendentemente dal fatto che un'ICE raggiunga un milione di firme o meno.

5.2. Il CESE rinnova con forza il suo sostegno all'iniziativa dei cittadini europei. Esso ritiene infatti che una corretta e completa attuazione dell'ICE possa contribuire a ridurre la distanza tra i cittadini e le istituzioni dell'UE e a migliorare significativamente la partecipazione pubblica alla vita democratica dell'Unione. Si tratta anche di una tappa importante nel più ampio sviluppo della democrazia partecipativa nell'UE.

5.3. Il CESE riconosce il forte sostegno interistituzionale per l'ICE e accoglie con favore le proposte di modifica del Parlamento europeo, del Comitato delle regioni e del Mediatore europeo. Ciascuna istituzione ha un ruolo importante da svolgere durante e dopo le campagne ICE, fornendo assistenza e opportunità di dialogo tra le istituzioni e gli organizzatori.

5.4. Il CESE raccomanda a ciascuno Stato membro di istituire punti di contatto per fornire informazioni e assistenza agli organizzatori delle ICE sulle questioni tecniche e per le campagne d'informazione relative all'iniziativa dei cittadini europei e di promuovere attivamente l'iniziativa dei cittadini europei a livello nazionale e locale.

5.5. Al fine di semplificare e rendere più efficiente l'ICE, il CESE avanza le seguenti proposte di riforma del regolamento:

⁽³⁷⁾ Cfr. nota 4.

⁽³⁸⁾ In data 2.2.2014, l'allora Presidente del CESE Henri Malosse ha inviato al Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz una lettera ufficiale in cui esprimeva l'interesse del CESE ad essere invitato regolarmente alle audizioni sulle ICE di successo.

⁽³⁹⁾ C. Berg, J. Tomson, *An ECI that works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, 2014. <http://ecithatworks.org/>.

⁽⁴⁰⁾ Tra gli articoli recenti si segnalano: Organ, *EU Citizen Participation, openness and the European Citizens Initiative: the TTIP legacy*, 54 CMLRev 1713-1748 (2017); Karatzia, *The European Citizens Initiative and the EU institutional balance: On realism and the possibilities of affecting EU lawmaking*, 54 CML Rev. (2017), 177-208; e Vogiatzis, *Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process*, European Law Journal 2017; 23; 250-271.

5.5.1. i ruoli della Commissione come guida istituzionale ⁽⁴¹⁾ per gli organizzatori delle ICE e di decisore a livello della registrazione dovrebbero essere separati. Ciò è cruciale per risolvere il possibile conflitto di interessi interno alla Commissione e favorire la piena ed efficace attuazione dell'ICE. Il CESE sarebbe un candidato naturale al ruolo di guida istituzionale;

5.5.2. vi dovrebbero essere maggiori occasioni di dialogo con gli organizzatori delle ICE, durante e dopo la campagna per accrescere la visibilità politica dei temi delle campagne concernenti un'ICE. Alla luce di questo obiettivo, il CESE auspica che tutte le istituzioni dell'UE siano ugualmente impegnate nell'offrire agli organizzatori opportunità di presentare e discutere le loro iniziative, come fa il CESE invitandoli a vari dibattiti nell'ambito del gruppo ad hoc ICE, delle sezioni e delle sessioni plenarie. L'audizione plenaria del Parlamento europeo è centrale per tali occasioni di dialogo;

5.5.3. occorre garantire un *follow-up* adeguato alle iniziative di successo. Nel rispetto del diritto di iniziativa della Commissione europea, si chiede a quest'ultima di prevedere di elaborare una proposta legislativa entro 12 mesi dalla fine della campagna, oppure di fornire una piena giustificazione della decisione di non presentare alcuna proposta;

5.5.4. in aggiunta alle audizioni organizzate presso il Parlamento europeo e alla riunione della Commissione con gli organizzatori, la Commissione dovrebbe anche stabilire legami più stretti con gli organizzatori delle ICE. A tal fine, una volta che la Commissione abbia formulato il suo parere iniziale, si dovrebbero stabilire contatti con gli organizzatori nell'ambito delle attività svolte in collegamento con l'argomento di un'ICE andata a buon fine;

5.5.5. al fine di garantire il giusto equilibrio dei compiti e delle competenze, il CESE condivide l'opinione espressa a un'audizione del CESE dalla società civile, secondo cui il Parlamento dovrebbe continuare a essere l'unico organizzatore dell'audizione pubblica sull'ICE di successo;

5.5.6. ogni decisione della Commissione con cui viene rifiutata, in modo parziale o totale, la registrazione di un'iniziativa, dovrebbe essere motivata in modo chiaro e dettagliato;

5.5.7. il CESE accoglie favorevolmente la proposta della Commissione di consentire una registrazione parziale ma, al fine di adottare procedure e criteri chiari e semplici per la registrazione dell'ICE, occorrerebbe mantenere la decisione unica in merito alla registrazione. Prima della presentazione di una proposta, la Commissione potrebbe fornire agli organizzatori una consulenza sulla relativa base giuridica, e proporre possibili soluzioni per evitare che la proposta stessa sia irricevibile;

5.5.8. il CESE seguirà il dibattito sulla proposta di abbassare l'età minima per sostenere un'ICE e prendervi parte. Il CESE è consapevole del fatto che questo tema solleva numerose questioni, ma al tempo stesso riconosce comunque la necessità di un ulteriore dibattito;

5.5.9. è importante che la cadenza temporale di revisione dell'iniziativa dei cittadini europei rimanga di tre anni, in considerazione dell'importanza dell'ICE per la democrazia dell'UE, della sua introduzione recente e del tempo necessario per attuare le modifiche derivanti dalla revisione legislativa in corso;

5.5.10. occorrerebbe rafforzare le procedure per l'informazione dei cittadini e la sensibilizzazione sull'ICE, anzitutto attraverso campagne *ad hoc* promosse dalla Commissione e dagli Stati membri. In tale ottica il CESE propone, inoltre, di consentire ai gruppi di organizzatori di informare i sostenitori interessati sugli sviluppi e sui risultati raggiunti dalla campagna (sempre che i sostenitori abbiano dato il loro consenso a ricevere tali comunicazioni). Cosa analoga vale per la Commissione, che deve meglio pubblicizzare i follow-up delle iniziative di successo, informandone anche innanzi tutto i gruppi di organizzatori;

5.5.11. il CESE si compiace del fatto che la Commissione europea riconosca la necessità dei servizi di traduzione forniti sin dal 2015 dal CESE. La fornitura di servizi di traduzione dovrebbe comprendere anche la traduzione degli allegati di una proposta di ICE ⁽⁴²⁾. Ciò è importante per facilitare una maggiore comprensione delle proposte d'iniziativa da parte del pubblico;

5.5.12. si dovrebbero studiare nuovi metodi per collegare la raccolta di firme online con i social media e i media digitali al fine di raggiungere un pubblico sempre più vasto.

Bruxelles, 14 marzo 2018

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS

⁽⁴¹⁾ Cfr. punti 1.2 e 4.3.2 del parere del CESE sul tema *L'iniziativa dei cittadini*, (GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 182).

⁽⁴²⁾ Per una discussione dell'importanza degli allegati cfr. causa T-529/13 P, Izsák e Dabis/Commissione, paragrafi 47-58.

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



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT