



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

66° anno
21 aprile 2023

Sommario

I *Risoluzioni, raccomandazioni e pareri*

PARERI

Comitato economico e sociale europeo

575ª sessione plenaria del Comitato economico e sociale europeo, 14.12.2022 - 15.12.2022

2023/C 140/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Riciclaggio sostenibile, uso di materie prime secondarie e transizione giusta nell'industria europea dei metalli ferrosi e non ferrosi» (parere d'iniziativa)	1
2023/C 140/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Affrontare le carenze strutturali e rafforzare l'autonomia strategica nell'ecosistema dei semiconduttori» (parere d'iniziativa)	8
2023/C 140/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «COVID-19: il ruolo della società civile nella ricostruzione e nella resilienza della regione euromediterranea» (parere d'iniziativa)	14
2023/C 140/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La bussola strategica dell'UE» (parere d'iniziativa)	20

III *Atti preparatori*

Comitato economico e sociale europeo

575ª sessione plenaria del Comitato economico e sociale europeo, 14.12.2022 - 15.12.2022

2023/C 140/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'adeguamento delle norme in materia di responsabilità civile extracontrattuale all'intelligenza artificiale (direttiva sulla responsabilità da intelligenza artificiale) [COM(2022) 496 final — 2022/0303 (COD)]	28
2023/C 140/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi [COM(2022) 495 final — 2022/0302 (COD)]	34

2023/C 140/07	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 sulla strategia europea per l'assistenza [COM(2022) 440 final]	39
2023/C 140/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura [COM(2022) 304 — 2022/0195 (COD)]	46
2023/C 140/09	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'etichettatura degli alimenti biologici per animali da compagnia [COM(2022) 659 final — 2022/0390 (COD)]	55
2023/C 140/10	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro [COM(2022) 782 final]	58
2023/C 140/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Definire la rotta verso un pianeta blu sostenibile — Comunicazione congiunta sull'agenda dell'UE per la governance internazionale degli oceani» [JOIN(2022) 28 final]	61
2023/C 140/12	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 — Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica verde e giusta [COM(2022) 409 final]	69
2023/C 140/13	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Divieto dei prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione» [COM(2022) 453 final]	75
2023/C 140/14	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2017/745 e (UE) 2017/746 per quanto riguarda le disposizioni transitorie per determinati dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici in vitro [COM(2023) 10 final — 2023/0005 (COD)]	84
2023/C 140/15	Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle tariffe e sugli oneri spettanti all'Agenzia europea per i medicinali, che modifica il regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 297/95 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 658/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2022) 721 final — 2022/0417 (COD)]	85

Rettifiche

2023/C 140/16	Rettifica del parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La crisi dei prezzi alimentari: ruolo della speculazione e proposte concrete di azione in seguito alla guerra in Ucraina» (parere d'iniziativa) (GU C 100 del 16.3.2023)	86
---------------	--	----

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

**575ª SESSIONE PLENARIA DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, 14.12.2022 -
15.12.2022****Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Riciclaggio sostenibile, uso di materie
prime secondarie e transizione giusta nell'industria europea dei metalli ferrosi e non ferrosi»****(parere d'iniziativa)**

(2023/C 140/01)

Relatore: **Anastasis YIAPANIS**Correlatore: **Michal PINTÉR**

Decisione dell'Assemblea plenaria	20.1.2022
Base giuridica	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Organo competente	Commissione consultiva per le trasformazioni industriali
Adozione in commissione	9.12.2022
Adozione in sessione plenaria	24.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	183/0/2

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE osserva che la mancanza di materie prime secondarie di alta qualità e i prezzi non competitivi impediscono una maggiore diffusione delle materie prime secondarie, e invoca pertanto politiche adeguate e opportunità di finanziamento per la realizzazione di nuovi impianti di riciclaggio e il miglioramento tecnologico di quelli esistenti. Il Comitato ritiene che occorra introdurre agevolazioni e incentivi fiscali lungo tutta la catena di valore del riciclaggio e per i nuovi modelli imprenditoriali circolari, tenendo conto in particolare dell'importanza del ruolo svolto dalle PMI e dalle start-up nel percorso di transizione.

1.2. Il CESE chiede politiche supplementari che sostengano e finanzino la R&S nel processo di sostituzione delle materie prime critiche, di riduzione del consumo di risorse, di incremento dell'efficienza dei prodotti e di rafforzamento del monitoraggio, della gestione dei rischi e della governance dell'UE nel settore delle materie prime critiche.

1.3. Il Comitato saluta il lancio, nel febbraio 2021, dell'Alleanza globale sull'economia circolare e l'efficienza delle risorse (GACERE) ⁽¹⁾ e reputa che occorra ampliare la partecipazione a tale iniziativa.

1.4. Il CESE ritiene che in tutti gli Stati membri vadano ulteriormente sviluppate politiche e investimenti pubblici mirati al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile e la transizione giusta.

1.5. Il CESE sottolinea che vi è un'accresciuta necessità di lavoratori specializzati nel riciclaggio, nella progettazione e nella fabbricazione di prodotti a vita estesa, nonché nella gestione dei rifiuti e nella cernita avanzata degli stessi. Le parti sociali e le organizzazioni della società civile e del settore dell'industria hanno un ruolo estremamente importante da svolgere nell'attuazione e nel monitoraggio del meccanismo per una transizione giusta, e il Comitato chiede un dialogo più intenso e una più stretta cooperazione tra le autorità pubbliche europee e nazionali e i portatori d'interesse di tale settore.

1.6. Il CESE ritiene che, nella direttiva quadro sui rifiuti, vadano definiti, e poi armonizzati all'interno dell'Unione europea, i criteri rilevanti ai fini del conseguimento degli ambiziosi obiettivi del Green Deal europeo e del piano d'azione per l'economia circolare.

1.7. Il CESE reputa che le esportazioni di rifiuti dovrebbero essere permesse soltanto se nel paese di destinazione le norme ambientali e sociali sono pienamente rispettate, con procedure di audit affidabili ed efficaci che coinvolgano le parti sociali e le ONG pertinenti. Il Comitato chiede un monitoraggio rigoroso dei problemi di classificazione e l'introduzione di procedure di salvaguardia adeguate ed efficaci per sospendere le esportazioni in caso di mancato rispetto delle condizioni richieste. Inoltre, il CESE invita il Parlamento e il Consiglio ad applicare i medesimi, rigorosi criteri quanto al rispetto degli impegni ambientali in relazione ai rifiuti esportati nei paesi OCSE e in quelli non OCSE.

1.8. Il Comitato prende atto del problema delle esportazioni illegali di rottami dall'Europa e delle sospette reimportazioni di merci fabbricate al di fuori dell'UE e chiede controlli più rigorosi alle frontiere.

1.9. Il CESE ritiene che procedure più rapide per i rifiuti spediti internamente porteranno a una migliore circolarità dei materiali ferrosi e non ferrosi, rendendoli più competitivi e riducendo le relative emissioni di gas a effetto serra.

1.10. Poiché la progettazione della riciclabilità dei prodotti è essenziale per accrescere la circolarità e la disponibilità di materie prime riciclabili di alta qualità, il CESE chiede che l'uso di materie prime e sottoprodotti riciclabili sia riconosciuto a norma del regolamento sulla progettazione ecocompatibile di prodotti sostenibili (ESPR). Estendere la durata di vita dei prodotti diventerà sempre più importante per la competitività dell'industria europea.

1.11. Il CESE reputa che l'introduzione di requisiti sociali e di sostenibilità ambientale minimi nel regolamento sui prodotti da costruzione, unitamente all'etichettatura e agli incentivi di mercato, creerebbe condizioni di parità per i prodotti sostenibili.

1.12. La partecipazione di esperti del settore e di altre parti interessate è essenziale per garantire che i principi della circolarità siano applicati a tutti i livelli di progettazione dei prodotti; e il CESE reputa che debbano essere potenziati gli investimenti in R&S e rafforzati e sostenuti finanziariamente i partenariati pubblico-privato.

1.13. Il CESE reputa che gli appalti pubblici verdi svolgano un ruolo vitale nell'accelerare lo sviluppo dei modelli di economia circolare e nel promuovere la sostenibilità, ed è convinto che una standardizzazione dei prodotti da costruzione armonizzata a livello UE fornirebbe un quadro coerente e ridurrebbe la frammentazione tra gli Stati membri.

1.14. Il CESE plaude all'intenzione della Commissione di promuovere una serie di proposte legislative intese a migliorare la riparabilità e la riciclabilità dei prodotti e a prolungarne il ciclo di vita, nonché a introdurre l'etichettatura energetica e a fornire ai consumatori i servizi di riparazione disponibili.

1.15. Il Comitato ritiene che i regimi di responsabilità estesa del produttore con contributi eco-modulati debbano tenere in considerazione la riciclabilità dei materiali di imballaggio.

⁽¹⁾ Alleanza globale sull'economia circolare e l'efficienza delle risorse.

2. Osservazioni preliminari

2.1. Nella comunicazione intitolata *Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa* ⁽²⁾, la Commissione europea ha messo in evidenza che i settori industriali ad alta intensità energetica sono indispensabili per l'economia europea e devono quindi essere sostenuti al fine di creare nuovi mercati per prodotti climaticamente neutri e circolari come l'acciaio. E ha affermato che la transizione dell'UE verso la neutralità climatica potrebbe determinare il passaggio dall'attuale dipendenza dai combustibili fossili a quella da materie prime provenienti dall'estero.

2.2. La pandemia di COVID-19 ha reso pienamente evidenti la fragilità delle catene di approvvigionamento europee e la dipendenza da paesi stranieri per materie prime strategiche. Queste criticità permangono ancora, e l'UE non sembra in grado di rendere le catene del valore più resilienti e meglio preparate a possibili shock futuri nel corso della duplice transizione.

2.3. Secondo l'Agenzia internazionale per l'energia, la domanda di fattori di produzione minerali aumenterà di sei volte entro il 2050. Dato che le materie prime primarie sono presenti in quantità limitata e spesso non disponibili nell'UE, occorre spostare l'attenzione verso il miglioramento delle capacità di riciclaggio e delle relative competenze, come anche verso la creazione di un vero mercato delle materie prime secondarie.

2.4. Pur adoperandosi per conseguire gli obiettivi fissati nel Green Deal europeo, l'UE, gli Stati membri e i portatori di interessi dei settori industriali devono evitare che sia minacciata la competitività dell'industria, delle sue catene del valore, dei lavoratori e della società nel suo insieme. Pertanto, la catena europea di riciclaggio, dai rifiuti ai nuovi prodotti finali, deve essere aggiornata e incentrata su un riciclaggio efficiente e sostenibile, promuovendo anche la metodologia della simbiosi industriale.

3. Circolarità, riutilizzo e riciclaggio, disponibilità di materie prime secondarie

3.1. L'Unione europea si sta adoperando per trasformare l'economia rendendola più sostenibile e circolare — una trasformazione che racchiude un potenziale di creazione di posti di lavoro supplementari pari a 700 000 unità ⁽³⁾. Benché per alcuni materiali — come il ferro, lo zinco o il platino — si stiano già raggiungendo i massimi risultati, per altri come le terre rare, il gallio o l'iridio la produzione di materie prime secondarie a partire da materie prime critiche è piuttosto marginale. Si stima che ogni tonnellata di acciaio riciclato prevenga l'immissione nell'atmosfera di 1,5 tonnellate di emissioni di CO₂. Il CESE osserva che sono la carenza di materie prime secondarie di alta qualità, la generale mancanza di disponibilità e i prezzi non competitivi che impediscono una maggiore diffusione delle materie prime secondarie.

3.2. L'invasione dell'Ucraina da parte della Russia ha aumentato la pressione sull'approvvigionamento di materie prime per l'industria dell'UE, e sostenere il riciclaggio non sarà sufficiente per soddisfare le future richieste di materie prime. Il CESE chiede pertanto urgenti misure supplementari di sostegno e finanziamento per la R&S nei campi della sostituzione di materie prime critiche, della riduzione del consumo di risorse, dell'aumento dell'efficienza dei prodotti ecc.; accoglie con favore l'approccio integrale adottato nella legge europea sulle materie prime critiche proposta dalla Commissione europea e ritiene necessario migliorare il monitoraggio, la gestione dei rischi e la governance dell'UE nel campo delle materie prime critiche. Inoltre, il Comitato ritiene che le azioni esterne dell'UE riguardanti materie prime critiche debbano essere rafforzate attraverso partenariati strategici mirati con i paesi terzi, accordi e negoziati commerciali bilaterali e/o regionali, accordi settoriali, cooperazione allo sviluppo e iniziative multilaterali.

3.3. L'Unione europea, trovandosi in prima fila nella lotta contro i cambiamenti climatici, dovrebbe essere in grado di gestire i rifiuti prodotti nel suo territorio anziché esportarli. Eppure, le esportazioni di rifiuti ferrosi (rottami di ferro e acciaio) sono aumentate del 113 % nel 2021 rispetto ai livelli del 2015, raggiungendo i 19,5 milioni di tonnellate e rappresentando oltre la metà (59 %) di tutte le esportazioni di rifiuti dall'UE. Il CESE prende atto del problema delle esportazioni illegali di rottami dall'Europa e delle sospette reimportazioni di merci prodotte al di fuori dell'UE.

3.4. In un contesto di aumento dei prezzi dell'energia e delle materie prime, il CESE tiene a sottolineare che, rispetto al processo di estrazione delle materie prime, il riciclaggio comporta una riduzione significativa delle emissioni di energia e di gas a effetto serra, ed auspica pertanto che siano adottate politiche per la costruzione di nuovi impianti di riciclaggio e il miglioramento tecnologico di quelli esistenti, anche attraverso i piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Il CESE ritiene che occorra introdurre agevolazioni e incentivi fiscali per i nuovi modelli imprenditoriali circolari lungo tutte le catene di valore, tenendo conto in particolare dell'importanza del ruolo svolto dalle PMI e dalle start-up nel percorso di transizione.

⁽²⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa», COM(2021) 350 final.

⁽³⁾ Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare — Per un'Europa più pulita e più competitiva.

3.5. Il Comitato saluta il lancio, nel febbraio 2021, dell'Alleanza globale sull'economia circolare e l'efficienza delle risorse in quanto iniziativa congiunta di governi che lavoreranno insieme per migliorare la circolarità e assicurare una transizione giusta; e reputa che l'Alleanza debba estendersi anche ad altri paesi, considerata la necessità di moltiplicare gli sforzi a livello mondiale per garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali.

4. Transizione giusta

4.1. La trasformazione delle nostre economie in economie verdi e digitali pone anche delle difficoltà specifiche, sul piano sociale ed economico, per alcune regioni e alcuni settori, e in particolare delle sfide in termini di occupazione e competenze per l'industria metallurgica. Le imprese e i lavoratori dell'UE hanno bisogno di un maggiore sostegno per far fronte alle esigenze dei nuovi modelli d'impresa ed essere meglio preparati per le sfide e le opportunità future. A ciò si aggiunge l'imperativo che la transizione circolare eviti qualsiasi distorsione delle condizioni di lavoro. Il Comitato è dell'avviso che in tutti gli Stati membri vadano ulteriormente sviluppate politiche e investimenti pubblici mirati al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile e la transizione giusta.

4.2. Il CESE ha sostenuto l'adozione — nel quadro del piano di investimenti del Green Deal europeo — del meccanismo per una transizione giusta (JTM), e lo ritiene uno strumento essenziale per garantire che, nella transizione verso un'economia climaticamente neutra, nessuno venga lasciato indietro. L'introduzione del Fondo per una transizione giusta (che costituisce il primo pilastro di tale meccanismo) segna un significativo passo avanti.

4.3. Il CESE ritiene che le parti sociali e le organizzazioni della società civile e del settore dell'industria abbiano un ruolo estremamente importante da svolgere nell'attuazione e nel monitoraggio del JTM, nonché nel sensibilizzare le autorità pubbliche alle esigenze specifiche dei cittadini e delle imprese. Il Comitato auspica un dialogo più intenso e una più stretta cooperazione tra le autorità pubbliche europee e nazionali e i portatori d'interesse del predetto settore e le ONG pertinenti.

4.4. Le parti sociali a tutti i livelli svolgono un ruolo molto importante nella negoziazione di strategie per una transizione giusta nell'ambito dei comitati aziendali o delle altre sedi di dialogo sociale pertinenti. Esse si trovano nella posizione migliore per mappare la creazione e la scomparsa di posti di lavoro e analizzare e anticipare le future esigenze di formazione e aggiornamento e/o miglioramento delle competenze della forza lavoro. Attualmente il fabbisogno di manodopera più acuto riguarda i lavoratori specializzati nel riciclaggio, nella progettazione e nella fabbricazione di prodotti a vita estesa, nonché nella gestione dei rifiuti e nella cernita avanzata degli stessi.

5. Rifiuti, direttiva quadro sui rifiuti e regolamento sulle spedizioni di rifiuti

5.1. I rifiuti hanno un valore importante in termini di recupero di materie prime secondarie, contribuendo all'economia circolare dell'UE e agli obiettivi del Green Deal europeo, riducendo la dipendenza dalle materie prime primarie importate e consentendo di risparmiare risorse naturali, e nel contempo facendo diminuire il consumo energetico necessario per estrarre e trasformare le materie prime primarie in Europa e riducendo le emissioni di CO₂ nelle industrie ferrose e non ferrose.

5.2. L'imminente revisione della direttiva quadro dell'UE sui rifiuti, allo scopo di aumentare la protezione dell'ambiente e della salute pubblica dagli effetti della gestione dei rifiuti, di ridurre il volume dei rifiuti stessi, di incrementare il riutilizzo e di migliorare la raccolta differenziata per promuovere la preparazione dei rifiuti per il riutilizzo e il riciclaggio di alta qualità, sarà importante sia per le famiglie che per le imprese.

5.3. Il CESE ritiene che, nella direttiva quadro sui rifiuti, vadano definiti, e poi armonizzati all'interno dell'Unione europea, i criteri rilevanti ai fini del conseguimento degli ambiziosi obiettivi del Green Deal europeo e del piano d'azione per l'economia circolare. Il Comitato ritiene che, onde evitare ambiguità, duplicazioni e sovrapposizioni, sia necessario assicurare la coerenza di tale direttiva con altre normative pertinenti, e in particolare con l'ESPR e la legislazione degli Stati membri dell'Unione.

5.4. L'incremento dei volumi di rifiuti spediti internamente e l'accelerazione delle relative procedure porteranno a un aumento del riciclaggio interno dei materiali ferrosi e non ferrosi, rendendoli più competitivi e contribuendo a ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Inoltre, secondo le stime della Commissione, nei settori del riciclaggio e del riutilizzo saranno creati tra i 9 000 e i 23 000 nuovi posti di lavoro.

5.5. Il CESE è già pervenuto alla conclusione che «le esportazioni di rifiuti riciclabili di elevata qualità, in particolare le esportazioni di rifiuti con un alto tenore di materie prime critiche» danneggiano la sostenibilità dell'UE e compromettono la sua competitività globale ⁽⁴⁾. Al fine di sfruttare appieno i maggiori volumi di rifiuti interni, il Comitato chiede che siano offerte opportunità di finanziamento nella R&S volta alla scoperta di tecnologie all'avanguardia per il riutilizzo e il riciclaggio e per lo sviluppo di impianti all'avanguardia per il trattamento e il riciclaggio dei rifiuti.

5.6. Le esportazioni di rifiuti dall'UE dovrebbero essere permesse soltanto se nel paese di destinazione degli stessi le norme ambientali e sociali sono equivalenti a quelle dell'UE e pienamente rispettate. Le fughe di rottami vanno impediti rendendo più rigorosi i controlli alle frontiere dell'Unione, mentre i rifiuti esportati dovrebbero essere soggetti a norme più stringenti in materia di trasparenza e le informazioni pertinenti sulla loro gestione e sul rispetto delle norme dovrebbero essere rese di pubblico dominio. Il CESE accoglie con favore la proposta della Commissione relativa alla conduzione di audit da parte di terzi sugli impianti di gestione di rifiuti al di fuori dell'Unione e a livello di singoli paesi, e ha già chiesto che «le parti sociali e le ONG pertinenti» siano coinvolte nelle procedure di audit ⁽⁵⁾.

5.7. Il Comitato ritiene che i problemi di classificazione debbano essere oggetto di un monitoraggio particolarmente rigoroso, dato che gli esportatori potrebbero tentare di riclassificare le loro esportazioni di rifiuti attuali come esportazioni di materiali che hanno cessato di essere qualificati come rifiuti. Tale rischio, infatti, potrebbe compromettere del tutto l'intera riforma proposta dalla Commissione in materia di esportazione dei rifiuti.

5.8. Occorre dare priorità al monitoraggio ex ante o a un'efficace verifica ex post delle condizioni e delle normative locali in materia di trattamento dei rifiuti. Il CESE chiede l'introduzione di procedure di salvaguardia adeguate ed efficaci per sospendere le esportazioni nei casi in cui non siano soddisfatte le condizioni richieste.

5.9. Il CESE chiede che il periodo transitorio previsto per l'applicazione del regolamento sulle spedizioni di rifiuti riveduto venga abbreviato a due anni. Il termine di 30 giorni entro il quale le autorità competenti di transito possono sollevare valide obiezioni a una spedizione prevista di rifiuti destinati al recupero dovrebbe essere ridotto a dieci giorni per garantire l'operatività ed evitare inutili ritardi. Inoltre, il CESE chiede che tali autorità siano soggette a chiare restrizioni per impedire loro di opporsi più di una volta alla stessa spedizione.

5.10. Al fine di garantire l'integrità ambientale, il CESE invita il Parlamento e il Consiglio ad applicare i medesimi, rigorosi criteri quanto al rispetto degli impegni in materia di ambiente in relazione ai rifiuti esportati nei paesi OCSE e in quelli non OCSE.

5.11. Le carenze nelle attuali procedure di applicazione del regolamento sulle spedizioni di rifiuti hanno portato a un aumento delle spedizioni di rifiuti illeciti effettuate da gruppi criminali organizzati, che si stima rappresentino il 30 % di tutte le spedizioni di rifiuti in Europa ⁽⁶⁾. Il CESE sostiene l'effettiva applicazione dei procedimenti di ispezione e indagine e chiede una piena cooperazione tra gli Stati membri e l'UE, in linea con la nuova strategia dell'Unione per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025 ⁽⁷⁾.

5.12. I portatori d'interesse del settore industriale e le ONG pertinenti svolgono un ruolo importante nella lotta contro le spedizioni illegali di rifiuti. E, dato che una maggiore trasparenza contribuirà a ridurre tali spedizioni illegali, i dati non riservati dovrebbero essere messi a disposizione di tutti i soggetti interessati.

6. Progettazione ecocompatibile

6.1. Il CESE ritiene che, per conseguire gli ambiziosi obiettivi dell'UE fissati nel Green Deal europeo e nel piano d'azione per l'economia circolare, sia necessario rafforzare la normativa sulla progettazione ecocompatibile di prodotti sostenibili. L'ESPR rappresenta un'opportunità per i produttori dell'UE di differenziare i loro prodotti da quelli con prestazioni meno soddisfacenti utilizzando un metodo di valutazione comune. La partecipazione di esperti del settore e di altri portatori d'interesse pertinenti della catena del valore è essenziale per garantire che la circolarità viga a tutti i livelli di progettazione dei prodotti, al fine di includervi anche requisiti in materia di prevenzione dei rifiuti e contenuto riciclato minimo.

⁽⁴⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti e che modifica i regolamenti (UE) n. 1257/2013 e (UE) 2020/1056 [COM(2021) 709 final — 2021/0367 (COD)] (GU C 275 del 18.7.2022, pag. 95).

⁽⁵⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle spedizioni di rifiuti e che modifica i regolamenti (UE) n. 1257/2013 e (UE) 2020/1056 [COM(2021) 709 final — 2021/0367 (COD)] (GU C 275 del 18.7.2022, pag. 95).

⁽⁶⁾ Domande e risposte sulle nuove norme UE in materia di spedizioni di rifiuti.

⁽⁷⁾ Strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025.

6.2. Il CESE chiede che la definizione di sostenibilità contenga non solo, come attualmente, una serie di requisiti ambientali, ma anche aspetti sociali. Questi ultimi dovrebbero essere conformi al diritto internazionale del lavoro, in particolare in termini di rispetto del dialogo sociale e della contrattazione collettiva.

6.3. L'ESPR dovrebbe riconoscere le potenzialità dell'uso di materie prime secondarie e di sottoprodotti al fine di contribuire in modo significativo al conseguimento degli obiettivi della politica dell'UE in materia di cambiamenti climatici. Parimenti, la progettazione per la riciclabilità dei prodotti e dei loro materiali costitutivi è di cruciale importanza per accrescere la circolarità e la disponibilità di materie prime secondarie di alta qualità.

6.4. Il passaporto digitale dei prodotti è uno strumento importante per fornire informazioni pertinenti sulla sostenibilità dei prodotti ai clienti e per tutelare nel contempo i diritti di proprietà intellettuale dei produttori, prevenendo un uso improprio dei dati ed evitando il *greenwashing*. E una banca dati solida, affidabile e completa è essenziale per fornire tali informazioni sia sul mercato tradizionale che su quello online.

6.5. Anche l'estensione della durata di vita dei prodotti diventerà sempre più importante per la competitività dell'industria europea, soprattutto perché l'UE in molti casi dipende da paesi terzi. Il CESE ritiene inoltre che debbano essere potenziati gli investimenti in R&S e rafforzati e sostenuti finanziariamente i partenariati pubblico-privato.

7. Regolamento sui prodotti da costruzione (RPC)

7.1. In congiunzione con la proposta relativa all'ESPR, la revisione dell'RPC offre l'opportunità di allineare la sostenibilità dei prodotti allo stesso livello di ambizione in diversi settori di mercato dell'edilizia. La proposta di RPC riconosce l'importanza di utilizzare materiali riciclati; tuttavia, anche l'uso dei sottoprodotti può contribuire a ridurre la dipendenza dalle risorse naturali primarie e deve pertanto essere preso in considerazione nei criteri di prestazione dei prodotti.

7.2. Il CESE ritiene che l'introduzione di requisiti minimi in materia di sostenibilità ambientale e sociale, unitamente all'etichettatura e agli incentivi di mercato, creerebbe condizioni di parità per i prodotti sostenibili e garantirebbe un riconoscimento adeguato della loro importanza.

7.3. Nei criteri previsti per gli appalti pubblici verdi bisognerebbe utilizzare le soglie di prestazione stabilite nel quadro dell'RPC. Il CESE reputa che gli appalti pubblici verdi svolgano un ruolo vitale nell'accelerare lo sviluppo dei modelli di economia circolare, nel promuovere la sostenibilità e nel creare un mercato dell'UE per prodotti sostenibili. Il CESE è convinto che una standardizzazione dei prodotti da costruzione armonizzata a livello UE fornirà un quadro coerente negli Stati membri, migliorando nel contempo la trasparenza in termini di durabilità, riparabilità, sicurezza ecc.

7.4. Il CESE sottolinea che i metodi di valutazione attualmente utilizzati nel settore delle costruzioni non sono pienamente armonizzati e possono quindi condurre a risultati difformi e difficilmente comparabili da una parte all'altra dell'UE. Migliorare la coerenza e la comparabilità delle valutazioni delle prestazioni ambientali dei prodotti da costruzione costituisce pertanto un presupposto essenziale. Il CESE considera positivi gli sviluppi in materia di metodologia dell'impronta ambientale⁽⁸⁾, ritenendo che possano contribuire a realizzare tali obiettivi.

7.5. Il CESE plaude all'intenzione della Commissione di promuovere una serie di proposte legislative intese a migliorare la riparabilità dei prodotti e a prolungarne il ciclo di vita, nonché a introdurre l'etichettatura energetica e a fornire ai consumatori i servizi di riparazione disponibili.

8. Direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio

8.1. È importante garantire che tutto il materiale di imballaggio immesso sul mercato sia riciclabile o riutilizzabile. La progettazione per la riciclabilità degli imballaggi dovrebbe tenere conto non solo del tasso di riciclaggio, ma anche della capacità dei materiali di essere riciclati senza perdere proprietà intrinseche e del grado di sostituzione dei materiali primari. Ciò contribuirà a garantire un riciclaggio di alta qualità alla fine del ciclo di vita. I regimi di responsabilità estesa del produttore con contributi eco-modulati dovrebbero tenere conto della riciclabilità dei materiali di imballaggio.

⁽⁸⁾ Raccomandazione (UE) 2021/2279 della Commissione del 15 dicembre 2021 sull'uso dei metodi dell'impronta ambientale per misurare e comunicare le prestazioni ambientali del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni (GU L 471 del 30.12.2021, pag. 1).

8.2. Sebbene il contenuto riciclato abbia un ruolo da svolgere nello stimolare la domanda di materiali riciclati, nel caso degli imballaggi in acciaio esiste già un mercato ben funzionante dei materiali secondari, e il tasso di riciclaggio di tali imballaggi supera già l'84 %. Pertanto, l'obbligo di aumentare il contenuto riciclato potrebbe di fatto determinare un aumento delle emissioni di gas a effetto serra qualora i rottami debbano essere trasportati su grandi distanze e deviati da altri flussi di fonti.

Bruxelles, 24 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Affrontare le carenze strutturali e rafforzare l'autonomia strategica nell'ecosistema dei semiconduttori»

(parere d'iniziativa)

(2023/C 140/02)

Relatore: **Anastasis YIAPANIS**

Correlatore: **Guido NELISSEN**

Decisione dell'Assemblea plenaria	20.1.2022
Base giuridica	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Organo competente	Commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI)
Adozione in commissione	9.12.2022
Adozione in sessione plenaria	24.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	179/0/4

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE chiede maggiore trasparenza e un'impostazione più strategica nel monitoraggio e nella gestione di tutte le catene di approvvigionamento dei semiconduttori, nonché previsioni migliori sulla loro disponibilità e partenariati più stretti, in coordinamento con le autorità pubbliche a livello europeo.

1.2. Il Comitato ritiene che la strategia europea in materia di semiconduttori debba sostenere tutti gli anelli della relativa catena del valore, riservando un'attenzione particolare alle fasi di progettazione e fabbricazione, oltre che ai processi di produzione «back end» (cioè quelli successivi alla creazione dei circuiti sul wafer). L'attuazione della normativa europea sui semiconduttori deve essere attentamente valutata e monitorata mediante indicatori chiari (ICP) stabiliti assieme ai portatori di interessi del settore e al consiglio europeo dei semiconduttori.

1.3. Il CESE è particolarmente preoccupato per l'attuale dipendenza dell'UE in rapporto alla produzione «back end», soprattutto se è coinvolta la Cina. La cooperazione internazionale tra governi, centri di produzione dei semiconduttori ed istituti di R&S è fondamentale per affrontare le attuali carenze, garantire condizioni di parità e soddisfare le esigenze della società in generale.

1.4. Il Comitato esprime apprezzamento sia per i 43 miliardi di EUR annunciati nella normativa europea sui semiconduttori che per la futura creazione del fondo per i chip, e chiede che si faccia pieno ricorso ai piani europei per la ripresa e la resilienza.

1.5. Il Comitato rileva tuttavia che la Commissione europea non ha messo adeguatamente l'accento sull'importanza delle materie prime, sulla circolarità dei processi di produzione e sull'attuale dipendenza dai paesi terzi, e chiede che venga prestata maggiore attenzione per garantire l'accesso alle materie prime fondamentali che sono utilizzate nella produzione dei semiconduttori.

1.6. Il CESE chiede che venga condotto un attento riesame degli accordi di libero scambio e dei partenariati internazionali esistenti, con l'obiettivo manifesto di conseguire un'autonomia strategica aperta e di aumentare la resilienza dell'Europa.

1.7. Gli investimenti dovrebbero specificamente riguardare i settori in cui la dipendenza europea da fornitori stranieri di tecnologie è molto elevata. Per ridurre i rischi e migliorare la redditività in rapporto al periodo di investimento, si rende necessario il sostegno pubblico (che non deve però portare a concedere sovvenzioni in misura eccessiva) dell'UE e degli Stati membri per gli investimenti nelle tecnologie pionieristiche, nelle piattaforme di progettazione virtuali, nelle capacità di progettazione di semiconduttori all'avanguardia e negli impianti «primi nel loro genere» (con particolare attenzione ai chip di nuova generazione).

1.8. Il Comitato auspica una distribuzione economicamente efficiente, ma equilibrata, dei fondi dell'UE tra gli Stati membri e le loro regioni, nonché tra grandi imprese, start-up e PMI. Il CESE chiede inoltre un piano d'azione solido per attrarre investimenti dall'estero da parte delle imprese internazionali più importanti che sono attive nel settore dei semiconduttori.

1.9. Il Comitato ritiene che qualsiasi politica in materia di competenze debba tenere conto dell'impatto che l'accelerazione dell'innovazione ha sulla velocità con cui vengono creati e/o ridotti i posti di lavoro, e debba inoltre coinvolgere le parti sociali dell'ecosistema dei semiconduttori, il mondo accademico e i pertinenti centri di ricerca. Sono necessari notevoli sforzi per riqualificare e aggiornare le competenze dei lavoratori, e i programmi di apprendimento permanente e per l'IFP (istruzione e formazione professionale) devono aiutare il mercato del lavoro dell'UE ad acquisire competenze specifiche essenziali, in particolare per i lavoratori specializzati nelle discipline STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica).

1.10. Il CESE sottolinea che molte innovazioni sviluppate dalle organizzazioni di ricerca e tecnologia (ORT) dell'UE sono riprese in altre parti del mondo e ritiene che i settori degli utenti finali debbano essere avvicinati alla base europea della ricerca sui semiconduttori.

1.11. Il Comitato chiede un sostegno maggiore ai centri di produzione nel settore delle tecnologie digitali e uno sfruttamento migliore del potenziale innovativo delle PMI ad alta tecnologia. Il CESE raccomanda inoltre una legislazione coerente sugli incentivi fiscali tesi a stimolare gli investimenti nella R&S, in particolare per quanto riguarda la progettazione di semiconduttori.

1.12. Il Comitato chiede ulteriori innovazioni e una protezione maggiore contro gli attacchi informatici e una migliore preparazione contro le minacce di nuovo tipo alla cibersicurezza.

2. Sfide per la strategia dell'UE sui semiconduttori

2.1. La rivoluzione digitale e l'incessante ricerca finalizzata allo sviluppo di tecnologie pionieristiche hanno generato un aumento significativo della domanda di semiconduttori. La pandemia di COVID-19 e il periodo di ripresa successivo a tale pandemia sono caratterizzati da diffuse carenze nelle catene di approvvigionamento che, insieme all'aumento dei prezzi dell'energia e alle strozzature nell'approvvigionamento di materie prime essenziali, stanno ostacolando la ripresa economica e frenando la produzione industriale nell'UE.

2.2. L'industria europea della microelettronica (un settore che garantisce 455 000 posti di lavoro diretti) gode di una posizione di leadership a livello mondiale nei processori specificamente concepiti per sistemi integrati, sensori, semiconduttori per radiofrequenza, elettronica di potenza, wafer di silicio, prodotti chimici e apparecchiature avanzate per la produzione di semiconduttori. L'UE dispone inoltre di una base di ricerca solida grazie ai suoi centri di ricerca e alle sue ambiziose iniziative di R&S.

2.3. Si prevede che la domanda di semiconduttori nell'industria automobilistica cresca del 300 % entro il 2030, ed entro quella data dovrebbe inoltre raddoppiare il fabbisogno di chip nel settore dell'elettronica industriale per effetto di alcune tendenze importanti, come le tecnologie di produzione di gamma superiore dell'industria 4.0. Al settore delle comunicazioni è riconducibile il 15 % della domanda di semiconduttori nell'UE, ed è perlopiù al di fuori dell'UE che vengono progettati e prodotti i componenti essenziali dei semiconduttori destinati alle apparecchiature di comunicazione per il 5G. I settori dell'assistenza sanitaria, dell'energia, dell'industria aerospaziale, della difesa e dell'intrattenimento ludico, per non citarne che alcuni, sono in piena evoluzione dal punto di vista tecnologico e stanno facendo registrare un aumento della domanda di chip maturi e avanzati per i loro processi di produzione e i loro prodotti. I semiconduttori sono essenziali anche per lo sviluppo delle applicazioni industriali emergenti nei settori dell'intelligenza artificiale (IA) e dell'Internet delle cose (IoT), un mercato che cresce del 50 % ogni anno. L'elaborazione di una strategia in materia di chip su questi forti mercati finali, sia già esistenti che emergenti, genererà un circolo virtuoso, perché renderà più competitive le principali industrie manifatturiere dell'UE, rafforzando nel contempo le capacità in termini di semiconduttori all'interno dell'Unione.

2.4. D'altro canto, l'industria dell'UE è presente in misura minore in alcuni mercati finali importanti in materia di semiconduttori, come quelli riguardanti il cloud computing e l'archiviazione dei dati, l'informatica individuale, le comunicazioni senza fili (smartphone) e i dispositivi di largo consumo (per l'intrattenimento ludico). Inoltre, poiché gli impianti specializzati nella fabbricazione di semiconduttori sul territorio dell'UE sono soltanto 50, il tessuto produttivo è piuttosto modesto; a ciò si aggiunga che l'UE non è in grado di produrre semiconduttori di dimensioni inferiori a 22 nm e che la sua posizione negli strumenti per la progettazione (compresa quella assistita da elaboratore) è debole. Di conseguenza, il disavanzo commerciale che l'UE ha fatto registrare nel 2021 nel settore dei semiconduttori è arrivato a 19,5 miliardi di EUR (risultante dalla differenza tra le importazioni, per un valore di 51 miliardi di EUR, e le esportazioni, pari a 31,5 miliardi di EUR) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea — Una normativa sui chip per l'Europa (disponibile solo in inglese).

2.5. Poiché la domanda e l'utilizzazione di chip non faranno che aumentare in futuro, il CESE chiede programmi ambiziosi per ridurre le emissioni di gas a effetto serra del settore facendo leva sull'efficienza energetica, sulle fonti rinnovabili e sulle tecnologie innovative.

3. Competitività e autonomia strategica

3.1. I numerosi rischi che interessano il settore dei semiconduttori (carenze strutturali, rischi della catena di approvvigionamento, potere monopolistico in anelli fondamentali della catena del valore, rischi geopolitici) e il loro impatto su un'ampia gamma di industrie hanno portato a una presa di coscienza sulla necessità di rafforzare la sovranità tecnologica dell'Europa in questo campo.

3.2. Le interruzioni nella fornitura di semiconduttori stanno generando effetti molto negativi sull'economia e sulla società europea. La complessità della catena di approvvigionamento dei semiconduttori rende difficile individuare e valutare i rischi connessi alle interruzioni e, quindi, adottare le opportune misure per attenuare tali rischi. Il CESE è dell'avviso che la catena del valore dei semiconduttori possa essere rafforzata aumentando la trasparenza e la visibilità, assicurando un'impostazione più strategica nel monitoraggio e nella gestione della catena di approvvigionamento, migliorando le previsioni circa la disponibilità di semiconduttori, nonché realizzando partenariati più stretti con tutti gli anelli della catena di approvvigionamento, in coordinamento con le autorità pubbliche a livello europeo.

3.3. Per affrontare i problemi di approvvigionamento secondo una prospettiva di lungo termine e competere a livello mondiale nella progettazione e produzione di componenti per semiconduttori all'avanguardia sempre più complessi, il CESE ritiene che la strategia europea in materia di semiconduttori debba sostenere tutti gli anelli della relativa catena del valore, anche per quel che riguarda la ricerca, la progettazione, la fabbricazione, l'assemblaggio, il collaudo e l'imballaggio.

3.4. Il CESE ritiene in particolare che l'UE debba investire nei settori in cui la dipendenza europea da fornitori stranieri di tecnologie è molto elevata, come la progettazione (compresa quella assistita da elaboratore elettronico), le capacità di fabbricazione e gli imballaggi di tipo avanzato.

3.5. Poiché i semiconduttori sono chiaramente diventati un settore tecnologico strategico e l'UE non dispone delle capacità per fabbricare né i semiconduttori di vecchia generazione (trailing edge) né quelli di nuova generazione (leading edge), l'UE deve sostenere gli investimenti nella produzione di semiconduttori, poiché è essenziale per potenziare la resilienza produttiva in settori fondamentali. In effetti, la domanda già elevata di semiconduttori maturi (cioè di dimensioni comprese tra 12 nm e 40 nm) da parte dei settori industriali europei sta ancora aumentando. Allo stesso tempo, si prevede che la domanda di semiconduttori di nuova generazione (cioè con dimensioni inferiori a 10 nm) crescerà molto più rapidamente a causa del passaggio all'edge computing e alla computazione quantistica, all'Internet delle cose, alla guida automatizzata e all'intelligenza artificiale. Queste tecnologie stanno portando a cambiamenti radicali in molti settori industriali, cioè l'ingegneria, l'industria automobilistica, l'elettronica, la sanità, la difesa e le energie rinnovabili. Queste industrie hanno certamente le potenzialità per creare un mercato europeo che sostenga la produzione europea di nodi di ultima generazione in un'ottica di lungo termine.

3.6. Tuttavia, al fine di stabilire l'ordine di priorità degli investimenti, il Comitato ritiene che occorra innanzitutto destinare gli investimenti alle capacità di progettazione di semiconduttori all'avanguardia, tenendo presente che l'Europa non dispone di capacità di progettazione per i semiconduttori logici di tipo avanzato.

3.7. Un'attenzione particolare deve essere rivolta anche alla produzione «back end» (comprendente l'assemblaggio, il collaudo e l'imballaggio), che richiede un largo impiego di manodopera e che potrebbe essere strategicamente concentrata nell'Europa sudorientale, dove il costo del lavoro è più competitivo. Il CESE è preoccupato per i vari rischi ai quali l'UE è esposta a causa della sua attuale dipendenza in rapporto alla produzione «back end», soprattutto se è coinvolta la Cina.

3.8. È della massima importanza garantire l'accesso alle principali materie prime utilizzate nella produzione dei semiconduttori, come le sostanze chimiche di elevata purezza (germanio, boro, indio), i gas nobili (neon, elio, argon) e i sostituti del silicio (ad esempio, il carburo di silicio per una gestione migliore dell'energia). La domanda di questi materiali non potrà che aumentare man mano che aumenterà la domanda di semiconduttori, a causa della crescente complessità intrinseca.

3.9. Il Comitato rileva che la Commissione europea non ha messo adeguatamente l'accento sull'importanza delle materie prime, sulla circolarità dei processi di produzione e sull'attuale dipendenza dai paesi terzi. Il CESE ritiene opportuno che «la Commissione, gli Stati membri e le imprese interessate discutano insieme dei possibili modi di diversificare le fonti di approvvigionamento e, in particolare, di migliorare il riciclaggio delle materie prime critiche nel quadro di un'economia circolare industrializzata nel settore della microelettronica» ⁽²⁾.

3.10. Il Comitato ritiene che l'attuazione della normativa europea sui semiconduttori debba essere attentamente valutata e monitorata, e chiede ICP (indicatori chiave di prestazione) chiari per valutare i progressi. Gli indicatori devono essere stabiliti assieme ai portatori di interessi del settore e al consiglio europeo dei semiconduttori.

4. Coinvolgimento dei portatori di interessi dell'UE, cooperazione internazionale e partenariati strategici

4.1. Il Comitato ritiene che l'alleanza europea per i processori industriali e le tecnologie dei semiconduttori, lanciata dalla Commissione nel luglio 2021, abbia un ruolo molto importante da svolgere nell'individuare le lacune esistenti sia nel processo di produzione che nella diffusione delle tecnologie all'interno dell'UE. L'alleanza dovrebbe discutere in modo approfondito la questione di come potenziare la resilienza dell'UE e garantire la sicurezza delle catene di approvvigionamento, coinvolgendo le parti sociali dell'ecosistema dei semiconduttori, il mondo accademico e i centri di ricerca pertinenti.

4.2. Secondo il CESE, la cooperazione internazionale tra governi, centri di produzione dei semiconduttori ed istituti di R&S è fondamentale per affrontare le attuali carenze e garantire la fiducia reciproca al fine di giungere a condizioni di parità. Inoltre, il rafforzamento dell'ecosistema europeo dei semiconduttori porterà a dipendenze reciproche tra le catene globali del valore, che a loro volta eserciteranno un effetto leva sui negoziati internazionali e rafforzeranno la resilienza generale dell'intero settore. Tuttavia, il CESE ha già espresso una posizione chiara secondo cui «occorre ... evitare una corsa alle sovvenzioni e i fondi vanno spesi in modo efficiente senza creare capacità in eccesso e distorsioni del mercato» ⁽³⁾.

4.3. Il CESE chiede che venga condotto un attento riesame degli accordi di libero scambio e dei partenariati internazionali esistenti nel settore industriale, con l'obiettivo manifesto di conseguire un'autonomia strategica aperta e di aumentare la resilienza dell'Europa in un contesto geopolitico sempre più complesso. Le discussioni andrebbero intensificate in seno al consiglio europeo dei semiconduttori, che dovrebbe allargare la platea dei partecipanti invitando i portatori di interessi del settore e le parti sociali rappresentative al livello dell'UE, nonché i centri di ricerca più importanti.

4.4. I dibattiti nelle sedi deputate a livello europeo devono inoltre vertere sull'attuazione della proposta volta ad accelerare le procedure di autorizzazione per i nuovi impianti, una proposta che potrebbe costituire un incentivo importante in rapporto ai negoziati su ingenti investimenti dall'estero ⁽⁴⁾, che creerebbero una domanda immediata. Cosa ancora più importante, la riduzione degli oneri amministrativi e l'attuazione degli strumenti normativi in tutti gli Stati membri ridurrebbero la frammentazione e garantirebbero la prevedibilità degli investimenti futuri.

5. Finanziamenti

5.1. Il CESE esprime apprezzamento sia per i 43 miliardi di EUR annunciati nella normativa europea sui semiconduttori che per la futura creazione del fondo per i chip, ma chiede chiarimenti particolareggiati sulle modalità di reperimento e assegnazione di questi fondi pubblici e privati. Inoltre, il Comitato sottolinea che è opportuno fare pieno ricorso ai piani europei per la ripresa e la resilienza, che dovrebbero destinare il 20 % della loro dotazione finanziaria alla trasformazione digitale degli Stati membri.

5.2. Il CESE ritiene che sia necessario il sostegno pubblico dell'UE e degli Stati membri per gli investimenti nelle tecnologie pionieristiche, nelle piattaforme di progettazione virtuali e negli impianti «primi nel loro genere» (con particolare attenzione ai chip di nuova generazione), allo scopo di ridurre i rischi e migliorare la redditività in rapporto al periodo di investimento per le strutture che devono essere costruite partendo da zero.

⁽²⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori (normativa sui chip) [COM(2022) 46 final — 2022/0032 (COD)] (GU C 365 del 23.9.2022, pag. 34).

⁽³⁾ 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 «Una normativa sui chip per l'Europa» [COM(2022) 45 final] (GU C 365 del 23.9.2022, pag. 23).

⁽⁴⁾ Come i negoziati in corso con la società statunitense Intel, la multinazionale coreana Samsung e la società taiwanese TSMC.

5.3. Poiché il consiglio europeo dei semiconduttori proposto sarà composto da rappresentanti degli Stati membri, il CESE teme che gli Stati si scontreranno tra loro per assicurarsi una quota maggiore dei fondi disponibili. Il Comitato auspica pertanto una distribuzione economicamente efficiente, ma equilibrata, dei fondi dell'UE tra gli Stati membri e le loro regioni, nonché tra grandi imprese, start-up e PMI, in modo da non lasciare indietro nessuno. Inoltre, per quanto riguarda l'impresa comune «Chip», il CESE ha già indicato che andrebbero studiati criteri specifici e che *«dovrebbero applicarsi anche criteri di politica sociale, quali l'atteggiamento dell'impresa interessata nei confronti del dialogo sociale e della contrattazione collettiva, la cooperazione prioritaria con i fornitori stabiliti nell'Unione, ma anche il numero di nuovi posti di lavoro sostenibili creati dagli investimenti e la qualità delle condizioni di lavoro»* ⁽⁵⁾.

5.4. Il fondo per i chip che è stato proposto aumenterà la disponibilità di prestiti e di finanziamenti con capitale di rischio, e agevolerà l'ulteriore crescita di piccole imprese innovative nel settore dei semiconduttori. Tuttavia, è necessario un vero e proprio mercato europeo dei capitali di rischio per aiutare queste imprese ad attraversare la «valle della morte», ossia il periodo che intercorre tra la dimostrazione e l'introduzione sul mercato. Il CESE chiede orientamenti pratici, in particolare per le start-up e le PMI, sulle modalità di accesso a tali fondi.

5.5. Infine, il Comitato auspica un piano d'azione solido anche per attrarre investimenti dall'estero, in particolare dalle imprese internazionali più importanti nel settore dei semiconduttori, al fine di attirare capitale e know-how entro i confini dell'UE.

6. Competenze

6.1. Le competenze digitali sono diventate un bene immateriale fondamentale della rivoluzione industriale digitale e la disponibilità di una forza lavoro qualificata è diventata un elemento importante per le decisioni di investimento, mentre la mancanza di competenze sta gravemente rallentando la diffusione delle capacità digitali. L'istruzione digitale e la sensibilizzazione della società sull'impatto sociale delle applicazioni digitali (sia benefici che rischi connessi alla concentrazione del potere o al rispetto della vita privata) sono strumenti essenziali sia per permettere ai consumatori e alla società civile di contribuire in modo responsabile agli sviluppi futuri dell'ecosistema dei semiconduttori che per attrarre le giovani generazioni. Il CESE chiede inoltre che si dedichi un'attenzione particolare alla necessità di proteggere la salute dei lavoratori delle imprese produttrici di chip che sono esposti a sostanze pericolose.

6.2. Attualmente il numero di posti vacanti per i profili professionali di ingegnere, specialista di progettazione e tecnico sta crescendo a un ritmo allarmante. Il CESE accoglie con favore il partenariato sulle competenze per l'ecosistema digitale che è stato recentemente creato. Tale partenariato, che rientra nell'agenda per le competenze per l'Europa, dovrebbe aiutare a conseguire gli obiettivi del programma per il decennio digitale (dotare l'80 % dei cittadini di competenze digitali basilari, ridurre gli squilibri di genere e formare 20 milioni di specialisti nelle TIC entro il 2030), gli obiettivi dell'agenda dell'UE per le competenze e quelli del pilastro europeo dei diritti sociali (60 % di adulti che frequentano corsi di formazione).

6.3. Qualsiasi politica in materia di competenze dovrebbe tenere conto dell'impatto che l'accelerazione dell'innovazione ha sulla velocità con cui vengono creati e/o ridotti i posti di lavoro, anche per quel che riguarda la trasformazione del mercato del lavoro indotta dagli sviluppi tecnologici dell'IA. I posti di lavoro che richiedono qualifiche di livello basso o medio sono particolarmente esposti al rischio di scomparire (per l'introduzione di strumenti digitali e dell'automazione), mentre la domanda di competenze digitali avanzate non potrà che aumentare. Il CESE ritiene che, per affrontare queste sfide, bisognerà adoperarsi in misura notevole per l'aggiornamento e la riqualificazione delle competenze della forza lavoro, in particolare per quanto riguarda i lavoratori colpiti dall'obsolescenza delle competenze tecnologiche. Inoltre, i programmi di apprendimento permanente e per l'IFP devono aiutare il mercato del lavoro dell'UE a specializzarsi acquisendo competenze specifiche essenziali. Sarà pertanto di fondamentale importanza permettere agli studenti di accedere ad apparecchiature di fabbricazione e progettazione all'avanguardia e di usufruire di un'esperienza di formazione nella vita reale.

6.4. Il Comitato ritiene inoltre che l'UE abbia bisogno di un quadro legislativo coerente per attrarre lavoratori stranieri specializzati nel settore dei semiconduttori. Il CESE esprime apprezzamento per la comunicazione della Commissione dal titolo *«Attrarre competenze e talenti nell'UE»* ⁽⁶⁾, e ritiene che tale iniziativa debba essere integrata da programmi per l'aggiornamento e la riqualificazione delle competenze, anche per i lavoratori specializzati nelle discipline STEM.

⁽⁵⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori (normativa sui chip) [COM(2022) 46 final — 2022/0032 (COD)] (GU C 365 del 23.9.2022, pag. 34).

⁽⁶⁾ Comunicazione della Commissione sul tema «Attrarre competenze e talenti nell'UE», COM(2022) 657 final.

6.5. D'altro canto, il CESE esprime preoccupazione per il fatto che la scarsità di competenze a livello mondiale porterà i paesi a «farsi la guerra» per attrarre i talenti migliori, con una conseguente «fuga dei cervelli» a livello interno (entro i confini dell'UE) o internazionale. Il CESE attende pertanto con interesse la prossima comunicazione sul tema *Fuga di cervelli — attenuare le sfide associate al declino demografico*.

7. Ricerca, sviluppo e innovazione (RSI)

7.1. Il CESE sottolinea che, purtroppo, molte innovazioni sviluppate dalle ORT dell'UE sono riprese in altre parti del mondo e non hanno portato a un rafforzamento del tessuto produttivo dell'UE. Il CESE ritiene pertanto che le ORT dell'UE debbano riunire l'intera base industriale e il know-how esistente in materia di semiconduttori, costruire apposite linee pilota e potenziare quelle esistenti, nonché sondare le opportunità per il futuro in settori fondamentali quali l'edge computing, l'intelligenza artificiale e la cibersecurity. A tale riguardo, sarà essenziale un forte ravvicinamento tra i settori degli utenti finali e la base di ricerca europea.

7.2. Il Comitato chiede tabelle di marcia a lungo termine per l'innovazione a sostegno della transizione digitale, in quanto consentono un approccio proattivo nell'orientare gli investimenti in R&S verso obiettivi strategici a più lungo termine e nel colmare le lacune dell'ecosistema dei semiconduttori. Chiede inoltre che il potenziale innovativo delle PMI ad alta tecnologia sia sfruttato meglio; queste imprese sono spesso altamente specializzate, agili e attive in mercati di nicchia di elevato valore.

7.3. Il CESE sottolinea che occorre garantire una protezione migliore della proprietà intellettuale di valore delle imprese che è integrata nei microprocessori e si rallegra che la normativa europea sui semiconduttori contenga norme chiare in proposito. La futura attività del consiglio europeo dei semiconduttori deve comprendere consultazioni tempestive con i portatori di interessi del settore in merito alla protezione efficace dei diritti di proprietà intellettuale nell'UE.

7.4. Il Comitato ritiene che occorra destinare investimenti speciali per la R&S nella progettazione di semiconduttori, in quanto ciò rappresenta la parte principale del valore aggiunto e può anche rafforzare la giustificazione economica per una capacità produttiva più avanzata. In tale contesto, si dovrebbe tenere conto anche della bioeconomia in forte evoluzione, con vaste applicazioni future. La Commissione dovrebbe esaminare le possibilità per l'adozione di una legislazione coerente in materia di incentivi fiscali tesi a stimolare gli investimenti nella R&S, specialmente in rapporto a futuri consorzi che comprendano grandi imprese, PMI, start-up e scorpori (*spin-off*) di istituti di ricerca.

7.5. La cibersecurity è diventata un tema importante per molti settori industriali, come l'industria automobilistica, l'ingegneria, le comunicazioni, l'assistenza sanitaria, l'industria aerospaziale e la difesa. Il CESE chiede di portare avanti l'innovazione e di assicurare una protezione maggiore contro gli attacchi informatici, e sottolinea la necessità di una preparazione migliore contro eventuali nuove minacce alla cibersecurity. Il CESE sostiene la proposta di una nuova legge dell'UE sulla cyberresilienza che introduca nuovi requisiti in materia di cibersecurity e favorisca una migliore comprensione delle minacce informatiche tra i produttori e i consumatori. Il CESE chiede inoltre un ulteriore rafforzamento del ruolo dell'Agenzia dell'Unione europea per la cibersecurity.

Bruxelles, 24 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «COVID-19: il ruolo della società civile nella ricostruzione e nella resilienza della regione euromediterranea»

(parere d'iniziativa)

(2023/C 140/03)

Relatore: **Angelo PAGLIARA**

Decisione dell'Assemblea plenaria	25.3.2021
Base giuridica	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	Relazioni esterne
Adozione in sezione	20.12.2022
Adozione in sessione plenaria	24.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	183/0/5

1. Introduzione

1.1. La crisi pandemica ha colpito duramente la regione euromediterranea, esacerbando i problemi già esistenti e creando nuove sfide che si sommano a quelle precedenti. Le conseguenze socio-economiche prodotte rischiano di aumentare le disuguaglianze soprattutto in quei paesi con deboli sistemi economici e produttivi.

1.2. Il comitato di monitoraggio Euromed del Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha deciso di concentrare la sua attenzione sul ruolo della società civile nella ricostruzione e resilienza nella regione euromediterranea.

1.3. Nella redazione della relazione sono state coinvolte le organizzazioni della società civile della regione euromediterranea e i comitati economici e sociali di diversi paesi. Una particolare e stretta cooperazione è stata sviluppata con il Consiglio economico, sociale e ambientale del Marocco, che ha co-ospitato il vertice Euromed 2021.

1.4. La relazione informativa ha pertanto un importante valore aggiunto derivante dal coinvolgimento della società civile di entrambe le sponde del Mediterraneo.

1.5. Essa integra le precedenti relazioni informative sui temi Istruzione e formazione professionale nella regione euromediterranea; la digitalizzazione e le PMI nella regione del Mediterraneo e Sviluppo sostenibile nella regione mediterranea ⁽¹⁾.

2. Conclusioni

2.1. La società civile, a livello globale, ha risposto immediatamente alla pandemia operando in prima linea e fornendo assistenza e aiuto alla popolazione. Anche nell'area euromediterranea il ruolo della società civile è stato fondamentale per mitigare gli effetti negativi della COVID-19.

2.2. Nella regione euromediterranea, le organizzazioni della società civile hanno affiancato l'azione dei governi fornendo servizi essenziali e assistenza sanitaria, hanno distribuito dispositivi di protezione individuale e contribuito a diffondere le informazioni essenziali soprattutto nelle aree periferiche. La loro azione è stata di fondamentale importanza anche per mitigare gli effetti della pandemia sulle fasce più vulnerabili della popolazione, come donne, giovani, immigrati e persone con disabilità.

⁽¹⁾ La relazione si integra, inoltre, con alcuni recenti pareri del CESE sul tema in oggetto, in particolare: parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza» [COM(2020) 408 final — 2020/0104 (COD)] «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di sostegno tecnico» [COM(2020) 409 final — 2020/0103 (COD)] (GU C 364 del 28.10.2020, pag. 132); ECO/515 — Regolamento sull'iniziativa d'investimento in risposta al coronavirus (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale); parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Un'emergenza per il periodo successivo alla crisi della COVID-19: la concezione di una nuova matrice multilaterale» (parere d'iniziativa) (GU C 364 del 28.10.2020, pag. 53).

2.3. L'attivismo della società civile ha permesso di rafforzare la solidarietà nella regione euromediterranea; molte organizzazioni della società civile del vicinato meridionale si sono attivate creando gruppi civici di solidarietà, sperimentando metodologie innovative e intensificando la loro attività informativa e di coordinamento on line.

2.4. Il CESE è convinto che la ripresa economica e sociale, giusta ed equa, sia possibile solo attraverso il coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile, del settore privato e in particolare delle PMI. La ripresa dell'area mediterranea e lo sviluppo di modelli socioeconomici sostenibili e resilienti dovranno essere ispirati da principi quali il rispetto dello Stato di diritto, la tutela dei valori democratici e dei diritti sociali e umani, l'attuazione delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e l'impegno comune nel conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e di neutralità climatica.

2.5. Il CESE accoglie con favore l'adozione della nuova agenda per il Mediterraneo ed evidenzia la necessità che tutti gli interventi a supporto della ripresa siano guidati dal binomio sviluppo-miglioramento della qualità di vita della popolazione della regione.

2.6. Nel Mediterraneo si concentra oggi una serie di sfide di carattere sociale, politico, ambientale, geopolitico e di immigrazione, sfide fondamentali non solo per l'Europa ma per il mondo intero. Il CESE ritiene che sia possibile affrontare le crescenti sfide multidimensionali dell'area solo attraverso un rinnovato ed efficace multilateralismo sostenuto dall'Unione europea.

2.7. Gli effetti del cambiamento climatico stanno impattando anche sull'area mediterranea attraverso il processo di desertificazione, la scarsità idrica e l'aumento delle temperature. La crisi in corso ha messo in risalto la necessità di rafforzare la comune resilienza e aprire nuove sfide di cooperazione nel campo ambientale e della digitalizzazione. Il CESE ritiene utile, anche in virtù di una crescente sensibilizzazione della società civile e attraverso una maggiore partecipazione delle parti sociali, l'estensione e il rafforzamento di iniziative come WestMed, allo scopo di contribuire al raggiungimento degli obiettivi climatici e ambientali attraverso modelli di *blue economy* volti alla creazione di posti di lavoro e alla tutela dell'ecosistema e della diversità.

2.8. A dieci anni dalle Primavere arabe, l'Unione europea ha rinnovato la sua strategia di cooperazione con il vicinato mediterraneo. In tale contesto, il CESE ritiene la nuova agenda per il Mediterraneo uno strumento fondamentale per la ripresa sociale ed economica della regione a seguito della crisi della COVID-19. Il rinnovato impegno di partenariato dovrà essere strettamente connesso alle sfide non soltanto economiche e sociali, ma anche ambientali, demografiche e dell'immigrazione nel pieno rispetto del progresso e dei valori fondanti dell'Unione. La situazione delle strutture sanitarie si è rivelata fragile in molte aree della regione, e la crisi pandemica rappresenta un importante test che potrebbe condizionare anche la stabilità politica.

2.9. Nei programmi di ripresa e ricostruzione dell'area mediterranea, particolare importanza dovrà essere riservata a una rapida ripresa del settore turistico e soprattutto delle piccole e medie imprese che impiegano oltre la metà dei lavoratori nell'UE. Un protrarsi delle conseguenze della crisi, considerando anche la disoccupazione strutturale, soprattutto di giovani e donne, avrebbe gravi ripercussioni di carattere sociale.

2.10. Lo sviluppo del capitale umano della forza lavoro è particolarmente importante per un'evoluzione sostenibile dei partner mediterranei dell'UE. La formazione del personale andrebbe promossa soprattutto nel settore del turismo. Il CESE osserva inoltre che il problema della «fuga dei cervelli» dai paesi partner meridionali verso i paesi industrializzati altamente sviluppati costituisce un grave ostacolo, in particolare per la trasformazione digitale delle loro economie. Gli Stati membri dell'UE dovrebbero pertanto agevolare i permessi di lavoro a breve e medio termine nell'Unione sia per i lavoratori autonomi che per quelli dipendenti, in particolare nel settore informatico. Inoltre, la Commissione dovrebbe sostenere l'attuazione di progetti digitali nei paesi partner, per consentire soprattutto ai tecnici informatici di trovare buone opportunità lavorative nei loro paesi di origine.

2.11. Al fine di rafforzare il dialogo con il vicinato meridionale, l'UE utilizzerà gli strumenti e i programmi di cooperazione esistenti. Il CESE raccomanda la più ampia partecipazione delle organizzazioni della società civile, attraverso un dialogo sociale e civile inclusivo a tutti i livelli che tenga in considerazione le specificità e i ruoli dei diversi attori coinvolti e che valorizzi il loro contributo alla definizione e implementazione delle politiche e delle misure necessarie a gestire l'impatto che le attuali trasformazioni e crisi stanno generando, a partire dagli effetti del cambiamento climatico.

2.12. Secondo le stime, molti paesi del vicinato meridionale sperimenteranno una riduzione del PIL pro capite e dovranno affrontare importanti sfide per fronteggiare i crescenti rischi sociali, economici e di povertà. Per questa ragione si rendono necessari dei piani di ricostruzione economica e finanziaria che abbiano al loro interno misure in grado di affrontare anche i problemi responsabili della crescente precarietà sociale.

2.13. La ripresa economica di molti paesi del vicinato mediterraneo è strettamente connessa all'efficacia di un'adeguata campagna vaccinale; pertanto il CESE raccomanda un rafforzamento dello strumento COVAX e il massimo supporto logistico e di approvvigionamento da parte delle istituzioni europee, anche tramite accordi bilaterali. Il CESE sottolinea che è particolarmente importante sostenere i paesi partner del Mediterraneo meridionale nella creazione, al loro interno, di stabilimenti autonomi per la produzione di vaccini e medicinali. A questo proposito, ribadisce il proprio invito a una discussione seria sul rilascio di brevetti per vaccini e prodotti medici al fine di combattere le pandemie.

2.14. Il CESE ritiene che, nel quadro della ripresa post COVID-19, il coinvolgimento attivo della società civile sia funzionale al raggiungimento di obiettivi quali il miglioramento della qualità di vita delle popolazioni e lo sviluppo di un nuovo modello di sviluppo sostenibile. Invita pertanto le istituzioni europee a rafforzare ulteriormente, nel quadro del partenariato con il vicinato meridionale, tutti gli strumenti di coinvolgimento delle organizzazioni della società civile.

2.15. Le organizzazioni della società civile sono state impegnate in prima linea nel supportare la risposta sanitaria e sociale alla pandemia, e il loro attivismo ha permesso di mitigare le conseguenze sociosanitarie sulla popolazione. Tuttavia, come già evidenziato dal CESE, la loro capacità di rispondere ai bisogni della società è condizionata dal fatto che le risorse sono spesso limitate e soggette a fluttuazioni. Il CESE è convinto della necessità di rafforzare i meccanismi di supporto alle organizzazioni della società civile anche allo scopo di proteggere maggiormente le categorie più vulnerabili particolarmente colpite dalla pandemia, come giovani, donne, migranti e persone con disabilità.

2.16. Il CESE sollecita ulteriori azioni da parte delle istituzioni europee a supporto della pace, delle democrazie e del rispetto dei diritti umani nelle aree di conflitto del vicinato mediterraneo. Le condizioni delle popolazioni delle aree di conflitto sono ulteriormente peggiorate a causa della pandemia e si rendono necessarie forti iniziative volte a garantire un compiuto piano di pace.

2.17. In vista della probabile difficile ripresa dalla crisi pandemica, assumono maggiore importanza i negoziati commerciali in corso tra l'UE e il Marocco e la Tunisia, nonché i prossimi negoziati con la Giordania. L'UE dovrebbe tenere maggiormente conto delle asimmetrie esistenti e accogliere adeguatamente i suoi partner commerciali meridionali. Il CESE chiede un maggior coinvolgimento delle organizzazioni della società civile e delle parti sociali nei processi negoziali e un ancoraggio formale nei Trattati al fine di consentire loro di apportare contributi positivi alle relazioni commerciali tra i paesi partner, in particolare per garantire l'attuazione dei capitoli obbligatori sulla sostenibilità dei prossimi accordi commerciali.

2.18. Inoltre, il CESE suggerisce di affidare alle organizzazioni della società civile e alle parti sociali la responsabilità non solo dei capitoli sulla sostenibilità, ma anche dell'intero campo degli accordi commerciali e di investimento quale parte integrante del loro coinvolgimento formalmente strutturato.

2.19. Il CESE ribadisce la propria posizione secondo cui l'UE dovrebbe destinare parte dei suoi aiuti al commercio per sostenere la partecipazione delle organizzazioni della società civile agli sforzi a favore del commercio e degli investimenti sostenibili, e per appoggiare lo sviluppo delle loro capacità in materia.

2.20. Il CESE ha già raccomandato in passato il rafforzamento delle competenze digitali su entrambe le sponde del Mediterraneo. A seguito dell'adozione della nuova strategia per il Mediterraneo e in vista della ricostruzione post-pandemica, il CESE richiama la necessità di rafforzare gli investimenti in infrastrutture digitali e il sostegno alla trasformazione digitale delle PMI come volano occupazionale e di sviluppo sociale anche attraverso il coinvolgimento delle parti sociali, riconoscendo le potenzialità della contrattazione collettiva e del dialogo sociale ai vari livelli.

3. Osservazioni generali

3.1. La crisi pandemica ha inasprito le criticità del vicinato mediterraneo; 25 anni dopo la dichiarazione di Barcellona e a 10 anni dalle Primavere arabe, le sfide del Mediterraneo restano enormi. L'Unione europea e i partner della regione mediterranea hanno recentemente deciso di rilanciare e rafforzare la cooperazione attraverso l'ambiziosa «nuova agenda per il Mediterraneo».

3.2. La nuova agenda è basata sulla convinzione che solo lavorando insieme e in uno spirito di partenariato sia possibile affrontare con successo le sfide strategiche del futuro nel reciproco interesse. L'agenda prevede un apposito piano di investimenti economici per favorire la ripresa socioeconomica del vicinato mediterraneo nel periodo 2021-2027. L'obiettivo comune, come dichiarato dall'alto rappresentante Josep Borrell, è quello di costruire un vicinato meridionale pacifico, sicuro, più democratico, più rispettoso dell'ambiente, prospero e inclusivo.

3.3. In un recente studio pubblicato dal Med Dialogue for Rights and Equality, dal titolo *Bridging the Sea* ⁽²⁾, è emerso che quasi il 63 % delle organizzazioni della società civile operanti nel vicinato meridionale si occupa di temi quali il consolidamento della democrazia e dei diritti, mentre più del 53 % si occupa, tra l'altro, di combattere le disuguaglianze socioeconomiche. Di crescente importanza risulta essere la loro sensibilità e attenzione alle tematiche ecologiche e ambientali. Questi dati confermano la presenza di basi solide e la necessità di rafforzare il supporto alla società civile per affrontare meglio le sfide del futuro.

3.4. La società civile nei paesi del vicinato meridionale ha rafforzato la sua presenza nel corso degli ultimi due decenni. Il suo attivismo ha permesso di mitigare le conseguenze sociosanitarie sulla popolazione, ma ha rilevato, al contempo, la necessità di intervenire per rafforzare le capacità e le competenze della società civile per meglio operare.

3.5. L'area mediterranea, al pari del resto del mondo, ha subito un forte shock economico e sociale a seguito della pandemia di COVID-19. Le conseguenze sociali e sanitarie sono state accentuate dall'assenza di adeguate infrastrutture sanitarie pubbliche soprattutto nei paesi più fragili. La crisi pandemica si è sommata alle crisi già esistenti in diversi paesi, dovute a una serie di fattori quali il già precario andamento economico e sociale, gli elevati livelli di disoccupazione e le conseguenze dei conflitti in alcune aree come Libia e Siria.

3.6. I governi nella regione mediterranea, seppur con sostanziali differenze, hanno reagito immediatamente per contenere la diffusione della pandemia mettendo in campo misure di sostegno a lavoratori e imprese, anche in collaborazione con le parti sociali e le organizzazioni della società civile, benché il loro coinvolgimento sia spesso risultato insufficiente e in alcuni casi assente. Allo scopo di contenere gli effetti della pandemia, quasi tutti i paesi dell'area mediterranea hanno adottato misure di confinamento, come il Marocco, l'Egitto, la Giordania e il Libano, il coprifuoco e restrizioni di viaggio.

3.7. A seguito della crisi pandemica, molti governi dell'area hanno messo in campo politiche espansive allo scopo di fronteggiare la crisi economica e supportare specifici settori incoraggiando la produzione, introducendo agevolazioni fiscali ed economiche e misure di attrazione degli investimenti.

3.8. La pandemia ha provocato conseguenze economiche negative in tutta la regione mediterranea, non solo a causa di fattori come la riduzione della domanda interna ed esterna e il crollo dei consumi, ma anche a causa del peggioramento della situazione finanziaria e del debito pubblico. Dall'avvio della crisi pandemica, i governi della regione hanno destinato risorse aggiuntive al sistema sanitario e a quello economico allo scopo di sostenere alcuni settori. Per questa ragione il deficit pubblico di quasi tutti i paesi della regione mediterranea aumenterà considerevolmente.

3.9. Il settore dei trasporti è stato duramente colpito dalle misure restrittive che hanno impedito o ridotto la mobilità internazionale; di conseguenza il turismo è stato uno dei settori più colpiti dalla crisi pandemica. L'OCSE ha stimato una contrazione del settore compresa tra il 45 e il 70 %, e una riduzione del turismo internazionale compresa tra il 60 e l'80 % ⁽³⁾. Il turismo è uno dei principali settori economici per i paesi dell'area mediterranea e, secondo la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (Unctad), Egitto e Marocco saranno tra i paesi maggiormente colpiti a livello mondiale ⁽⁴⁾.

3.10. Le micro e piccole e medie imprese e i lavoratori autonomi rappresentano una delle componenti importanti dell'economia dei paesi della sponda sud. Esse hanno ridotto considerevolmente il fatturato, e la gran parte è stata costretta a ridurre il numero di lavoratori dipendenti. Sarà necessaria, a tal proposito, l'introduzione di misure strutturali che possano aiutare le PMI ad uscire dalla crisi, crescere e innovarsi affrontando la doppia sfida della digitalizzazione e decarbonizzazione.

⁽²⁾ <https://meddialogue.eu/wp-content/uploads/2021/02/Publication-Bridging-the-sea.pdf>

⁽³⁾ https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=124_124984-7uf8nm95se&title=Covid-19_Tourism_Policy_Response-s&_ga=2.143901749.1647750476.1622806508-1692148678.1622806341

⁽⁴⁾ https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2020d3_en.pdf

3.11. La crisi pandemica nella regione mediterranea ha interessato tutti i gruppi sociali, ma i più colpiti sono stati, in particolare: i giovani, a causa del peggioramento del mercato del lavoro e delle misure di chiusura che hanno interessato scuole e università; le donne, impiegate, in alcune aree come il vicinato meridionale, soprattutto nell'economia informale, nell'agricoltura e nel settore turistico duramente colpito dalle misure di confinamento; categorie vulnerabili quali lavoratori informali e rifugiati che spesso non sono stati destinatari delle misure di protezione sociale, e persone con disabilità a causa dei servizi spesso carenti.

3.12. In alcune aree del vicinato meridionale, taluni fattori come la scarsità idrica e lo scarso accesso ai servizi igienico-sanitari hanno accentuato l'impatto della pandemia soprattutto negli strati socialmente più isolati, nelle aree di conflitto e nei campi profughi.

4. Sfide e opportunità

4.1. Come evidenziato dal segretario generale dell'Unione per il Mediterraneo (UpM) ⁽⁵⁾, l'attuale crisi sanitaria sta mettendo a rischio i progressi socioeconomici dell'area ottenuti negli ultimi anni. La crisi, tuttavia, rappresenta un'opportunità per rafforzare l'integrazione e rendere le economie più resilienti.

4.2. Il ruolo della società civile nella regione euromediterranea è di fondamentale importanza nella costruzione di una società più giusta e inclusiva dopo la pandemia; allo stesso modo, come evidenziato nel corso del vertice sociale di Porto ⁽⁶⁾, il coinvolgimento attivo delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile è cruciale affinché nessuno venga lasciato indietro e per l'effettiva implementazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

4.3. La COVID-19 e le misure a questa correlate mettono a rischio la sostenibilità della società civile. Alcuni governi e numerosi donatori hanno sospeso le sovvenzioni e congelato i finanziamenti, reindirizzando i fondi agli sforzi di soccorso per la COVID-19. Il risultato è che la già fragile sostenibilità delle organizzazioni della società civile e la possibilità di continuare a servire le comunità vengono messe a rischio, al pari dei posti di lavoro di molti lavoratori della società civile, nonostante le grandi aspettative ancora riposte in tali organizzazioni. Il CESE sottolinea che le sovvenzioni per la sostenibilità organizzativa e i finanziamenti di base per il sostegno sono fondamentali per consentire alle organizzazioni della società civile di adattarsi a situazioni in rapida evoluzione e di continuare ad operare durante le crisi.

4.4. Il CESE ha messo in evidenza come il Mediterraneo sia una delle regioni del mondo più vulnerabili agli impatti del cambiamento climatico. La COVID-19 ha inciso negativamente sulla situazione sociale e sullo sviluppo rendendo urgente l'adozione di strategie in materia di sviluppo sostenibile ed economia verde.

4.5. L'adozione di piani di ripresa nell'area mediterranea rappresenta una potenziale opportunità per garantire lo sviluppo economico, sociale e ambientale della regione. È essenziale collegare le opportunità di sviluppo con il rispetto di principi quali la solidarietà, la lotta alle disuguaglianze, la tutela e il rispetto dello Stato di diritto. Per il raggiungimento di tutti gli obiettivi è fondamentale il coinvolgimento attivo della società civile.

4.6. Nei paesi del vicinato meridionale, i futuri piani di ricostruzione post COVID-19, accanto alla crescita economica, dovrebbero avere una rilevanza primaria nelle azioni miranti a contenere problemi ambientali legati al cambiamento climatico, alla scarsità idrica, alla desertificazione e all'inquinamento. Azioni di conservazione e protezione ambientale potrebbero avere un impatto positivo nella regione mediterranea diversificando l'economia e creando posti di lavoro di qualità. A tale proposito, il CESE richiama l'attenzione sull'altissimo potenziale delle energie rinnovabili (in particolare l'energia solare ed eolica) nei paesi partner meridionali e invita l'UE e i suoi Stati membri a incentivare gli investimenti comuni sostenibili in questo settore.

4.7. Il CESE ha già messo in evidenza la necessità di promuovere nell'area mediterranea una transizione giusta anche al fine di produrre benefici in termini di salute, istruzione e genere. Per garantire una ripresa effettivamente orientata ai principi della transizione e digitalizzazione, sarà di fondamentale importanza promuovere la sensibilizzazione e lo sviluppo di particolari attitudini imprenditoriali e le competenze digitali. Il CESE appoggia l'invito formulato dai paesi partner meridionali affinché l'UE e i suoi Stati membri si impegnino maggiormente nella cooperazione in materia di ricerca e sviluppo nell'area del Mediterraneo.

⁽⁵⁾ *UfM Foreign Affairs Ministers set priority areas for stronger cooperation and integration in the Euro-Mediterranean region* [I ministri degli Affari esteri dell'UpM definiscono gli ambiti prioritari per il rafforzamento della cooperazione e dell'integrazione nella regione euromediterranea] — Unione per il Mediterraneo — UpM (ufmsecretariat.org).

⁽⁶⁾ <https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment/>

4.8. La ripresa del vicinato meridionale, in un contesto caratterizzato da una importante percentuale di occupazione ed economia informale, è strettamente connessa anche allo sviluppo di un efficace modello di formazione professionale e di istruzione. Il CESE ribadisce la necessità di rafforzare le competenze professionali soprattutto di giovani e donne, in maniera tale che possano utilizzarle in contesti nazionali e transnazionali, in un'ottica di «circular brain» intesa come mobilità circolare dei cervelli. Le organizzazioni della società civile svolgono un ruolo importante anche in quanto rafforzano le competenze attraverso l'istruzione non formale, organizzano seminari e formazione e promuovono l'economia sociale. Il CESE sottolinea inoltre la necessità, come già evidenziato dal dialogo regionale dell'UpM con le parti sociali, tra l'altro di coinvolgere le parti sociali per far fronte allo squilibrio tra offerta e domanda sul mercato del lavoro.

Bruxelles, 24 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La bussola strategica dell'UE»**(parere d'iniziativa)**

(2023/C 140/04)

Relatore: **Christian MOOS**Correlatore: **Peter CLEVER**

Decisione dell'Assemblea plenaria	14.7.2022
Base giuridica	Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	Relazioni esterne
Adozione in sezione	20.12.2022
Adozione in sessione plenaria	24.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	163/1/5

1. Sintesi e raccomandazioni

1.1. La bussola strategica rappresenta un importante passo avanti. Si tratta di un catalogo di progetti e provvedimenti concreti molto importanti che rafforzano la sicurezza europea. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che la bussola debba essere ampliata, fino a diventare una strategia globale in materia di politica estera e di sicurezza europea, e che la società civile debba essere coinvolta in questo processo.

1.2. Il CESE sottolinea che la sicurezza va ben oltre la difesa e che una strategia globale dell'UE in materia di sicurezza dovrebbe anche concentrarsi sugli aspetti civili e preventivi, al fine di sostenere e integrare le misure di difesa concrete.

1.3. Il CESE sottolinea l'importanza preventiva della giustizia sociale, delle prospettive economiche e della sostenibilità ambientale. La pace sociale e la stabilità economica sono presupposti importanti per la non violenza. Limitare il riscaldamento globale e gestirne le conseguenze è fondamentale per mantenere l'ordine sociale e la pace nel mondo.

1.4. La bussola strategica non prende sufficientemente in considerazione il ruolo che la società civile europea può e deve svolgere per conseguire una maggiore resilienza contro gli attacchi ibridi e l'indebolimento sistematico della coesione e della solidarietà all'interno degli Stati membri dell'UE e tra di essi da parte di forze ostili.

1.5. La politica di sicurezza civile e preventiva procede di pari passo con la capacità di difesa militare. Quest'ultima deve essere considerata come una condizione indispensabile per la sicurezza e, dato il suo effetto dissuasivo, anche per la prevenzione.

1.6. A parere del CESE la bussola strategica traccia un quadro troppo positivo della politica europea di sicurezza e di difesa.

1.7. La NATO non è solo un partner strategico per l'UE ma è anche il principale garante della sua sicurezza. Gli europei devono apportare un maggiore valore aggiunto alla NATO, attraverso misure che rafforzino la loro capacità di agire in modo strategico. Finora l'UE e la NATO non hanno sfruttato appieno il potenziale della loro cooperazione. Rafforzare il pilastro europeo della sicurezza e della difesa significa rafforzare la NATO.

1.8. In ultima analisi, l'UE deve assumersi maggiori responsabilità e creare un'Unione europea della difesa quale pilastro europeo della NATO, garantendo che rispetti pienamente la neutralità di alcuni dei suoi Stati membri e sia compatibile con essa.

1.9. L'UE dovrebbe sviluppare una migliore comprensione dell'importanza cruciale del partenariato transatlantico per la NATO e quindi per la sicurezza europea.

1.10. Troppi Stati membri dell'UE hanno a lungo trascurato i loro impegni e le loro capacità di difesa, con la conseguenza che le loro forze armate hanno un livello di equipaggiamento gravemente inadeguato e mostrano carenze a livello di preparazione e interoperabilità.

1.11. Gli Stati membri dell'UE devono coordinare meglio lo sviluppo delle capacità nazionali e la pianificazione della difesa e ricorrere in misura molto maggiore ad appalti congiunti. Il rafforzamento dell'efficacia della capacità di difesa europea deve essere conseguito attraverso un coordinamento molto migliore delle politiche industriali nazionali.

1.12. La capacità di azione europea deve essere rafforzata adottando il voto a maggioranza sui temi di politica estera e sicurezza.

1.13. Quale importante elemento aggiuntivo della bussola strategica, occorre individuare il ruolo che la società civile europea può svolgere in termini di solidarietà, cooperazione e resilienza.

1.14. Il CESE propone che vengano organizzati forum pubblici per dibattiti strategici a livello europeo e nazionale.

2. Osservazioni generali

2.1. Il presente parere d'iniziativa si propone di esaminare l'impatto della bussola strategica e di effettuare una valutazione politica, dal punto di vista della società civile, degli obiettivi e delle opportunità a livello europeo ad essa associati. Il CESE accoglie con favore le iniziative dell'Unione europea volte a rafforzare la sicurezza e la difesa europee.

2.2. La società civile non è un semplice spettatore nelle questioni di sicurezza e la sua voce deve essere ascoltata. Durante i conflitti, le istituzioni civili vengono duramente colpite e i civili subiscono le devastanti conseguenze della guerra.

2.3. Dal punto di vista della società civile, la bussola strategica ha adottato una prospettiva ristretta di sicurezza, con particolare attenzione alla difesa. Il CESE sottolinea che la sicurezza va ben oltre la difesa e che una strategia di sicurezza dell'UE dovrebbe concentrarsi, più di quanto non lo faccia la bussola strategica, sugli aspetti civili e preventivi.

2.4. L'Unione europea (UE) è l'antitesi della violenza e della guerra. Deve fare un uso migliore delle sue risorse politiche, materiali e culturali, per contribuire alla risoluzione pacifica dei conflitti e prevenire l'escalation militare. In questo consiste potenzialmente il suo importante valore aggiunto nonché l'autorevolezza acquisita agli occhi del mondo. L'UE deve compiere sforzi più efficaci per il ritorno ad accordi multilaterali sul controllo degli armamenti, il rispetto del trattato di non proliferazione delle armi nucleari e l'impegno a favore del disarmo nucleare.

2.5. Un ordine multilaterale basato su regole è essenziale per la difesa dei diritti umani universali. L'UE, insieme ai partner che condividono gli stessi principi in tutto il mondo, deve fare tutto il possibile per rafforzare e, se necessario, ripristinare e rinnovare l'ordine multilaterale basato su regole. Una politica di potere dura e l'applicazione della legge del più forte sono incompatibili con la democrazia e lo Stato di diritto. La sicurezza senza libertà sarebbe priva di senso. Allo stesso tempo, la sicurezza è anche un presupposto importante per la libertà.

2.6. La politica di sicurezza civile e preventiva non è in contrasto con la capacità di difesa militare. Al contrario, quest'ultima deve essere considerata come un presupposto essenziale per la sicurezza e, dato il suo effetto dissuasivo, anche per la prevenzione.

2.7. Gli investimenti politici e finanziari nella sicurezza e nella difesa richiedono una solida e seria valutazione dei punti di forza e di debolezza a) sistemici e b) materiali dell'UE, nonché della sua capacità di: i) garantire la propria sicurezza, ii) assicurare stabilità nel suo vicinato, iii) garantire le rotte commerciali globali e l'accesso a beni e materiali critici e, non da ultimo, iv) con l'aiuto dei suoi Stati membri, essere un partner affidabile e apertamente impegnato nelle alleanze, che sono fondamentali non solo per la sicurezza dell'Europa.

2.8. La sicurezza e la libertà non possono essere conseguite solo con le capacità militari. Esse infatti richiedono un approccio a vasto raggio, a livello sociale, economico e ambientale, nonché migliori capacità di intelligence e di prospettiva. La politica di prevenzione e la risoluzione dei conflitti attraverso mezzi diplomatici e civili devono costituire una priorità. L'uso della potenza militare deve rimanere l'ultima ratio. Tuttavia, ciò presuppone anche l'esistenza di capacità militari credibili e di una volontà indubbia di farne uso se inevitabile. L'UE deve tutelare i propri interessi in modo più deciso.

2.9. Mantenere una pace giusta è l'obiettivo ultimo del sistema di sicurezza globale e il multilateralismo è lo strumento migliore per raggiungere tale obiettivo. Tuttavia, tale sistema è sempre più sotto pressione e il CESE condivide le raccomandazioni contenute nella relazione sulla pace globale per il 2022, che invitano ad agire per rafforzare l'architettura globale della pace ⁽¹⁾.

2.10. L'attuazione di misure volte a rafforzare le capacità di difesa e ad aumentare la sicurezza richiede una maggiore coerenza interistituzionale, l'assenza di compartimenti stagni e soprattutto un forte impegno da parte degli Stati membri.

2.11. Di fronte all'invasione russa dell'Ucraina, al ritorno della guerra in Europa e a una dura politica della forza servono infatti capacità di deterrenza efficaci. Sebbene una politica di grande potenza non sia mai stata un obiettivo dell'UE, ora che la Russia e la Cina stanno mettendo in discussione il sistema e la sicurezza a livello internazionale, l'Unione deve adattarsi alla crescente concorrenza sistemica tra le grandi potenze. La Russia sta violando apertamente la Carta delle Nazioni Unite e la Cina sta violando i diritti umani universali, come appare chiaro nello Xinjiang e a Hong Kong.

2.12. Stati Uniti, Canada e altre democrazie mondiali sono partner importanti per quanto riguarda l'attuazione di un principio a favore del quale tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite si sono impegnati formalmente e volontariamente: il rispetto dei diritti umani universali, vale a dire diritti ai quali non si applica nessuna deroga per nessun motivo e in nessun luogo.

2.13. L'UE dovrebbe sviluppare una migliore comprensione dell'importanza cruciale del partenariato transatlantico, ovvero delle relazioni UE-USA, per la NATO e quindi per la sicurezza europea. Sebbene negli ultimi anni gli Stati Uniti abbiano spostato sempre più l'attenzione verso la regione asiatica e del Pacifico, l'aggressione russa dimostra che l'ordine globale deve continuare ad essere garantito e difeso anche, se necessario, in Europa.

2.14. La NATO non è solo un partner strategico dell'UE, dato che la difesa militare dell'Europa è garantita da questa alleanza e il pilastro europeo della difesa dovrebbe essere sviluppato in piena complementarità, come confermato, sotto ogni profilo, dall'aggressione russa contro l'Ucraina e contro l'assetto della sicurezza internazionale. Una maggiore cooperazione europea in materia di difesa può rafforzare la NATO, così come la capacità dell'Europa di agire per contribuire in modo più efficace alla propria sicurezza e alla stabilità regionale.

2.15. Sebbene l'UE come entità politica non coincida affatto con la NATO come alleanza, vi è un numero crescente di punti comuni tra i due soggetti, non solo in termini di valori e obiettivi. Con l'adesione della Finlandia e della Svezia alla NATO, 23 paesi saranno membri di entrambe le organizzazioni. Gli europei possono e devono apportare un maggiore valore aggiunto all'alleanza, attraverso misure che rafforzino la loro capacità di agire in modo strategico. In ultima analisi, l'UE deve assumersi maggiori responsabilità per la sua sicurezza e creare un'Unione europea della difesa quale pilastro europeo della NATO, nel pieno rispetto della neutralità di alcuni dei suoi Stati membri.

2.16. Troppi Stati membri hanno trascurato le loro capacità di difesa per troppi anni. Una spesa per la difesa in parte troppo limitata, ma soprattutto inefficace, si è tradotta in molti Stati membri dell'UE in un livello gravemente inadeguato di equipaggiamento delle forze armate e in una carenza a livello di preparazione e interoperabilità. E laddove tali Stati membri dell'UE sono anche membri della NATO, essi vengono conseguentemente meno ai loro obblighi nei confronti dell'alleanza.

2.17. La capacità di difesa dell'Europa dipende non solo dall'entità del bilancio destinato a tale scopo, ma soprattutto dalla sua efficiente utilizzazione. I diversi sistemi d'arma attualmente esistenti nell'UE comportano sovrapposizioni, costi elevati e inefficienze. Gli Stati membri dell'UE devono coordinare meglio lo sviluppo delle capacità nazionali e la

⁽¹⁾ *Common Security 2022: For our shared future* [Sicurezza comune 2022 — Per il nostro futuro condiviso], Stoccolma, 2022.

pianificazione della difesa e ricorrere in misura molto maggiore ad appalti congiunti. È opportuno adottare politiche coerenti in materia di appalti a livello nazionale e dell'UE, al fine di realizzare le economie di scala necessarie per ridurre i costi ed essere in grado di generare attività sufficienti a garantire l'esistenza di nuove start-up ⁽²⁾. Le attuali pratiche adottate nel mercato europeo della difesa riflettono l'elevato costo della non Europa.

2.18. Nonostante la cooperazione strutturata permanente (PESCO), la revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD) e il Fondo europeo per la difesa (FED), l'UE ha compiuto progressi troppo limitati nello sviluppo di strutture congiunte efficaci per garantire la propria sicurezza. Risulta significativa, a questo proposito, la dichiarazione di Versailles del marzo 2022, basata sulla decisione dei capi di Stato e di governo del dicembre 2021, la quale afferma che «l'Unione europea si assumerà maggiori responsabilità per la propria sicurezza, perseguirà un approccio strategico nel settore della difesa e aumenterà la sua capacità di agire in modo autonomo».

2.19. La capacità di azione dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza sarebbe rafforzata dall'abbandono del voto all'unanimità (che permette a ogni singolo Stato membro di bloccare tutti gli altri) in seno al Consiglio nel settore della politica estera. Come soluzione intermedia, si potrebbe prendere in considerazione una fase di prova temporanea del voto a maggioranza qualificata o delle maggioranze superqualificate (ossia soglie più elevate per la maggioranza qualificata). Tuttavia, non è il quadro istituzionale che impedisce principalmente un'azione coerente da parte degli Stati membri. Sono invece gli Stati membri che eludono il quadro istituzionale esistente, non ne sfruttano il potenziale e non si lasciano integrare in tale quadro.

2.20. Come garante della sicurezza, l'Europa potrebbe aver bisogno di una nuova narrazione e di azioni concrete sostenute dalla società civile e dall'impegno civico, per rafforzare l'identità e la solidarietà europee senza rischiare di sostituire il nazionalismo con lo sciovinismo europeo. La partecipazione pubblica dovrebbe essere aperta, trasparente e inclusiva.

3. Aspetti positivi della bussola strategica

3.1. L'obiettivo della bussola strategica di conseguire una maggiore sicurezza attraverso lo sviluppo di capacità (*act*), una migliore preparazione (*secure*), investimenti mirati (*invest*) e una maggiore cooperazione (*partner*), nonché il rafforzamento dei partenariati e delle alleanze, è stato scelto bene.

3.2. La bussola strategica mira a riaffermare la determinazione dell'Europa a difendere i principi della Carta delle Nazioni Unite, ripristinare la pace e difendere la libertà in Europa.

3.3. In termini di sicurezza, la bussola strategica descrive la Cina come «rivale sistemico», ruolo comprovato dalle sue massicce violazioni dei diritti umani universali, dalla sua costante minaccia nei confronti di Taiwan e dal suo sostegno all'aggressore russo. La bussola strategica sottolinea che la Cina e la Russia stanno mettendo in discussione l'ordine internazionale. Stanno ampliando i loro arsenali nucleari e sviluppando nuovi sistemi di armamenti.

3.4. La bussola rileva inoltre la pericolosa erosione dell'architettura di controllo degli armamenti e l'impatto negativo di questo «vuoto normativo» sulla sicurezza dell'UE.

3.5. L'UE ha interessi legittimi in tutte le regioni del mondo. La bussola strategica non copre sistematicamente tutte queste regioni, ma segnala giustamente che, come si è visto specificamente nei Balcani occidentali, l'inazione europea invita altre potenze a occupare lo spazio lasciato vuoto.

3.6. La bussola strategica mette in evidenza la necessità che l'UE agisca con maggiore urgenza e determinazione e che gli Stati membri possano contare sul sostegno reciproco. Viene quindi posto l'accento sull'importanza dell'articolo 42, paragrafo 7, TUE. L'UE dovrebbe chiarire la coerenza tra questa base giuridica primaria e l'obbligo di fornire assistenza ai sensi dell'articolo 5 del trattato NATO.

⁽²⁾ Tabella di marcia relativa alle tecnologie per la sicurezza e la difesa [COM(2022) 61 final], punto 4.9.

3.7. Il miglioramento della prontezza e il miglioramento dell'interoperabilità sono indicati nella bussola strategica come priorità che devono essere in linea con gli standard NATO. La bussola strategica presenta l'UE come un fattore abilitante per una migliore difesa europea e annuncia che colmerà le carenze critiche in termini di capacità, rafforzerà la resilienza delle società europee e costruirà stabilità nel vicinato europeo. Un primo passo è la creazione della capacità di dispiegamento rapido, composta da 5 000 militari, che sarà pienamente operativa entro il 2025. Il CESE sottolinea che è giunto il momento di ottenere risultati, poiché l'UE aveva già fissato oltre 20 anni fa obiettivi più ambiziosi in materia, che però non sono stati ancora raggiunti.

3.8. La bussola strategica, pur non facendo riferimento all'introduzione del voto a maggioranza qualificata nella politica estera, chiede un'astensione costruttiva in modo che gli Stati membri che lo desiderino possano procedere. In tale contesto, si potrebbe fare maggiore ricorso all'articolo 44 del TUE, per consentire la cooperazione degli Stati membri che lo desiderino e che siano dotati di capacità adeguate nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) attraverso una delega del Consiglio.

3.9. La bussola strategica mira a combinare in modo significativo le missioni e le operazioni civili e militari nel quadro della PSDC. Essa sottolinea l'importanza delle missioni civili di PSDC nel contesto delle risposte non militari. La bussola strategica mira a una più stretta cooperazione tra la PSDC e le parti interessate dell'UE nel settore della giustizia e degli affari interni.

3.10. Il CESE si compiace del fatto che la bussola strategica adotti un approccio orientato all'azione e definisca proposte e misure concrete, nonché date-obiettivo e tappe fondamentali che saranno periodicamente riesaminate dal Consiglio dell'UE e dal Consiglio europeo.

3.11. La bussola strategica pone inoltre l'accento su importanti misure per introdurre meglio il concetto di «genere, pace e sicurezza» e di efficienza climatica nelle missioni e operazioni in materia di politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). In particolare, entro il 2023 l'UE rafforzerà la sua rete di consulenti in materia di diritti umani universali e di genere nelle sue missioni e operazioni di PSDC e l'attuazione della tabella di marcia dell'UE in materia di cambiamenti climatici e difesa guiderà il settore militare verso la neutralità climatica.

4. Osservazioni critiche sulla bussola

4.1. La bussola strategica è un documento molto ambizioso che definisce oltre 80 azioni concrete da intraprendere entro il 2025. A tale riguardo è necessaria una forte volontà politica degli Stati membri, altrimenti il documento rischia di riflettere più che altro un'UE priva di competenza in materia di politica estera e di difesa.

4.2. La bussola strategica è caratterizzata da un concetto ristretto di sicurezza. La sicurezza è qualcosa di più della difesa. Una maggiore prevenzione e lungimiranza sono fondamentali per evitare i conflitti militari. La bussola strategica si concentra sulla definizione di un catalogo di progetti e provvedimenti concreti. Questo aspetto è accolto con favore dal CESE. La bussola non fa tuttavia riferimento in misura sufficiente a aree geografiche specifiche, né precisa chiaramente dove l'UE intenda proiettare stabilità e sicurezza, in linea con i suoi valori e obiettivi, anche al di fuori del suo territorio, ad esempio nel suo immediato vicinato. Essa deve essere ampliata fino a formare una strategia globale che includa il coinvolgimento della società civile.

4.3. La bussola strategica delinea un quadro piuttosto positivo per quanto riguarda la coerenza della politica di sicurezza e di difesa dell'UE e le sue potenziali capacità, ad esempio quando afferma che la forza dell'UE in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti e delle crisi esterne risiede nella sua capacità di dispiegare mezzi sia militari che civili. La bussola non fornisce esempi concreti di come tale capacità potrebbe rivelarsi utile. Tuttavia, un'analisi non realistica non può fornire una solida base per una strategia di sicurezza. La valutazione che l'UE presenta di sé stessa come fermo precursore delle soluzioni multilaterali, e il suo autocompiacimento espresso esplicitamente nella bussola strategica, ad esempio in relazione all'esercizio della sua responsabilità in materia di sicurezza globale, non consentono di fare un bilancio onesto.

4.4. L'UE può aver investito ingenti risorse politiche e finanziarie nel multilateralismo; tuttavia, almeno fino all'attacco della Russia, gli Stati membri hanno perseguito obiettivi coordinati di politica estera europea solo se corrispondevano direttamente ai loro interessi nazionali. Questa fondamentale mancanza di previsione strategica può essere illustrata da diversi esempi, tra i quali: il processo di allargamento nei Balcani occidentali, le reazioni degli europei alla guerra in Libia, le dipendenze energetiche, di materie prime e di altri prodotti, la rappresentanza dell'Europa alle Nazioni Unite e i diversi livelli di investimento nelle capacità militari nazionali in relazione al PIL.

4.5. La bussola strategica riconosce che la NATO è importante per la sicurezza europea, ma ciò non è sufficiente. La bussola fa riferimento a un partenariato strategico con la NATO, alla complementarità e all'autonomia decisionale. Tuttavia, solo pochi Stati membri rimangono neutrali, ossia al di fuori della NATO, e l'alleanza è qualcosa di più di un partner strategico per l'Europa. La NATO è e continuerà ad essere, nel futuro prevedibile, l'unico reale garante della sicurezza dell'Europa. Tuttavia, l'UE può aiutare gli europei a organizzare meglio il loro contributo alla sicurezza europea, attraverso la messa in comune delle loro capacità di difesa e la sostituzione delle politiche nazionali non coordinate con un approccio comune europeo. Nonostante i numerosi approcci positivi contenuti nella bussola strategica, né l'UE né la NATO hanno ancora sfruttato appieno il potenziale della loro cooperazione.

4.6. Il concetto di autonomia strategica europea deve essere chiaramente definito quando viene applicato a questioni di sicurezza e di difesa, come nel caso della bussola strategica. Autonomia strategica non significa che l'UE agisca in solitario, bensì che diventi un partner migliore, in grado di agire in caso di necessità, anche quando potrebbe non essere disponibile un sostegno, e non deve significare equidistanza dalle potenze mondiali, come già sottolineato dal CESE nel suo recente parere sulle relazioni transatlantiche. Gli Stati Uniti sono e rimangono il più importante alleato e partner dell'Europa. L'UE dovrebbe tuttavia seguire un percorso di riduzione delle dipendenze strategiche, anche nei settori della sicurezza e della difesa, come indicato nel parere del CESE sulla *Tabella di marcia relativa alle tecnologie per la sicurezza e la difesa* ⁽³⁾.

4.7. Le dipendenze unilaterali europee devono essere ridotte e non solo nel settore della difesa. Ciò è di fondamentale importanza per la sicurezza europea. Tuttavia, il CESE ritiene che le interdipendenze, in particolare tra partner che condividono gli stessi principi, siano non solo vantaggiose, ma anche una *conditio sine qua non* per un ordine multilaterale basato su regole.

4.8. Per quanto riguarda le future capacità militari dell'UE, le forze di intervento rapido che cita la bussola strategica sono in linea con i concetti di forze minori rapidamente schierabili in missioni coordinate a livello internazionale. Tuttavia, tali sforzi non possono essere concepiti in maniera indipendente da un adeguato contributo dell'Europa alla propria sicurezza in seno alla NATO. Gli sforzi europei devono sostenere l'efficacia del pilastro europeo della NATO. Attualmente non è chiaro come gli Stati membri di UE e NATO possano destinare risorse sufficienti sia alla forza di reazione della NATO che alla forza di intervento rapido dell'UE, qualora tali risorse debbano essere attivate contemporaneamente. Inoltre, alcune delle misure presentate per quanto riguarda le truppe rapidamente schierabili hanno una portata inferiore rispetto alle decisioni già adottate decenni fa (Helsinki 1999).

4.9. La bussola strategica non prende in considerazione il ruolo che la società civile europea può e deve svolgere per conseguire una maggiore resilienza contro l'indebolimento sistematico della coesione e della solidarietà all'interno degli Stati membri dell'UE e tra di essi da parte di forze ostili.

4.10. Il potenziamento dell'UE quale garante della sicurezza democratica e dello Stato di diritto richiede non solo istituzioni dell'UE (più) solide e una maggiore lungimiranza da parte degli Stati membri, ma anche ampie alleanze sociali transfrontaliere, il che è inconcepibile senza una società civile organizzata paneuropea forte e dinamica e senza parti sociali europee pienamente coinvolte.

4.11. Tra gli atti ostili figurano non soltanto le azioni militari, ma anche la disinformazione, gli attacchi informatici, il ricatto economico e altro ancora. La bussola strategica fa riferimento allo sviluppo di un pacchetto di strumenti ibridi per una risposta coordinata alle minacce ibride, al pacchetto di strumenti contro la manipolazione delle informazioni e le ingerenze operate da soggetti stranieri, nonché al rafforzamento del pacchetto di strumenti di diplomazia informatica. Tuttavia, la bussola strategica deve approfondire ulteriormente questo aspetto cruciale. L'UE ha urgente bisogno di un approccio interistituzionale in materia di contrasto di tali attacchi e ingerenze, approccio che deve coinvolgere la società civile rappresentativa, al fine di gettare le basi per una solidarietà, una cooperazione e una resilienza efficaci tra i cittadini dell'UE, in particolare a livello locale, dove l'impatto di tali attacchi è più immediato.

4.12. La sicurezza dell'Europa non è minacciata solo dalla possibilità di attacchi militari in senso tradizionale. Anche gli attacchi informatici e gli atti di sabotaggio contro imprese private, istituzioni pubbliche e infrastrutture critiche devono essere considerati attacchi di guerra ibridi che possono causare danni devastanti. Questo aspetto viene però affrontato in maniera troppo superficiale dalla bussola strategica, soprattutto per quanto riguarda l'adozione di efficaci misure di protezione e di risposta.

⁽³⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla tabella di marcia relativa alle tecnologie per la sicurezza e la difesa [COM(2022) 61 final] (GU C 443 del 22.11.2022, pag. 112).

5. Ricalibrare la bussola

5.1. Il CESE concorda pienamente sul fatto che l'UE debba tenere conto dell'esistenza di poteri revisionisti sempre più aggressivi che violano la Carta delle Nazioni Unite. Un ordine multilaterale basato su regole può essere ripristinato se le democrazie liberali tengono fede ai loro principi e lo sostengono con capacità diplomatiche, civili e militari, senza cedere a tentazioni, pressioni e minacce di potenze autoritarie.

5.2. Le politiche europee devono perseguire l'obiettivo di prevenire i conflitti armati; va inoltre ricordato che oggi il mondo è molto meno pacifico rispetto alla fine della guerra fredda. Pertanto, la società europea ha bisogno di un consenso politico su come costruire efficacemente la propria difesa contro potenziali aggressori e, soprattutto, rafforzare la sua capacità di protezione civile. È fondamentale promuovere un più ampio dibattito pubblico e una partecipazione attiva degli attori della società civile.

5.3. Il partenariato transatlantico richiede investimenti politici molto maggiori. Pur andando oltre la NATO, esso costituisce un pilastro fondamentale dell'Alleanza. Gli europei devono compiere maggiori sforzi per mantenere e approfondire le relazioni UE-USA. Un partenariato stabile con gli Stati Uniti, in termini sia di relazioni commerciali che di sicurezza, è della massima importanza.

5.4. Un mondo privo di armi nucleari è un obiettivo europeo. Fino a quando esso non sarà stato raggiunto, la garanzia americana di sicurezza nucleare degli Stati Uniti per l'Europa, la deterrenza nucleare della NATO e la forza di dissuasione francese rimangono indispensabili per la sicurezza europea.

5.5. I partner europei devono concentrarsi con urgenza sull'aumento dell'efficienza della loro spesa destinata agli armamenti. Questo obiettivo può essere raggiunto, tra l'altro, attraverso una interoperabilità sensibilmente maggiore dei loro sistemi militari convenzionali nazionali. Gli Stati membri devono superare le difficoltà e i malintesi attuali circa l'acquisto di capacità di difesa a breve termine urgentemente necessarie e trovare un approccio comune per rafforzare i loro sistemi di difesa in una prospettiva a medio-lungo termine, attraverso appalti congiunti e progetti congiunti di collaborazione. I progetti europei comuni non dovrebbero escludere gli alleati e i partner privilegiati, ma il loro accesso al mercato europeo della difesa deve essere rigorosamente basato sulla reciprocità.

5.6. La quota di PIL destinata alla spesa per la difesa è importante perché è stata concordata tra alleati occidentali: *pacta sunt servanda*! Per quanto riguarda le capacità efficaci, è essenziale che queste siano definite con precisione e conseguite in modo tempestivo. È di secondaria importanza il fatto che ciò richieda una quota esattamente pari al 2 % del PIL o eventualmente qualcosa in più. È invece importante che un potenziale aggressore ritenga che il costo di un attacco sia troppo elevato. L'UE deve basarsi sui suoi strumenti e sulle sue istituzioni, quali la cooperazione strutturata permanente (PESCO), la revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD), il Fondo europeo per la difesa (FED) e lo strumento europeo per la pace, per rendere più efficace la spesa per la difesa dei suoi Stati membri.

5.7. Gli appalti nel settore della difesa e le strutture dell'industria europea della difesa sono fondamentali per la sicurezza europea. Essi non sono soggetti unicamente alle regole di mercato. Tuttavia, la sicurezza europea non deve essere condizionata da compromessi costosi e inefficaci. I progetti comuni dovrebbero essere determinati dalla capacità dei settori industriali competitivi e innovativi di produrre risultati e non dalle quote nazionali nei progetti di cooperazione.

5.8. La bussola copre molti aspetti importanti della sicurezza, ma non parla abbastanza di intelligence. L'UE dovrebbe aggiornare la bussola, includendo un'analisi chiara delle capacità di intelligence europee e proposte concrete su come migliorarle.

5.9. Le forze di difesa nazionali devono essere razionalizzate: servono cioè strutture di comando comuni efficienti che in ultima analisi costituiscano la base per forze armate europee comuni. È necessario vitalizzare lo Stato maggiore dell'Unione europea e l'Agenzia europea per la difesa.

6. Contributi della società civile alla sicurezza e alla difesa dell'Europa

6.1. La bussola strategica rappresenta un importante passo avanti. Dovrebbe essere ampliata per includere una strategia di politica estera europea, caratterizzata da un concetto più ampio di sicurezza, anche in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e in grado di coinvolgere attivamente la società civile.

6.2. Una maggiore prevenzione e lungimiranza sono fondamentali per evitare i conflitti militari. Molti Stati membri dell'UE devono investire di più nelle loro capacità di difesa e la maggior parte di essi ha iniziato a farlo. Ciò richiede un impegno a lungo termine e necessita del sostegno della società civile. Il pilastro europeo della NATO deve garantire la deterrenza militare, ma l'UE deve aumentare la sua capacità di fornire, anche attraverso i propri mezzi militari, contributi preventivi concreti alla pace e alla stabilità regionali.

6.3. L'UE dovrebbe sostenere gli Stati membri, come suggerito dalla bussola, nel miglioramento della loro cooperazione al fine di ridurre la frammentazione inefficace e la costosa duplicazione delle loro capacità di difesa; tuttavia, finché non avrà una reale competenza in materia di difesa, l'UE dovrebbe continuare a investire le sue limitate risorse principalmente nelle politiche e nei meccanismi civili al fine di consentire la prevenzione dei conflitti. È in questo contesto che la società civile può davvero fare la differenza attraverso le sue reti sociali ed economiche e il suo forte potenziale per la diplomazia pubblica e culturale.

6.4. Una società civile libera e dinamica può essere uno stabilizzatore automatico in tempi di crisi per la sicurezza europea. Essa ha dimostrato di saperlo fare, ad esempio quando, a seguito dell'aggressione russa, milioni di cittadini dell'UE in molti Stati membri hanno ospitato e aiutato rifugiati ucraini, con una volontà eccezionale di fornire aiuto, soprattutto negli Stati membri dell'UE confinanti con l'Ucraina. Un approccio globale alla sicurezza deve comprendere anche la preparazione alle emergenze europee e il costante sostegno alle organizzazioni della società civile.

6.5. Il CESE sottolinea l'importanza della giustizia sociale, delle prospettive economiche e della sostenibilità ambientale per la sicurezza. La pace sociale è un presupposto importante per la non violenza. Limitare il riscaldamento globale e gestirne le conseguenze è fondamentale per mantenere l'ordine sociale e la pace nel mondo.

6.6. Il CESE propone forum pubblici per dibattiti strategici, in modo che la società civile possa contribuire allo sviluppo di un'Europa che protegge e diventa più resiliente agli attacchi ostili volti a minare lo spirito combattivo e la stabilità politica tra gli Stati membri ed al loro interno. «Nella lotta tra potenze globali per ottenere benefici, i vantaggi non sono rappresentati dalla forza militare o economica, bensì dalle caratteristiche fondamentali di una società»⁽⁴⁾.

6.7. Il CESE, la sua sezione Relazioni esterne (REX) e, per quanto riguarda l'industria della difesa, la commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI)⁽⁵⁾ possono svolgere un importante ruolo di raccordo nel dialogo politico-sociale sulla sicurezza in Europa e nel mondo. Il CESE continuerà a chiedere aggiornamenti periodici della bussola strategica e a valutare attentamente le nuove iniziative correlate, come il pacchetto difesa.

6.8. L'aggressione russa e la rivalità sistemica con la Cina sottolineano che l'UE non deve perdere tempo per adattarsi alle realtà geopolitiche. Nelle democrazie liberali ciò può essere conseguito solo in stretta cooperazione con la società civile e con il sostegno politico di quest'ultima.

Bruxelles, 24 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

⁽⁴⁾ Mazarr, M.J.: *What Makes a Power Great. The Real Drivers of Rise and Fall* [Che cosa determina la grandezza di una potenza. I veri fattori alla base dell'ascesa e del declino], *Foreign Affairs*, luglio/agosto 2022, pag. 52.

⁽⁵⁾ <https://www.eesc.europa.eu/it/sections-other-bodies/sections-commission/consultative-commission-industrial-change-ccmi>

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

575ª SESSIONE PLENARIA DEL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, 14.12.2022 -
15.12.2022

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'adeguamento delle norme in materia di responsabilità civile extracontrattuale all'intelligenza artificiale (direttiva sulla responsabilità da intelligenza artificiale)

[COM(2022) 496 final — 2022/0303 (COD)]

(2023/C 140/05)

Relatore generale: **Wautier ROBYNS DE SCHNEIDAUER**

Consultazione	Parlamento europeo, 6.10.2022
	Consiglio dell'Unione europea, 14/10/2022
Base giuridica	Articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Decisione dell'Ufficio di presidenza	20.9.2023
Adozione in sessione plenaria	24.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione	
(favorevoli/contrari/astenuti)	154/1/0

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE ha cominciato a elaborare il suo punto di vista sull'intelligenza artificiale (IA) a partire dal lavoro pionieristico condotto nel 2017, sempre insistendo sulla necessità che la sorveglianza umana delle applicazioni di IA comprendesse anche le responsabilità e creasse fiducia in tale tecnologia. Ha invitato ad adottare norme chiare che prevedessero, in caso di utilizzo illecito (o presumibilmente illecito), la responsabilità delle persone fisiche o giuridiche, come indicato nel suo parere del 2019 ⁽¹⁾.

1.2. Il CESE accoglie con favore e sostiene la proposta della Commissione, che si prefigge di migliorare i diritti delle vittime che hanno subito un qualsiasi danno — configurabile come tale secondo la legislazione nazionale — a causa di tale utilizzo illecito dell'IA, prevedendo diritti specifici in aggiunta alla normativa nazionale vigente in materia di responsabilità da fatto illecito o responsabilità oggettiva, alle disposizioni della direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi e al diritto penale.

⁽¹⁾ 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 — Creare fiducia nell'intelligenza artificiale antropocentrica [COM(2019) 168 final] (GU C 47 dell'11.2.2020, pag. 64).

1.3. Il CESE riconosce che un'armonizzazione minima risponde meglio a questo obiettivo, ma teme il rischio di interpretazioni divergenti da parte dei soggetti coinvolti nella catena di sviluppo e di approvvigionamento e da parte dei giudici. Insiste pertanto sulla necessità di stabilire definizioni giuridiche chiare e di ampliare ulteriormente le competenze richieste ai soggetti che dovranno applicare questa nuova legislazione in tutta l'UE con adeguate capacità digitali. L'obiettivo ultimo della Commissione dovrebbe essere quello di perseguire e sviluppare un regime di responsabilità il più uniforme possibile nella sua applicazione in tutta l'UE.

1.4. Il CESE riconosce l'interazione tra le norme in materia di prevenzione e sicurezza, da un lato, e le opportunità di ricorso, dall'altro, oltre al ruolo di vigilanza delle autorità pubbliche, al fine di garantire il rispetto delle norme dell'UE e di quelle nazionali sullo sviluppo responsabile dell'IA. Invita a creare una rete di organismi per la risoluzione alternativa delle controversie, al fine di agevolare le vittime nell'esercizio dei loro diritti e raccogliere maggiori elementi di prova sugli effetti della direttiva.

1.5. Il CESE apprezza l'equilibrio raggiunto nella direttiva tra i diritti delle vittime e gli interessi degli sviluppatori di IA, che consente di cogliere i vantaggi della transizione digitale e potrebbe rappresentare uno standard di riferimento per i paesi terzi che intendano seguire questo percorso.

1.6. Il CESE invita la Commissione a monitorare attentamente l'introduzione di garanzie finanziarie o di un'assicurazione che copra la responsabilità derivante dall'IA, tenendo debitamente conto della loro disponibilità e della loro portata, dal momento che il nuovo quadro dovrebbe fornire certezza giuridica sia agli operatori che agli assicuratori. Gli elementi di prova relativi agli incidenti sono fondamentali per valutare l'eventuale necessità di misure al riguardo: è pertanto essenziale che tali incidenti siano documentati e segnalati.

1.7. Il CESE invita la Commissione a includere nella sua strategia di comunicazione i diritti riconosciuti alle vittime dei danni causati dall'IA, al fine di aumentare la fiducia nella transizione digitale.

1.8. Tenuto conto della rapidità degli sviluppi tecnologici, il CESE approva l'intenzione di rivedere tale legislazione non appena ciò sia giustificato da elementi di prova. A suo avviso, il periodo di cinque anni dall'entrata in vigore della direttiva stabilito per procedere a tale revisione sarebbe eccessivo, e raccomanda di ridurlo a tre anni. Il CESE è disposto a partecipare a questa revisione e a valutare l'esperienza delle organizzazioni della società civile dell'UE, in particolare riguardo al riscontro fornito dagli utenti finali in merito all'onere della prova e alle definizioni potenzialmente divergenti di danno ammissibile ai sensi delle legislazioni nazionali.

1.9. Poiché l'utilizzo dell'IA può dare luogo a scelte politiche sensibili che non dovrebbero essere lasciate esclusivamente alle parti coinvolte nella catena di approvvigionamento dell'IA, il CESE chiede anche di essere coinvolto e consultato nella definizione delle norme etiche.

2. Sintesi della proposta

2.1. La proposta di direttiva relativa alla responsabilità extracontrattuale in relazione all'intelligenza artificiale («direttiva sulla responsabilità da intelligenza artificiale») si basa sul Libro bianco della Commissione del 2020 sull'intelligenza artificiale (IA), sulla relazione sulle implicazioni dell'IA in materia di sicurezza e responsabilità che lo accompagna e sulla proposta di legge del 2021 sull'IA, incentrata sulla prevenzione e sulla sicurezza. La proposta è collegata al riesame della direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi del 1985 («direttiva riveduta sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi»), presentata lo stesso giorno della proposta di direttiva in esame. Entrambe le proposte consentono ai ricorrenti di far valere i loro diritti nei confronti di talune parti, con alcune differenze nell'ambito di applicazione dei due strumenti.

2.2. Lo scopo della direttiva sulla responsabilità da IA è quello di stabilire norme uniformi per quanto riguarda determinati aspetti della responsabilità extracontrattuale per i danni causati dall'uso di sistemi di IA. In tal modo, essa è volta a migliorare il funzionamento del mercato unico e mette in atto una protezione più ampia per le vittime (siano esse persone fisiche o imprese), oltre a rafforzare la fiducia nell'IA attraverso norme armonizzate. Ciò riguarda, ad esempio, le violazioni della vita privata, la perdita di dati o i danni causati da problemi di sicurezza. Grazie alle nuove norme, ad esempio, sarà più facile ottenere un risarcimento per un soggetto discriminato in un processo di assunzione nel corso del quale sono state utilizzate tecnologie di IA, anche se permangono diversi ostacoli (giuridici). Al fine di eliminare l'incertezza giuridica che ancora sussiste, il CESE raccomanda di fornire una definizione giuridica di decisione adottata da macchine che utilizzano l'IA.

2.3. Con la direttiva in esame la Commissione propone per la prima volta un'armonizzazione mirata delle norme nazionali in materia di responsabilità per l'IA, rendendo più facile il risarcimento delle vittime di danni connessi all'IA. In linea con gli obiettivi del Libro bianco sull'IA e con la proposta della Commissione del 2021 relativa alla legge sull'IA, che stabilisce i principi dello Stato di diritto attraverso un quadro per l'affidabilità e la fiducia nell'IA, le nuove norme garantiranno una protezione equa ai soggetti danneggiati da prodotti o servizi di IA come se il danno fosse stato causato in qualsiasi altra circostanza.

2.4. Pur prestando attenzione a non compromettere o vanificare il progresso tecnologico in Europa, la direttiva introduce un quadro giuridico armonizzato che affronta la complessità dei sistemi di IA dai laboratori al mercato e semplifica le procedure giuridiche per le vittime di danni causati dai sistemi di IA attraverso due innovazioni giuridiche principali, che rispondono alle attuali esigenze:

- in primo luogo, quando è stata accertata una pertinente inosservanza di (un obbligo di diligenza ai sensi di) normative dell'UE o nazionali e sembra ragionevolmente probabile un nesso di causalità con il sistema di IA (o con l'output da esso prodotto), una «presunzione di causalità» relativa rimedierà alle difficoltà incontrate dalle vittime nel dover spiegare in dettaglio come il danno è stato causato da una specifica colpa od omissione, il che può risultare particolarmente difficile quando si tenta di comprendere sistemi complessi di IA. Disposizioni specifiche si applicano ai fornitori di sistemi di IA ad alto rischio (cfr. il punto 4.1), alle persone che agiscono per conto di questi ultimi e agli utenti. La proposta riduce la gravità della presunzione quando il sistema di IA è utilizzato da un utente non professionale che non ha interferito con il funzionamento di tale sistema;
- in secondo luogo, mentre nella responsabilità per danno da prodotti è più facile individuare le parti da citare in giudizio, l'ambiente dell'IA è più complesso. Ai sensi della direttiva proposta, le vittime disporranno di maggiori strumenti per avvalersi dei mezzi di ricorso giudiziari, attraverso il diritto di accesso agli elementi di prova presso le imprese e i fornitori, nei casi in cui siano coinvolti sistemi di IA ad alto rischio e quando sia necessario ottenere tali elementi di prova, e in misura proporzionata. Le vittime potranno ottenere dall'autorità giudiziaria un'ordinanza che dia accesso alle informazioni necessarie per determinare la causa del danno subito e la persona fisica o giuridica cui possono rivolgersi per tale danno. Quando gli elementi di prova sono facilmente accessibili, la presunzione non è più applicabile, il che costituisce un serio incentivo a rendere disponibili tali informazioni.

Attraverso queste due misure, la direttiva proposta aiuta le vittime ad ottenere un risarcimento, individualmente o collettivamente (se del caso), senza abolire il concetto di nesso di causalità.

3. Garantire un'evoluzione tecnologica antropocentrica

3.1. Il CESE è consapevole dei vantaggi e dei rischi potenziali che l'IA comporta. Il suo utilizzo non dovrebbe essere limitato al solo miglioramento della produttività, sostituendo gli esseri umani in taluni compiti umani e riducendo i costi. Questo sviluppo richiede di prestare attenzione ai rischi relativi al suo impatto sulla salute, derivante dalla modifica delle condizioni di lavoro, e sui diritti, come la tutela della vita privata, nonché di riconsiderare l'equilibrio tra macchine ed esseri umani sul luogo di lavoro, poiché occorre dare la precedenza alla sorveglianza umana, tenendo debitamente conto dell'eventuale persistenza di pregiudizi e preconcetti umani nel funzionamento delle macchine. Come riconosciuto dal gruppo di esperti ad alto livello sull'intelligenza artificiale nei loro orientamenti etici, gli esseri umani dovrebbero continuare ad essere responsabili della progettazione iniziale di sistemi di IA e assumersi la responsabilità finale dei loro possibili malfunzionamenti. Molti altri sviluppi sono ad oggi meno documentati, come l'impatto ambientale delle nanotecnologie. Il CESE ritiene che sia gli operatori di IA che altri portatori di interessi, ad esempio i consulenti in materia di gestione del rischio e gli assicuratori, nonché le autorità pubbliche e i rappresentanti dei lavoratori, dovrebbero monitorare il potenziale impatto attraverso l'analisi dei rischi, l'audit e l'ingegneria della sicurezza effettuando dei test in un ambiente simile al mondo reale. Come affermato nel suo precedente parere⁽²⁾, il CESE accoglierebbe con favore l'introduzione di procedure di certificazione che garantiscano la sicurezza e l'allineamento con gli interessi umani.

3.2. Il CESE è consapevole del fatto che le applicazioni di IA sono esposte al rischio di guasti e atti informatici dolosi, e rimanda ai suoi recenti pareri riguardanti l'atto sulla resilienza operativa digitale (DORA)⁽³⁾ e le proposte di direttiva sulla cibersicurezza e sulla resilienza dei soggetti critici⁽⁴⁾. Tali rischi e minacce giustificano evidentemente le prescrizioni esistenti in materia di prevenzione e monitoraggio nonché gli sviluppi futuri, in quanto potrebbero emergere nuove vulnerabilità.

⁽²⁾ 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 — Creare fiducia nell'intelligenza artificiale antropocentrica [COM(2019) 168 final] (GU C 47 dell'11.2.2020, pag. 64).

⁽³⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo su: «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla resilienza operativa digitale per il settore finanziario e che modifica i regolamenti (CE) n. 1060/2009, (UE) n. 648/2012, (UE) n. 600/2014 e (UE) n. 909/2014» [COM(2020) 595 final — 2020/0266 (COD)], «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2006/43/CE, 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/65/UE, (UE) 2015/2366 e (UE) 2016/2341» [COM(2020) 596 final — 2020/0268 (COD)] (GU C 155 del 30.4.2021, pag. 38).

⁽⁴⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, che abroga la direttiva (UE) 2016/1148, e proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla resilienza dei soggetti critici» [COM(2020) 823 final — 2020/0359(COD) — COM(2020) 829 final — 2020/0365(COD)] (GU C 286 del 16.7.2021, pag. 170).

3.3. Il CESE approva l'intenzione di tenere il passo con i rapidi sviluppi futuri e di riesaminare gli effetti della direttiva quando i dati disponibili lo giustifichino, dando luogo a un aggiornamento in funzione delle esigenze e della proporzionalità. Ritieni che l'obiettivo dei cinque anni stabilito nella proposta sia troppo remoto, e suggerisce di agire prima, al massimo tre anni dopo l'entrata in vigore della direttiva. Il CESE insiste sulla necessità di coinvolgere la società civile in questa valutazione, e lo fa nella sua veste di organo che riflette i punti di vista dei cittadini, dei consumatori, dei lavoratori e delle grandi e piccole imprese, nel modo unico che lo caratterizza, prestando la dovuta attenzione ai diritti umani fondamentali, compresi i diritti dei lavoratori, nonché alle opportunità e agli ostacoli economici.

4. Tutela dei valori fondamentali dell'UE

4.1. Il CESE sostiene l'approccio adottato dalla Commissione nella legge sull'IA, che distingue gli usi vietati dell'IA come il «punteggio sociale» attribuito ai cittadini da governi intrusivi, le applicazioni ad alto rischio da parte di imprese, tra cui quelle che assegnano punteggi per l'assunzione e per la valutazione del merito, nonché le infrastrutture e i dispositivi tecnici critici impiegati nell'assistenza sanitaria, e un gran numero di attività meno rischiose. Il CESE chiede una definizione univoca delle attività ad alto rischio. Il CESE rinnova la sua richiesta di aggiungere i potenziali danni all'ambiente tra i fattori da includere nella categoria ad alto rischio. Il CESE osserva che il risarcimento dovrebbe essere concesso alle vittime indipendentemente dalla classificazione delle applicazioni di IA in rischiose e meno rischiose.

4.2. Come affermato nel suo parere del 2020 in merito al Libro bianco sull'IA, il CESE insiste sul suo impegno a salvaguardare i diritti fondamentali e la gestione umana nella fase finale della decisione quali pietre angolari di uno sviluppo responsabile dell'IA nell'Unione europea. Nelle scelte e nelle decisioni compiute dalle macchine potrebbe mancare la capacità umana di comprendere le conseguenze indesiderate, in particolare quando tali scelte e decisioni riguardano persone vulnerabili come i minori o gli anziani.

4.3. Il CESE sottolinea l'importanza della fiducia dei cittadini negli sviluppi dell'IA per quanto attiene alla tutela della vita privata, all'equo trattamento e ai mezzi di ricorso laddove necessario. La proposta di direttiva è volta a garantire un risarcimento per i danni causati, del tutto o in parte, dall'uso di sistemi di IA almeno equivalente a quello dovuto per i danni subiti in situazioni in cui non è stato fatto ricorso a sistemi di IA. È importante che la Commissione, gli Stati membri e gli utenti dei sistemi di IA uniscano gli sforzi per trasmettere questo messaggio a un vasto pubblico.

5. Facilitare il risarcimento delle vittime di danni causati dall'IA

5.1. La direttiva sulla responsabilità per danno da IA prevede una maggiore protezione dei cittadini, dei lavoratori e degli operatori economici dai danni riconosciuti nel contesto giuridico nazionale di tali vittime, estendendo tale protezione al di là delle sole lesioni fisiche e delle perdite materiali, come previsto nella proposta di direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi. Tale estensione consente di risarcire i danni puramente economici causati, ad esempio, in caso di discriminazione ingiusta, rifiuto di accesso all'assistenza o all'istruzione, profilazione errata da parte dei servizi di polizia o perdita di dati. Il CESE insiste sulla necessità di fornire una definizione chiara dei danni ammissibili per evitare il rischio di interpretazioni divergenti nella giurisprudenza nazionale, come pure di impartire una formazione a tal fine agli operatori del settore, compresi i giudici nazionali, utilizzando mezzi adeguati. Il CESE evidenzia la possibilità, per i giudici nazionali, di chiedere alla Corte di giustizia di pronunciarsi in modo pregiudiziale sui punti rispetto ai quali le interpretazioni potrebbero divergere.

5.2. Il CESE ritiene che l'accesso ai mezzi di ricorso e al risarcimento non sia uguale per i cittadini, i consumatori, i lavoratori o le imprese di tutta l'Unione europea. La buona volontà nei confronti dei ricorrenti, le norme procedurali e i costi associati a un'azione giudiziaria, come pure la misura in cui i ricorrenti sono coperti dalla tutela giudiziaria nelle cause in materia di responsabilità civile, differiscono notevolmente da uno Stato membro all'altro e da una classe sociale all'altra. Pertanto, come già indicato in linea di principio nel parere più generale sul regolamento sull'IA ⁽⁵⁾, il CESE raccomanda di istituire sistemi facilmente accessibili, gratuiti e obbligatori di risoluzione alternativa delle controversie in materia di responsabilità civile nelle applicazioni di IA a livello nazionale, con un coordinamento a livello dell'UE analogo a quello esistente, per esempio, nel settore dei servizi finanziari (FIN-NET), e di farlo in collaborazione con i pertinenti organi rappresentativi della società civile. Tali servizi contribuirebbero alla valutazione degli effetti della direttiva conservando una traccia delle transazioni extragiudiziali portate alla loro attenzione.

⁽⁵⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione [COM(2021) 206 final — 2021/0106 (COD)] (GU C 517 del 22.12.2021, pag. 61).

5.3. Il CESE accoglie con favore gli sforzi compiuti per fornire alle vittime maggiori mezzi per reclamare un equo risarcimento quando subiscono danni causati da applicazioni di IA, procedure che altrimenti potrebbero essere indisponibili, oppure complicate e costose a causa dell'opacità e della complessità delle applicazioni di IA. Molti cittadini e consumatori sono diffidenti rispetto ai «robot» e agli algoritmi. Il CESE raccomanda di intervenire per rafforzare la fiducia dei cittadini, in particolare attraverso tutorial sui social media più utilizzati, nel quadro della strategia di comunicazione della Commissione.

5.4. I soggetti danneggiati dai sistemi di IA potranno invocare la presunzione per gli operatori che non rispettano i requisiti dell'UE o nazionali. Il fatto che gli operatori debbano registrare la loro conformità a tali norme serve da difesa rispetto a eventuali comportamenti negligenti.

6. Integrare nuovi principi giuridici nel mercato unico

6.1. La direttiva sulla responsabilità da IA giunge in un momento in cui la responsabilità per le carenze dell'IA figura nei programmi legislativi di diversi Stati membri. Il CESE comprende l'approccio della proposta che mira a salvaguardare, in questa fase, i principi giuridici nazionali, e sostiene il ricorso ad una direttiva al fine di evitare eccessive incoerenze nei principi di responsabilità in tutta l'UE come pure di consentire agli Stati membri di perfezionare il tipo di protezione che ritengono necessario e proporzionato nell'interesse generale. Richiama l'attenzione dei responsabili politici sugli aspetti negativi dei contesti giuridici frammentati, che impediscono la realizzazione di un vero mercato unico digitale, mantengono le differenze tra i cittadini e le imprese europee e rischiano di ostacolare l'innovazione tecnologica europea. Ritene che il rischio di errata interpretazione del principio dell'interesse generale non debba essere sottovalutato, in quanto le procedure per invocarlo sono onerose e la loro giurisdizione non si estende al di là del caso in esame in ciascun procedimento dinanzi alla Corte di giustizia.

6.2. Il CESE è consapevole di quanto i regimi giuridici nazionali applicabili alle azioni di responsabilità civile differiscano ancora da uno Stato membro all'altro, e nel corso degli anni ha prestato grande attenzione agli sforzi volti a superare tali differenze, per esempio attraverso un regime alternativo alle norme nazionali («28° regime»). In quest'ottica, esso comprende la scelta dello strumento giuridico proposto in questa fase dalla Commissione, ma fa presente il rischio che alcuni concetti possano dar luogo a interpretazioni diverse nei vari ordinamenti giuridici nazionali. Il CESE insiste sulla necessità che la Commissione persegua, quale obiettivo finale, un regime di responsabilità che sia applicato nel modo più uniforme possibile in tutta l'UE.

6.3. Il CESE sottolinea il diritto della parte convenuta, in particolare nel caso di (piccoli) dettaglianti, di intentare un'azione legale nei confronti del proprio fornitore o le parti interessate pertinenti a monte della catena di approvvigionamento, e il dovere di questi ultimi di assumersi la responsabilità delle conseguenze del loro comportamento negligente o presumibilmente illecito. In questi casi i fornitori dovrebbero essere giuridicamente tenuti a risarcire i convenuti.

7. Sostenere la competitività degli sviluppi europei dell'IA

7.1. Il CESE ritiene che la certezza del diritto costituisca un incentivo economico per l'attività europea di ricerca e sviluppo da parte dei centri scientifici, delle autorità pubbliche e delle imprese, e contribuisca allo sviluppo di innovazioni di avanguardia in un contesto globale. La proposta di direttiva sulla responsabilità da IA fornisce, al momento giusto, gli orientamenti necessari per rafforzare la necessaria fiducia degli innovatori rispetto ai rischi giuridici, in particolare quando operano a livello transfrontaliero, dato che le diverse giurisdizioni hanno regimi di responsabilità propri. Tali disposizioni avranno un notevole valore per le start-up e le PMI, che non dispongono delle stesse possibilità di accesso alla consulenza legale di cui godono le imprese più grandi. Il nuovo quadro può inoltre aiutare gli sviluppatori a lanciare nuove applicazioni di IA con una migliore comprensione delle implicazioni giuridiche, contribuendo alla strategia dell'UE sulle transizioni digitale e verde.

7.2. In questa fase la proposta di direttiva sulla responsabilità da IA non include l'assicurazione obbligatoria per le applicazioni di IA. Dato che le applicazioni di IA sono ancora in pieno sviluppo, in particolare nei sistemi più complessi, per via della scarsità di esperienze passate sarebbe difficile stabilire metodi di tariffazione che siano ragionevolmente affidabili per essere rappresentativi dei danni e dei ricorsi futuri, in particolare se si considera che il verificarsi di danni e le richieste di risarcimento potrebbero essere interconnessi e causare la ripetizione dei guasti e, di conseguenza, l'aumento della gravità degli incidenti e l'accumulo delle perdite, mentre la capacità è attualmente limitata con le compagnie di (ri) assicurazione. Il CESE comprende pertanto la scelta della Commissione di non approfondire la questione dell'opportunità di introdurre in questa fase l'assicurazione obbligatoria o altre garanzie finanziarie e — eventualmente — per quali attività e in quale misura, ma invita la Commissione a monitorare attentamente la disponibilità e la portata dell'assicurazione. Occorre un sistema di monitoraggio che fornisca informazioni sugli incidenti che coinvolgono i sistemi di IA per valutare se siano necessarie misure supplementari quali la responsabilità oggettiva o l'assicurazione obbligatoria.

7.3. Il CESE osserva che, ai sensi della legislazione nazionale o dell'UE, diversi rischi sono soggetti a un'assicurazione obbligatoria o ad altre garanzie finanziarie. Ciò vale, più in particolare, nel settore dell'utilizzo di veicoli a motore, nel quale si assiste oggi allo sviluppo di veicoli autonomi. In tali casi, quando l'assicurazione obbligatoria copre non solo il comportamento del conducente o dei passeggeri, ma anche il cattivo funzionamento dell'apparecchiatura, più specificamente in modalità di guida automatica, nella maggior parte dei casi ⁽⁶⁾ il risarcimento è garantito alle vittime dalla legislazione e dai contratti in vigore. Le compagnie di assicurazione possono, se del caso, chiedere ai fabbricanti il rimborso delle spese sostenute. Ciò dovrebbe ridurre i costi per gli utenti dei veicoli e spostare il centro di gravità economico dei rami di assicurazione pertinenti da un mercato tra imprese e consumatori a un modello da impresa a impresa. Il CESE ritiene pertanto che non siano necessari ulteriori interventi legislativi significativi nei settori in cui l'assicurazione obbligatoria esiste già o è in procinto di essere introdotta a livello dell'UE. Tuttavia, il CESE seguirà da vicino le scelte etiche su questioni quali gli scenari di prevenzione delle collisioni e di gestione degli incidenti.

7.4. Il CESE ritiene che i vincoli di conformità e di gestione dei rischi inseriti nella direttiva sulla responsabilità da IA, nonché la presunzione che trasferisce l'onere della confutazione della prova sui fornitori, sulle persone che agiscono per conto di questi ultimi e sugli utenti dei sistemi di IA, siano misure proporzionate e mirate rispetto ai giusti livelli di rischio di danni causati dalle applicazioni di IA.

7.5. Per quanto riguarda l'accesso agli elementi di prova, il CESE è favorevole alle misure adottate per proteggere i segreti commerciali, che costituiscono un aspetto importante della competitività degli innovatori europei, nonché le informazioni riservate, se tale disposizione è invocata in modo legittimo e con il dovuto rispetto per i diritti acquisiti, come i privilegi legalmente riconosciuti degli informatori, ad esempio nell'ambito di un rapporto di lavoro.

7.6. Il CESE ritiene che l'adozione di una presunzione moderata piuttosto che di una responsabilità oggettiva faciliti gli sviluppi delle tecnologie di IA nell'Unione europea e potrebbe confermare il ruolo dell'UE in quanto fonte di normazione a livello mondiale, poiché altri paesi potrebbero allineare la loro legislazione a tale regime. Anche questo aspetto dovrebbe essere oggetto della revisione futura, unitamente ai chiarimenti che potrebbero risultare necessari a seguito di questa prima esperienza.

Bruxelles, 24 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

⁽⁶⁾ Il conducente ha il diritto di presentare un ricorso ai sensi della legge sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi

[COM(2022) 495 final — 2022/0302 (COD)]

(2023/C 140/06)

Relatrice generale: **Emilie PROUZET**

Consultazione	Parlamento europeo, 17.10.2022 Consiglio, 28.10.2022
Base giuridica	Articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Decisione dell'Ufficio di presidenza	20.9.2022
Adozione in sessione plenaria	24.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	156/0/2

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) riconosce la pertinenza del regime in materia di responsabilità civile presentato nella proposta della Commissione, il quale mette a disposizione di ogni cittadino i mezzi per ottenere il risarcimento di eventuali danni subiti a causa del difetto di un prodotto. Il regime è tanto più pertinente alla luce dell'aumento del numero di procedimenti giudiziari relativi alle conseguenze dei rischi emergenti.

1.2. L'obiettivo sostanziale di un regime di responsabilità oggettiva è quello di ristabilire un equilibrio tra i diritti del fabbricante e quelli del danneggiato potenziale. Il CESE esorta i legislatori e le autorità nazionali a mantenere, in sede di adozione e recepimento, l'equilibrio raggiunto nella proposta in esame.

1.3. Il CESE sostiene quindi la necessità di garantire la certezza giuridica a tutte le parti in causa: all'attore, che deve poter accedere a un quadro giuridico semplificato per ottenere un risarcimento del danno, e al fabbricante, che deve poter continuare a innovare nella consapevolezza delle responsabilità che gli incombono e mettendo in conto i rischi cui va incontro.

1.4. Il CESE riconosce che la revisione della direttiva in questione risponde a una serie di richieste formulate dalle organizzazioni dei consumatori in merito all'individuazione del responsabile, all'accesso alle informazioni e al risarcimento o all'estensione della copertura ai danni digitali e psicologici.

1.5. Il CESE riconosce che è necessario adattare il regime in esame alle sfide che si pongono nel settore digitale e sostiene le misure previste dalla proposta in esame per affrontarle. Il Comitato appoggia pertanto la decisione della Commissione europea di includere la questione dell'intelligenza artificiale (IA) nella proposta in esame introducendo nella proposta di direttiva parallela un regime di responsabilità oggettiva e un regime di responsabilità per colpa. Sottolinea inoltre che nel regolamentare le responsabilità per difetto del prodotto occorre mantenere un approccio tecnologicamente neutro.

1.6. Il CESE chiede di allineare la proposta all'*acquis* dell'UE riguardo alle definizioni e alla gerarchia delle responsabilità, come pure di semplificarla in modo da renderla coerente alle normative attualmente in fase di adozione.

1.7. Il CESE chiede inoltre una maggiore coerenza nel formulare il medesimo obbligo, che viene presentato in maniera differente nei diversi testi giuridici. Il CESE raccomanda che le misure siano semplificate piuttosto che duplicate, in particolare introducendo un riferimento a obblighi già in vigore o estendendone l'applicazione.

2. Contesto

2.1. La proposta di revisione della direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi e quella di una direttiva sulle norme di responsabilità in materia di IA sono finalizzate ad aggiornare il regime europeo di responsabilità oggettiva, che è stato introdotto nel 1985. L'obiettivo delle due proposte è quello di adattare tale quadro alle transizioni in termini di digitalizzazione e sostenibilità. Lo scopo delle nuove norme proposte è pertanto quello di fornire, ai produttori, la certezza giuridica necessaria perché possano innovare e, all'attore, la copertura rispetto a nuovi danni e difetti, la garanzia di trovare un responsabile in Europa e, quindi, di ottenere un risarcimento in tribunale per il danno subito.

2.2. In pratica, la direttiva impone agli Stati membri di definire un regime specifico in materia di responsabilità civile. Nel quadro di tale regime, qualsiasi **persona fisica** può ottenere un indennizzo in caso di perdita materiale connessa al danno derivante dal difetto di un prodotto. In linea di principio, la stragrande maggioranza delle denunce presentate ai sensi della direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi riguarda lesioni personali e, in alcuni casi, danni materiali gravi. Le richieste di risarcimento di modesta entità vengono generalmente trattate tramite una transazione amichevole. Le disposizioni della direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi si applicano pertanto nel quadro di una composizione amichevole, di una procedura di risoluzione delle controversie extragiudiziale (*alternative dispute resolution* — ADR) o di una risoluzione delle controversie online (*online dispute resolution* — ODR) o di un procedimento giudiziario⁽¹⁾. Ai fini di una migliore valutazione della casistica, il CESE invita la Commissione a ottenere maggiori informazioni e statistiche in merito ai casi trattati mediante la risoluzione extragiudiziale delle controversie o mediante quella online.

2.3. Le azioni intentate per responsabilità per danno da prodotti difettosi sono tra quelle che fanno registrare l'incremento più rapido nell'UE. Prendendo come punto di riferimento le sentenze pronunciate in questo tipo di procedimenti nonché i recenti dibattiti sui **rischi emergenti**, è possibile constatare che i prodotti e i danni attualmente oggetto di questi procedimenti sono: l'amianto, i vaccini, i pesticidi, il bisfenolo A, gli oppioidi⁽²⁾, ma anche le onde elettromagnetiche nel caso dei soggetti elettrosensibili o il timore di sviluppare il cancro a seguito dell'esposizione a una sostanza pericolosa⁽³⁾. Il moltiplicarsi dei rischi emergenti negli ultimi anni fa sì che un tale regime sia indispensabile. Consapevole delle sfide alle quali questo regime potrebbe applicarsi in futuro, il CESE invita tutte le parti interessate a questa normativa a tenere conto di tale contesto.

2.4. Un'altra questione importante è data dal fatto che questa nuova proposta di direttiva deve riuscire a mantenere un quadro giuridico che garantisca la **certezza giuridica** a tutte le parti in causa (attori e convenuti). Occorre assicurarsi che non vengano rimessi in discussione i fondamenti dell'*acquis* dell'UE (definizione, diritto civile ecc.).

2.5. Bisogna inoltre fare in modo che il processo garantisca un **equilibrio** tra i nostri obiettivi europei di sostegno all'**innovazione** industriale e tecnologica e la **protezione** dei consumatori e il loro diritto a un equo risarcimento dei danni arrecati. Come ricordato dalla Commissione⁽⁴⁾, il quadro proposto non deve ostacolare l'attuazione della strategia industriale dell'UE adottata di recente. Allo stesso tempo, l'UE deve anche offrire ai consumatori, e in generale ai cittadini europei, il massimo livello di protezione possibile.

2.6. Infine, l'obiettivo della proposta di direttiva in esame è quello di armonizzare la legislazione degli Stati membri. Tale armonizzazione è tanto più importante in quanto i casi contemplati da questo regime in materia di responsabilità in genere non si fermano alle frontiere tra uno Stato membro e l'altro. Vi è quindi la necessità di un **livello di armonizzazione massimo**, che, per essere ottimale, deve riguardare misure chiare e correttamente definite.

3. Osservazioni generali sulla necessità di garantire la coerenza tra la proposta e l'*acquis* dell'UE

3.1. **Un ambito di applicazione molto ampio da attuare in maniera coerente a livello nazionale.** La proposta di direttiva va a vantaggio di qualsiasi persona fisica che abbia subito un danno a causa del difetto di un prodotto e che desideri ottenere un indennizzo dal fabbricante del prodotto. In questo caso non si tratta quindi di consumatore o utente finale, di rapporti commerciali B2B (da impresa a impresa) o B2C (da impresa a consumatore). Tuttavia, la direttiva, nella sua versione originale, è stata comunque utilizzata da alcuni Stati nel caso di controversie tra lavoratori dipendenti e datori di lavoro o tra liberi professionisti, controversie che rientrano nell'ambito di applicazione di regimi diversi da quello di responsabilità oggettiva. Il CESE richiama l'attenzione delle autorità sull'attuazione e sul corretto recepimento di questo regime.

⁽¹⁾ Cfr. le stime elaborate nel quadro della valutazione d'impatto della Commissione europea.

⁽²⁾ Queste sostanze sono oggetto di discussioni, in particolare in Svezia. Va sottolineato che in Francia, nel decennio prima della pandemia di COVID-19, il consumo di oppioidi è aumentato di oltre il 150 %.

⁽³⁾ La Francia riconosce il risarcimento dei danni legati all'ansia provata da una persona che teme di sviluppare una determinata malattia in futuro. La Spagna e l'Italia sembrano intenzionate a seguire l'esempio francese. Tale riconoscimento è stato introdotto nel 2019 per i casi di esposizione all'amianto e, poco tempo dopo, esteso a qualsiasi sostanza pericolosa o prodotto pericoloso. L'amianto è stato quindi vietato nel 1997, e a distanza di vent'anni sussiste tuttora un rischio importante di risarcimento per le nostre imprese.

⁽⁴⁾ Nel gennaio 2020, durante un'audizione organizzata dalla Commissione europea sulla revisione della direttiva sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, la stessa Commissione ha ricordato che la questione è della massima importanza se si vuole rafforzare la capacità industriale dell'UE di disporre di una propria sovranità tecnologica e offrire un vantaggio competitivo ai produttori per innovare e fare concorrenza alla Cina e agli Stati Uniti.

3.2. **Ai fini della coerenza del sistema è necessario chiarire talune definizioni.** All'articolo 4 della proposta di direttiva, le definizioni di «componente», «fabbricante» e «prodotto» devono essere collegate in quanto sono tutte menzionate all'articolo 7 che definisce la responsabilità dell'operatore economico. All'articolo 4, paragrafo 10, la definizione di «messa in servizio» dovrebbe fare riferimento al primo utilizzo di un prodotto da parte dell'utente finale, come nella «Guida blu all'attuazione della normativa UE sui prodotti» e in altre normative di armonizzazione. La data del primo utilizzo è importante perché è quella da cui decorrono i termini di prescrizione e decadenza. Infine, all'articolo 6, il concetto di «uso del prodotto» deve essere allineato alla legislazione dell'UE. L'uso improprio o abuso del prodotto non può essere addotto a pretesto per stabilire e dimostrare che il prodotto è difettoso. Non si può fare appello a tale uso per valutare la conformità e la sicurezza dei prodotti disciplinati dalla legislazione europea di armonizzazione, ad esempio per quanto riguarda i giocattoli. Come viene ricordato nella «Guida blu», la legislazione europea di armonizzazione si applica quando i prodotti messi a disposizione o messi in servizio sul mercato sono utilizzati conformemente alla finalità prevista. In ogni caso, il fabbricante non può essere ritenuto responsabile del danno derivante dall'uso improprio o dall'abuso di un prodotto.

3.3. **La gerarchia delle responsabilità tra gli operatori economici deve essere proporzionata al ruolo di ciascuno di essi nella catena.** Il CESE constata con soddisfazione che la proposta in esame include i diversi attori responsabili della conformità e della sicurezza, quali vengono definiti nel regolamento (UE) 2019/1020 ⁽⁵⁾ e nella proposta di regolamento relativa a una legge sui servizi digitali ⁽⁶⁾. La proposta allinea quindi la responsabilità per la conformità e la sicurezza del prodotto al regime di responsabilità per danno da prodotti difettosi. Tuttavia, l'articolo 7, paragrafo 2, non rispetta la gerarchia dei ruoli e delle responsabilità stabilita dal quadro europeo per i prodotti armonizzati ⁽⁷⁾. Per motivi di coerenza, tale paragrafo dovrebbe essere riveduto, introducendo una formulazione che indichi chiaramente quale sia la gerarchia predefinita degli operatori e non la loro responsabilità in solido.

4. Valutazione delle misure volte a soddisfare le richieste dei danneggiati potenziali

4.1. La ricerca dell'operatore responsabile ai fini del risarcimento è ormai garantita da tutta una serie di misure. In primo luogo, il fabbricante del prodotto e il fabbricante del componente che è la causa del difetto del prodotto possono essere responsabili in solido. Il CESE apprezza il fatto che questa doppia responsabilità sia contemplata nelle raccomandazioni del BEUC ⁽⁸⁾. In secondo luogo, si applica la gerarchia delle responsabilità tra gli operatori economici che fanno parte della catena di approvvigionamento del prodotto difettoso. Se il primo operatore responsabile è assente, l'operatore successivo lungo la catena di approvvigionamento se ne assume la responsabilità. In assenza di un fabbricante stabilito nell'UE, può essere ritenuto responsabile l'importatore o, in mancanza di questi, il rappresentante autorizzato. Allo stesso modo, la responsabilità del distributore e del mercato dipende dalla capacità di questi soggetti di fornire informazioni sui loro fornitori/operatori commerciali.

4.2. Il CESE riconosce che queste due misure consentono di determinare più facilmente un responsabile sul mercato europeo e, quindi, di dare accesso a un indennizzo.

4.3. Inoltre, gli obblighi del distributore sono connessi a quelli previsti dalla direttiva riveduta sulla sicurezza generale dei prodotti ⁽⁹⁾ e dalle normative rivedute sui prodotti armonizzati (norme di tracciabilità).

4.4. Lo stesso vale per i mercati. La normativa sui servizi digitali introduce l'obbligo di «conoscere i propri operatori commerciali», il che comporta in particolare l'obbligo di avere a disposizione i recapiti del fabbricante e del responsabile nell'UE. Inoltre, l'articolo 5, paragrafo 3, della medesima direttiva, ossia la proposta originaria relativa alla normativa sui servizi digitali, stabilisce anche le condizioni per la perdita dell'esenzione dalla responsabilità per le piattaforme in caso di mancate informazioni sul venditore. Un obbligo analogo è previsto anche dalla direttiva omnibus: se non vengono fornite le informazioni obbligatorie richieste dalla direttiva (UE) 2019/2161 ⁽¹⁰⁾ sulla protezione dei consumatori, la piattaforma si assume la responsabilità in materia di protezione dei consumatori che incombe di norma al venditore. Sebbene si tratti di obblighi comparabili, essi non sono però ripresi tali e quali nella proposta. Il CESE chiede pertanto una maggiore coerenza nella formulazione del medesimo obbligo.

⁽⁵⁾ Regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e (UE) n. 305/2011 (GU L 169 del 25.6.2019, pag. 1).

⁽⁶⁾ COM(2020) 825 final — 2020/0361 (COD).

⁽⁷⁾ i) un fabbricante stabilito nell'Unione; ii) un importatore (per definizione stabilito nell'Unione) quando il fabbricante non è stabilito nell'Unione; iii) un rappresentante autorizzato (per definizione stabilito nell'Unione) titolare di un mandato scritto del fabbricante che lo autorizza ad effettuare per suo conto determinati compiti; oppure iv) un fornitore di servizi di logistica stabilito nell'Unione quando non vi sia un fabbricante, un importatore o un rappresentante autorizzato stabilito nell'Unione.

⁽⁸⁾ Ufficio europeo delle unioni dei consumatori, www.beuc.eu.

⁽⁹⁾ Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti (GU L 11 del 15.1.2002, pag. 4).

⁽¹⁰⁾ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori (GU L 328 del 18.12.2019, pag. 7).

4.5. **Con il nuovo regime è ormai possibile anche ottenere un risarcimento per le perdite subite dovute al difetto di servizi digitali.** In primo luogo, con la proposta parallela di un progetto di direttiva sulla responsabilità in materia di intelligenza artificiale, la Commissione europea fornisce una risposta specifica. Al tempo stesso, nella sua proposta la Commissione offre altresì una risposta agli utenti sulla questione del difetto di un «componente digitale» attraverso diverse misure:

- le applicazioni e altri software «integrati» in un prodotto o «interconnessi» con esso sono compresi nell'ambito di applicazione della proposta in quanto rientrano nelle definizioni di «componente» (articolo 4, paragrafo 3), di «servizio correlato» (articolo 4, paragrafo 4) e di «fabbricante» (articolo 4, paragrafo 11);
- inoltre, le perdite materiali cagionate dalla perdita o dalla corruzione di dati sono riconosciute come danni che danno diritto a un risarcimento;
- infine, il fabbricante di servizi correlati non beneficerà di un'esenzione dalla responsabilità sulla base del fatto che il difetto non esisteva al momento dell'immissione del prodotto sul mercato.

4.6. Il CESE sostiene le misure della proposta in esame volte a regolamentare il settore del digitale. Invita tuttavia i colegislatori a tenere conto di normative parallele adottate di recente o il cui iter legislativo non è ancora concluso (in particolare il regolamento generale sulla protezione dei dati ⁽¹¹⁾, la proposta sulla responsabilità in materia di IA, la legge sull'IA, la normativa sui dati, il regolamento relativo alla sicurezza generale dei prodotti, la direttiva NIS 2 ⁽¹²⁾ e la legge sulla ciberresilienza). Occorre garantire la coerenza ed evitare la duplicazione dei provvedimenti giuridici.

4.7. La proposta fornisce una serie di risposte diverse alle difficoltà incontrate nell'ottenere le informazioni tecniche o nel comprenderle. Il quadro giuridico in esame si applica quando un prodotto ha causato un danno materiale o patrimoniale a una persona fisica. Spesso i prodotti in questione sono complessi sotto il profilo scientifico o tecnologico. Nel 1985 la Commissione europea ha dato una risposta al problema della complessità di questi prodotti introducendo nel diritto civile il concetto di responsabilità oggettiva. Ai sensi di questo nuovo concetto giuridico, l'attore deve apportare la prova del difetto del prodotto, del danno e del nesso di causalità tra questi due elementi per ottenere un risarcimento equo del danno subito. Non è invece necessario provare la colpa del produttore. Fin dal preambolo, l'Unione europea riconosceva che la responsabilità oggettiva era necessaria per far fronte alla tecnicità sempre più accentuata della nostra epoca. Questa «forzatura» del diritto civile costituiva già un'importante semplificazione per l'attore. Tuttavia, nell'ambito del processo di revisione legislativa in corso, le organizzazioni dei consumatori hanno raccomandato di spingersi oltre proponendo di invertire l'onere della prova o di vietare l'esenzione riconosciuta sulla base delle conoscenze scientifiche. La Commissione non ha accolto queste ultime due raccomandazioni, ma ha introdotto nuove proposte per soddisfare le richieste dei consumatori.

4.8. La proposta in esame contiene quindi una serie di nuove misure sulla divulgazione degli elementi di prova e sulla presunzione del carattere difettoso del prodotto o del nesso di causalità. Per quanto riguarda il primo punto, la questione è in primo luogo quella di introdurre questo diritto a livello europeo. Oggi la maggior parte degli Stati membri dispone di norme di questo tipo. Quanto al secondo punto, si tratta di una codificazione della giurisprudenza, considerata favorevole all'attore e analizzata al punto 5 del presente parere.

4.9. **La proposta della Commissione copre anche i casi in cui i danni si verificano a distanza di anni o decenni dall'acquisto del prodotto o dalla sua immissione sul mercato.** Essa fornisce due diverse risposte. Per il digitale (in relazione ai servizi), non esiste alcuna esenzione legata alla probabilità che il difetto non fosse presente al momento dell'immissione sul mercato o della messa in servizio del prodotto. Appare inoltre piuttosto difficile presentare argomenti a sostegno dell'esenzione relativa allo stato della tecnica. Infine, per le sostanze pericolose che sono all'origine di lesioni personali apparse dopo un periodo di latenza, il termine di prescrizione è aumentato a 15 anni.

5. Valutazione delle misure che rispondono a una richiesta delle imprese

5.1. **Nel regime proposto il concetto di «modifica sostanziale» è fondamentale e andrebbe meglio definito e chiarito.** La modifica sostanziale di un prodotto implica la responsabilità del soggetto che apporta tale modifica e la proroga del termine di prescrizione. Il CESE chiede pertanto di precisare questo concetto prendendo come punto di partenza la già citata «Guida blu» ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

⁽¹²⁾ Direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148 (direttiva NIS 2) (GU L 333 del 27.12.2022, pag. 80).

⁽¹³⁾ Un prodotto che abbia subito modifiche o trasformazioni sostanziali dopo essere stato messo in servizio deve essere considerato un prodotto nuovo se: i) ne vengono modificate le prestazioni, la finalità prevista o il modello originario qualora tali modifiche non siano previste nella valutazione iniziale dei rischi; ii) è cambiata la natura del pericolo o è aumentato il livello di rischio rispetto alla pertinente normativa di armonizzazione dell'Unione; iii) il prodotto è messo a disposizione (o messo in servizio se l'ambito di applicazione della legislazione applicabile ne prevede anche la messa in servizio). La situazione deve pertanto essere valutata caso per caso, e in particolare alla luce degli obiettivi della normativa e del tipo di prodotti disciplinati dalla normativa in questione.

5.2. Valutazione dei casi in cui non è necessario apportare la prova in relazione a uno dei tre anelli della catena (difetto/danno/nesso di causalità). L'articolo 9 stabilisce che gli Stati membri provvedono affinché l'attore sia tenuto a provare il carattere difettoso del prodotto, il danno subito e il nesso di causalità tra questi due elementi. È quindi necessario apportare la prova SIA del pregiudizio materiale dovuto a un danno materiale, immateriale o patrimoniale arrecato all'attore o alla perdita/corruzione di dati SIA del difetto del prodotto o di uno dei suoi componenti (articolo/servizio) SIA ANCHE del nesso tra il danno e il difetto, tranne in due casi. Va osservato che l'onere della prova è accertato nel quadro di un procedimento giudiziario già avviato. La denuncia è stata pertanto considerata sufficientemente ricevibile e il danno sufficientemente significativo perché il singolo interessato decida di intentare un'azione legale, che in linea di principio è finanziariamente onerosa per l'attore.

5.2.1. In primo luogo, l'articolo 9, paragrafo 3, della proposta di direttiva («Onere della prova») chiarisce quando si presume l'esistenza del nesso di causalità tra il danno e il difetto del prodotto, e cioè quando sia stato provato che il prodotto è difettoso e che la natura del danno cagionato è generalmente coerente con il difetto in questione. In tal caso, una volta provato il difetto, si deve accertare solo la perdita materiale legata al danno. La prova dell'esistenza di un nesso di causalità si fonda su presunzioni. Anche questa disposizione è assimilabile al riconoscimento di una potenziale carenza o difetto. In tale contesto, un fabbricante che abbia rilevato un difetto in un prodotto dovrà ritirare dal mercato tutti i prodotti del lotto difettoso. Una gestione di questo tipo comporterebbe un notevole spreco.

5.2.2. In secondo luogo, l'articolo 9, paragrafo 4, precisa i casi in cui la prova del difetto e del nesso di causalità si basa su probabilità. Questo può accadere qualora l'organo giurisdizionale adito decida che l'attore incontra difficoltà eccessive, a causa della complessità tecnica o scientifica, nel provare gli elementi oggetto della sua denuncia. Di conseguenza, l'attore deve provare SIA che il prodotto ha contribuito a cagionare il danno SIA che è probabile che il prodotto fosse difettoso o che vi fosse un nesso tra il difetto del prodotto e il danno cagionato. In tal caso, né il difetto né il nesso di causalità devono essere scientificamente provati.

5.2.3. Per poter valutare questa disposizione occorre fare riferimento alla giurisprudenza che le è sottesa. Nella causa Sanofi Pasteur ⁽¹⁴⁾, ad esempio, i tribunali ritengono che, in mancanza di qualsiasi consenso scientifico, la prova del carattere difettoso di un vaccino e del nesso di causalità tra il difetto e la malattia possa essere fornita da elementi solidi, precisi e concordanti. La procedura è notevolmente semplificata per l'attore, che in definitiva deve fornire un insieme di elementi fattuali e non di dati scientifici. Il CESE riconosce che, per taluni casi complessi, il concetto di «probabilità del carattere difettoso» deve essere lasciato alla valutazione di un giudice, senza che ciò comporti una presunzione automatica di causalità.

Bruxelles, 24 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

⁽¹⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 giugno 2017, causa C-621/15, *N. W e a. contro Sanofi Pasteur MSD SNC e a.*, ECLI: ECLI:EU:C:2017:484.

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 sulla strategia europea per l'assistenza

[COM(2022) 440 final]

(2023/C 140/07)

Relatrice: **Kinga JOÓ**

Correlatrice: **Zoe TZOTZE-LANARA**

Consultazione	Commissione europea, 27.10.2022
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Occupazione, affari sociali e cittadinanza
Adozione in sezione	11.1.2023
Adozione in sessione plenaria	24.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	169/0/4

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore le proposte formulate nella strategia europea per l'assistenza per azioni a livello sia dell'UE che nazionale volte a rafforzare le infrastrutture di assistenza in Europa sulla base di un approccio che coinvolga tutta la società e plaude alle proposte del Consiglio intese a garantire la prestazione di servizi di migliore qualità durante l'intero arco della vita.

1.2. Il CESE rinnova la sua proposta di istituire una **garanzia europea per l'assistenza**, al fine di assicurare a tutti coloro che vivono nell'Unione europea un accesso lungo tutto l'arco della vita a servizi di cura e assistenza di qualità e a prezzi abbordabili. Tale strumento contribuirebbe a un'attuazione efficace delle misure volte ad affrontare le carenze nell'assistenza e promuoverebbe condizioni di lavoro dignitose, incluso per i prestatori di assistenza informale.

1.3. Il CESE sottolinea l'importanza del **sostegno alle famiglie nel loro ruolo fondamentale**. Questo comprende investimenti in aspetti che vanno al di là delle politiche sociali e **nelle comunità**. Le famiglie, se adeguatamente sostenute e nonostante tutte le loro differenze, possono fungere da rete di sicurezza e costituire un elemento essenziale di un sistema di assistenza sostenibile fondato sulla solidarietà. È essenziale sottolineare l'importanza di dare priorità all'accessibilità economica e alla continuità dei servizi di assistenza in risposta agli shock.

1.4. Il CESE svolge un ruolo fondamentale nel **fare opera di sensibilizzazione attraverso la raccolta e la diffusione di buone pratiche** tra le parti sociali e le organizzazioni della società civile per quanto riguarda gli strumenti e le infrastrutture, nonché attraverso la condivisione di nuove forme di servizi di assistenza. Chiede l'assegnazione di dotazioni di bilancio specifiche per mappare le esigenze dei beneficiari e dei prestatori di assistenza e dei prestatori di assistenza domiciliare.

1.5. **L'aspetto della parità di genere dovrebbe rimanere un elemento centrale dell'attuazione della strategia**, anche attraverso azioni volte a contrastare gli stereotipi di genere dannosi che sono largamente presenti nei settori dell'assistenza sia formale che informale. Il CESE ribadisce che si dovrebbero compiere sforzi per incentivare un maggior numero di uomini a lavorare nel settore dell'assistenza e per garantire una migliore ripartizione dell'assistenza all'interno delle famiglie.

1.6. Il CESE sottolinea la necessità di un approccio basato sul ciclo di vita che **promuova l'invecchiamento attivo e in buona salute**, e nel contempo prevenga e offra protezione contro la discriminazione basata sull'età e altre forme di discriminazione, nonché contro abusi, maltrattamenti e stereotipi nei confronti degli anziani. Il CESE chiede che si elabori una strategia europea per le persone anziane.

1.7. Il CESE chiede che **si mobilitino tutte le risorse** per soddisfare la domanda crescente e diversificata di assistenza: occorre destinare **finanziamenti adeguati** alle infrastrutture di assistenza e ai prestatori di assistenza al fine di promuovere la crescita e l'occupazione. È necessario mobilitare **l'intera gamma dei prestatori di assistenza**, nell'ambito di solidi quadri di garanzia della qualità. Gli Stati membri devono promuovere la creazione di posti di lavoro di qualità e fare in modo che i posti di lavoro nel settore dell'assistenza sociale siano interessanti, adeguatamente retribuiti e valorizzati e offrano buone prospettive di carriera.

1.8. Il CESE esorta ad assicurare una migliore **fornitura di dati** sulla partecipazione dei minori all'educazione e alla cura della prima infanzia, al fine di garantire la comparabilità e la disponibilità di informazioni più complete per l'elaborazione e l'attuazione delle riforme.

1.9. Il CESE chiede che le istituzioni dell'UE creino un **gruppo di esperti ad alto livello**, equilibrato sotto il profilo del genere, **sull'assistenza a lungo termine** per avviare una cooperazione formale, riunendo tutti gli attori interessati e le rispettive organizzazioni al fine di co-creare i servizi di assistenza di domani⁽¹⁾. Raccomanda inoltre la **significativa partecipazione** dei beneficiari e dei prestatori di assistenza e delle rispettive organizzazioni durante tutto il ciclo politico.

1.10. Il CESE sottolinea la necessità di tenere conto della **mobilità dei professionisti dell'assistenza** e della **migrazione di manodopera da paesi terzi**, nonché di prendere in considerazione strumenti che consentano di fare incontrare la domanda e l'offerta e il riconoscimento delle qualifiche, e osserva che la strategia non tiene sufficientemente conto del gran numero di **lavoratori privi di documenti** che lavorano già prestando assistenza in Europa.

1.11. Il CESE chiede una **revisione intermedia delle raccomandazioni** sulla base del monitoraggio degli obiettivi di Barcellona e degli obiettivi generali delle riforme in materia di assistenza a lungo termine, seguendo il ciclo di finanziamento dell'UE.

2. Finalità e oggetto del presente parere

2.1. Il CESE accoglie con favore le proposte formulate nella strategia europea per l'assistenza (di seguito: «la strategia») per azioni a livello sia dell'UE che nazionale volte a rafforzare le infrastrutture di assistenza in Europa, fornendo sostegno tanto ai beneficiari di assistenza (dalla nascita alla vecchiaia) quanto ai prestatori di assistenza (formale e informale), e plaude all'approccio analitico adottato nella comunicazione della Commissione al fine di individuare le carenze, le strozzature e le aree problematiche che incidono sulla fornitura di un'assistenza integrata di qualità.

2.2. La strategia in esame è in linea con il piano d'azione della Commissione europea del 2021 per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e fornisce orientamenti utili agli Stati membri su un'assistenza accessibile, adeguata e di qualità per soddisfare la domanda crescente e diversificata di assistenza, unitamente a obiettivi ambiziosi in materia di educazione e cura della prima infanzia (*Early Childhood Education and Care* — ECEC) e a solidi strumenti di governance per il monitoraggio delle azioni nel settore dell'assistenza a lungo termine. Essa si basa su quadri di riferimento dell'UE già esistenti⁽²⁾, il che le conferisce un carattere di trasversalità per affrontare le carenze nell'assistenza e promuovere i diritti sia dei prestatori che dei beneficiari di assistenza.

⁽¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La creazione condivisa di servizi di interesse generale come contributo a una democrazia più partecipativa nell'UE» (parere d'iniziativa) (GU C 486 del 21.12.2022, pag. 76).

⁽²⁾ Strategia europea per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, garanzia europea per l'infanzia, strategia europea sui diritti dei minori, direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, strategia per la parità di genere e altre iniziative pertinenti nell'ambito del pilastro europeo dei diritti sociali.

2.3. Disponiamo già di un gran numero di studi e pareri utili a orientare l'attuazione della strategia, documenti che contengono prospettive e dati su diversi aspetti del tema dell'assistenza, tra cui il genere ⁽³⁾, ⁽⁴⁾, i costi dell'assistenza informale ⁽⁵⁾, ⁽⁶⁾, i sistemi di assistenza a lungo termine in Europa ⁽⁷⁾, la forza lavoro e le relative condizioni di assunzione e di lavoro ⁽⁸⁾, ⁽⁹⁾.

2.4. Il Parlamento europeo ha messo l'accento sull'importanza dell'accessibilità e della disponibilità dell'assistenza pubblica e sottolineato che tutte le persone dovrebbero avere diritto a una reale possibilità di scelta per quanto riguarda i servizi di assistenza adeguati a loro e alle loro famiglie (assistenza familiare, sul territorio, incentrata sul paziente, personalizzata e altre forme) ⁽¹⁰⁾.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE si compiace che la strategia riconosca che l'assistenza è una **responsabilità che ricade sulla società nel suo complesso** e non solo sulle famiglie, e accoglie con favore le due proposte di raccomandazione del Consiglio che chiedono **servizi di migliore qualità durante l'intero arco della vita**. Sostiene un cambiamento di paradigma sociale sul modo in cui l'assistenza è valutata e prestata nell'Unione, conciliando i diversi aspetti culturali e le differenze sul piano nazionale.

3.2. La strategia intende orientare il dibattito sull'assistenza in Europa verso un **modello di assistenza sostenibile e basato sui diritti umani** che promuova la parità di genere nell'assistenza sia formale che informale e garantisca la dignità umana, una vita indipendente e l'inclusione nella comunità. La **resilienza e l'adeguatezza dei sistemi di assistenza** sono state messe a dura prova in tutta l'Unione durante la pandemia di COVID-19, che ha amplificato problemi strutturali quali la carenza di finanziamenti e di personale.

3.3. Per essere efficace, la strategia richiede un approccio trasformativo e ambizioso che ponga al centro i diritti e le esigenze fondamentali dei beneficiari e dei prestatori di assistenza, anche attraverso la loro **piena e significativa partecipazione alle consultazioni e alle decisioni**.

3.4. Il CESE sottolinea che le **misure di prevenzione, abilitazione e riabilitazione** dovrebbero costituire parte integrante dell'attuazione della strategia. Le azioni dovrebbero concentrarsi sempre più sull'intervento precoce, sull'invecchiamento attivo e in buona salute, sulle misure preventive e sul sostegno all'autonomia grazie a cui è possibile ridurre al minimo la necessità di ricorrere all'assistenza a lungo termine e aumentare l'inclusione nella società e la cittadinanza attiva, in particolare mediante la creazione di una strategia europea globale per le persone anziane.

3.5. Richiamandosi all'austerità di cui abbiamo fatto esperienza durante la recente crisi finanziaria ed economica, il CESE sottolinea che occorre **dare priorità all'accessibilità economica e alla continuità dei servizi di assistenza** in risposta agli shock attuali legati alla guerra in Ucraina, alla crisi energetica e all'attuale crisi del costo della vita.

3.6. Il CESE accoglie con favore l'integrazione sistematica della **parità di genere** nella strategia. Il settore dell'assistenza, sia formale che informale, è dominato dalle donne. Nell'UE il 29 % delle donne afferma che il motivo principale per cui non sono attive nel mercato del lavoro o lavorano a tempo parziale sono i compiti di assistenza di cui devono farsi carico, mentre solo il 6 % degli uomini ha indicato tale motivazione ⁽¹¹⁾. Secondo le stime, i costi di questa ineguale ripartizione delle responsabilità di assistenza sono dell'ordine di 242 miliardi di euro all'anno ⁽¹²⁾. Le raccomandazioni costituiscono orientamenti utili per gli Stati membri per combattere gli stereotipi di genere e affrontare il divario retributivo e pensionistico di genere nonché il divario di genere nel settore dell'assistenza.

⁽³⁾ Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), *Disparità di genere nell'assistenza e nella retribuzione nell'Unione europea*: <https://eige.europa.eu/publications/gender-inequalities-care-and-pay-eu>.

⁽⁴⁾ Indice sull'uguaglianza di genere: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2022>.

⁽⁵⁾ *What if care work were recognised as a driver of sustainable growth?* [E se il lavoro di assistenza fosse riconosciuto come uno dei fattori alla base della crescita sostenibile?]: <https://epthinktank.eu/2022/09/07/what-if-care-work-were-recognised-as-a-driver-of-sustainable-growth/>.

⁽⁶⁾ *Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care* [Studio sull'analisi dell'incidenza e dei costi dell'assistenza informale a lungo termine]: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=it&pubId=8423&furtherPubs=no>.

⁽⁷⁾ *2021 Long-term care in the EU* [L'assistenza a lungo termine nell'UE nel 2021]: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=it&pubId=8396>.

⁽⁸⁾ Eurofound (Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro), *Long-term care workforce: employment and working conditions* [Forza lavoro nel settore dell'assistenza a lungo termine: condizioni di assunzione e di lavoro], Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo: <https://www.eurofound.europa.eu/it/publications/customised-report/2020/long-term-care-workforce-employment-and-working-conditions>.

⁽⁹⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il personale sanitario e la strategia per l'assistenza per il futuro dell'Europa» (parere d'iniziativa) (GU C 486 del 21.12.2022, pag. 37).

⁽¹⁰⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 giugno 2022 *Verso un'azione comune europea in materia di assistenza e cura*.

⁽¹¹⁾ EIGE, ibidem.

⁽¹²⁾ Ricerca PE, ibidem.

3.7. Il CESE sottolinea che **l'assistenza familiare e informale è una componente importante di sistemi di assistenza sostenibili e chiede che si proceda quanto prima alla mappatura delle esigenze e delle realtà di questo tipo di assistenza**. È necessario riconoscere tali prestatori di assistenza come partner per garantire la continuità dell'assistenza, fornire loro un sostegno globale, come ad esempio opportunità di formazione mediante **regimi di convalida delle competenze**, e assicurare la loro partecipazione al mercato del lavoro e alla vita sociale attraverso una combinazione di risorse, servizi e orari di lavoro (in base alla direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare), garantendo nel contempo l'accesso ai diritti sociali, all'assistenza di sollievo e ai servizi di salute mentale ⁽¹³⁾.

3.8. Il CESE accoglie con favore l'attenzione che la strategia rivolge a una migliore tutela dei **diritti dei prestatori di assistenza**. Invita gli Stati membri a colmare le lacune nell'applicazione del diritto del lavoro dell'UE, a ratificare la convenzione n. 189 dell'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro) che stabilisce norme per condizioni di lavoro dignitose dei lavoratori domestici e ad adottare misure per regolamentare la situazione dei **prestatori di assistenza conviventi** ⁽¹⁴⁾, inclusi quelli tra loro che sono lavoratori migranti e mobili. Osserva però che la strategia non tiene sufficientemente conto del gran numero di lavoratori privi di documenti che lavorano già prestando assistenza in Europa, e sottolinea che dovrebbe concentrarsi su tutti i prestatori di assistenza che vivono nell'UE, indipendentemente dalla loro condizione di migranti o dalla loro situazione di soggiorno.

3.9. Il CESE plaude all'impegno assunto nella strategia a **migliorare le condizioni di lavoro** nel settore dell'assistenza prevedendo il miglioramento del livello di competenze, la riqualificazione professionale e la convalida delle competenze, e aumentando le retribuzioni, promuovendo i diritti sociali e del lavoro, rivolgendo attenzione ai rischi per la salute fisica e psicosociale e affrontando i rischi di violenza e di molestie sul luogo di lavoro. Invita gli Stati membri a ratificare la convenzione n. 190 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulla violenza e sulle molestie nel mondo del lavoro. Occorre una collaborazione tra parti sociali e governi per porre fine alle forme precarie di lavoro nel campo dell'assistenza e per istituire solidi quadri normativi, finanziari e in materia di contrattazione collettiva. La carenza di personale qualificato in quasi tutti gli Stati membri mette a repentaglio l'osservanza delle norme sanitarie e di assistenza, in particolare nel contesto dei cambiamenti demografici, della mobilità dei lavoratori e dell'invecchiamento.

4. Osservazioni particolari

4.1. Il CESE ribadisce l'urgenza di elaborare un'**apposita garanzia europea per l'assistenza** ⁽¹⁵⁾, quale elemento essenziale per un'attuazione della strategia efficace e basata su una combinazione di politiche, pratiche e strumenti di finanziamento intesi a garantire che le azioni previste dalla strategia si integrino pienamente nei diversi quadri giuridici, politici, di finanziamento e dei servizi nei singoli Stati membri. La definizione di norme e il relativo monitoraggio sono fondamentali per realizzare miglioramenti nel settore ⁽¹⁶⁾.

4.2. La strategia europea per l'assistenza dovrebbe essere integrata da un **piano europeo di attuazione strutturato** e da **meccanismi di finanziamento**. In molti Stati membri gli investimenti pubblici nell'assistenza sono insufficienti. È necessario mobilitare i fondi strutturali e di investimento dell'UE (FSE+, FESR), il dispositivo per la ripresa e la resilienza e lo strumento di sostegno tecnico per fornire sostegno agli Stati membri in settori specifici collegati all'assistenza (dall'elaborazione delle politiche all'attuazione dei servizi e al monitoraggio dell'impatto), in particolare attraverso appalti pubblici socialmente responsabili.

4.3. **Sarà fondamentale valutare i progressi e l'impatto** sui beneficiari e i prestatori di assistenza. Orientamenti tecnici specifici per l'elaborazione di quadri di monitoraggio e valutazione potrebbero fornire aiuto e sostegno ai ministeri degli Stati membri offrendo indicazioni specifiche sullo sviluppo di modelli di servizi di assistenza sostenibile, sulla misurazione dell'impatto e sui relativi indicatori. Il monitoraggio della Commissione europea dovrebbe includere relazioni sia sulle politiche sia sui finanziamenti e una richiesta di **revisione intermedia** delle raccomandazioni. Il processo del **semestre europeo** deve formulare raccomandazioni specifiche per paese meglio mirate per aiutare gli Stati membri a dare la priorità all'erogazione di finanziamenti adeguati per il settore dell'assistenza, finanziamenti che vanno considerati, più che un onere economico, un investimento produttivo e sostenibile.

⁽¹³⁾ *European Charter for Family Carers* [Carta europea dei prestatori di assistenza familiare]: <https://coface-eu.org/european-charter-for-family-carers/>.

⁽¹⁴⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo su «I diritti dei lavoratori conviventi prestatori di cure e assistenza» (parere d'iniziativa) (GU C 487 del 28.12.2016, pag. 7).

⁽¹⁵⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il personale sanitario e la strategia per l'assistenza per il futuro dell'Europa» (parere d'iniziativa) (GU C 486 del 21.12.2022, pag. 37).

⁽¹⁶⁾ OCSE 2019, *Improving healthcare quality in Europe — Characteristics, effectiveness and implementation of different strategies* [Migliorare la qualità dell'assistenza sanitaria in Europa — Caratteristiche, efficacia e attuazione delle diverse strategie].

4.4. Dopo che saranno state adottate le due proposte di raccomandazione del Consiglio, le misure e gli orientamenti dovrebbero essere rapidamente **integrati nei quadri politici e giuridici nazionali**. Il CESE sottolinea l'importanza dei coordinatori nazionali dell'assistenza a lungo termine per garantire la coerenza e integrare l'assistenza in altri ambiti, ministeri e livelli di governance, al di là delle sole politiche sociali e sanitarie (alloggi, trasporti, energia, economia ecc.).

4.5. La selezione dei rischi al fine di eliminare quelli indesiderati, la commercializzazione e il fatto di privilegiare la ricerca del profitto rispetto all'assistenza e alla salute possono aggravare le disuguaglianze nell'accesso all'assistenza. Sono necessarie misure di controllo proporzionate per evitare pratiche malsane e fornire solide garanzie di servizi di alta qualità e un uso corretto dei fondi. L'assistenza a lungo termine e l'educazione e la cura della prima infanzia richiedono, a livello di singoli Stati membri, **solidi sistemi di protezione sociale e servizi pubblici di qualità basati sulla solidarietà, sugli investimenti sociali e sugli attori dell'economia sociale** — ad esempio le mutue — per garantire diversi tipi di sistemi di finanziamento e di condivisione dei costi per l'assistenza sia sul territorio che domiciliare da parte di **prestatori di assistenza adeguatamente formati** ⁽¹⁷⁾. Per finanziare le prestazioni, è opportuno prevedere modalità alternative ai contributi sociali ⁽¹⁸⁾. L'integrazione del sostegno volontario di organizzazioni senza scopo di lucro che operano a favore sia dell'assistenza che dei sistemi sanitari deve essere presa in considerazione, ma non come una misura di riduzione dei costi.

4.6. Per quanto riguarda le competenze nazionali e la sussidiarietà, la Commissione europea dovrebbe garantire che i **servizi di assistenza di elevata qualità** sviluppati dagli Stati membri siano anche **inclusivi**. La strategia deve garantire che ogni persona bisognosa di assistenza abbia un accesso pieno e paritario ai servizi, in particolare attraverso quadri di riferimento per la qualità solidi e vincolanti. Occorre prestare particolare attenzione ai gruppi abitualmente esclusi (Rom, migranti ecc.) e all'impatto della discriminazione intersezionale e strutturale. Questo significa anche che le infrastrutture di assistenza devono essere rese accessibili nelle zone remote e a bassa densità demografica.

4.7. **Gli investimenti nelle infrastrutture digitali** possono agevolare una pianificazione e una prestazione efficaci dell'assistenza, ai fini della conservazione, dello scambio e dell'invio di dati tra i diversi soggetti prestatori di assistenza sanitaria e sociale, consentendo un controllo efficace della qualità e della parità di accesso. Un ampio ventaglio di opportunità, quali le tecnologie assistive, le misure preventive, la robotica, la telemedicina ecc., se pienamente inclusive e accessibili, possono sostenere la diffusione, la continuità, il coordinamento e l'elevata qualità dei servizi di assistenza.

4.8. Nella proposta di raccomandazione sull'assistenza a lungo termine si osserva che i sistemi devono anche **soddisfare le esigenze di sostegno delle persone con disabilità**, con un chiaro riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. La Commissione dovrebbe fare in modo che i fondi dell'UE mobilitati a titolo della strategia rispettino l'obiettivo di deistituzionalizzazione e sostengano l'inclusione attraverso lo sviluppo di servizi sul territorio dotati di personale adeguatamente formato ⁽¹⁹⁾. Il CESE ribadisce la necessità di sostenere i bambini e i genitori con disabilità ⁽²⁰⁾ e accoglie con favore l'accento posto su questo tema nella raccomandazione relativa ai sistemi di educazione e cura della prima infanzia («raccomandazione ECEC»).

5. Attuazione della raccomandazione relativa ai sistemi di educazione e cura della prima infanzia (ECEC)

5.1. **Il CESE sostiene la revisione degli obiettivi di Barcellona** volti a migliorare la disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia accessibili, anche economicamente, inclusivi e di qualità. Gli Stati membri che hanno raggiunto o superato gli obiettivi dovrebbero concentrarsi maggiormente sulla definizione di norme di qualità e sullo sviluppo di una varietà di forme di educazione e cura della prima infanzia, in funzione delle diverse fasce di età. Gli obiettivi volti a incrementare la disponibilità di educazione e cura della prima infanzia devono andare di pari passo con **quadri di garanzia della qualità e condizioni di lavoro dignitose**. Gli Stati membri dovrebbero elaborare **indicatori per monitorare l'accesso** ai modelli di assistenza tenendo conto delle preferenze nazionali e delle differenze tra Stati membri, pur nel rispetto degli obiettivi, della qualità e degli altri standard previsti dagli obiettivi riveduti.

⁽¹⁷⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'impatto degli investimenti sociali sull'occupazione e sui bilanci pubblici» (parere d'iniziativa) (GU C 226 del 16.7.2014, pag. 21).

⁽¹⁸⁾ *Event report: European Care systems: Solidarity and sustainability — friends or foes?* [Relazione su un evento: sistemi europei di assistenza: solidarietà e sostenibilità — amici o nemici?]: <https://www.aim-mutual.org/mediaroom/event-report-european-care-systems-solidarity-and-sustainability-friends-or-foes/>.

⁽¹⁹⁾ Gruppo di esperti europeo sulla transizione dall'assistenza istituzionalizzata all'assistenza di prossimità, *EU Guidance on independent living and inclusion in the community* [Orientamenti dell'UE sulla vita indipendente e l'inclusione nella comunità] e *EU funds Checklist to promote independent living and deinstitutionalisation* [Lista di controllo dei fondi dell'UE per la promozione della vita indipendente e della deistituzionalizzazione].

⁽²⁰⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il ruolo dei familiari che prestano assistenza alle persone con disabilità e alle persone anziane: l'esplosione del fenomeno durante la pandemia» (parere d'iniziativa), (GU C 75 del 28.2.2023, pag. 75).

5.2. Il CESE accoglie con favore l'invito a garantire che tutti i minori abbiano un **diritto legale** ad accedere a servizi di qualità, nonché l'interazione tra la strategia e **la garanzia europea per l'infanzia**, che porta avanti il suo approccio multigenerazionale, fondamentale per l'equilibrio tra vita professionale e vita privata e il benessere delle famiglie. L'offerta di un accesso gratuito all'educazione e cura della prima infanzia per le famiglie bisognose deve essere integrata da una serie di misure, tra cui: la fornitura di pasti gratuiti e prodotti per l'igiene gratuiti (ad esempio, pannolini) e l'assistenza allo sviluppo fisico e mentale (abilità motorie fini, logopedia ecc.).

5.3. Il CESE accoglie con favore i riferimenti ai **quadri dell'UE per la parità e ai minori in situazioni di vulnerabilità**, al fine di creare sistemi inclusivi che rispettino tutte le forme di unione familiare. Le misure da mettere in atto dovrebbero includere attività di sensibilizzazione e la formazione del personale sui diritti dei beneficiari dei servizi e sul tema dell'inclusione e dei pregiudizi. Il CESE accoglie con particolare favore le proposte relative ai rapporti adeguati tra numero di addetti e numero di bambini, alla formazione professionale continua del personale e all'inclusione negli indicatori di requisiti temporali, aspetti questi che sono particolarmente importanti per i minori con disabilità, che spesso possono accedere solo parzialmente ai servizi di educazione e cura della prima infanzia.

5.4. **Modelli di buone pratiche in materia di educazione e cura della prima infanzia** devono essere al centro delle misure volte ad attuare la raccomandazione del Consiglio, sostenute da politiche e quadri di finanziamento a livello subnazionale, con l'assegnazione di dotazioni di bilancio specifiche per mappare le esigenze dei beneficiari e dei prestatori di assistenza e la sperimentazione di nuove forme di servizi di assistenza. I diritti dei minori devono rimanere un elemento centrale. Nei primi anni di vita i bambini hanno bisogno di un ambiente sano e stimolante, grazie a un'assistenza familiare o professionale: devono quindi essere disponibili **diversi modelli di assistenza** (centri diurni, asili nido nei luoghi di lavoro, assistenti per l'infanzia, assistenti materni/e, gruppi dedicati ai giochi, assistenza al di fuori dell'orario scolastico) per consentire ai genitori di scegliere, tenendo conto delle esigenze di sviluppo dei bambini di età diverse.

6. Attuazione della raccomandazione sull'assistenza a lungo termine

6.1. Il CESE chiede **solidi piani di attuazione** che coprano l'intero spettro dell'assistenza a lungo termine. La Commissione europea dovrebbe avviare una cooperazione formale istituendo un **gruppo di esperti ad alto livello sull'assistenza a lungo termine** che riunisca parti sociali, organizzazioni della società civile, coordinatori nazionali, beneficiari dell'assistenza a lungo termine, in particolare anziani e persone con disabilità, e altri esperti e operatori del settore. Per orientare i lavori del gruppo si potrebbe creare una **piattaforma pubblica** che raccolga dati, svolga ricerche e promuova la condivisione delle buone pratiche.

6.2. Il CESE ha adottato diversi **pareri sulla prestazione di assistenza a lungo termine** nell'UE ⁽²¹⁾, nei quali sottolinea la necessità di investire in un'assistenza di qualità, sostenibile e accessibile per tutti. Il CESE sottolinea la necessità di **massimizzare la complementarità e le sinergie tra tutti i prestatori di cure e di assistenza in campo sanitario sia nel settore pubblico che in quello privato** (con e senza scopo di lucro) allo scopo di garantire una copertura universale tenendo conto delle buone pratiche in uso negli Stati membri.

6.3. Il CESE accoglie con favore il fatto che la proposta sull'assistenza a lungo termine riconosca l'importanza degli **attori dell'economia sociale in quanto prestatori di servizi**. Incoraggia inoltre la Commissione a esaminare ulteriori modalità per creare canali di comunicazione strutturati tra gli attori dell'economia sociale e le istituzioni europee nello spazio politico dell'assistenza a lungo termine.

6.4. Il CESE constata l'importanza delle varie iniziative nell'ambito della duplice **transizione verde e digitale** per sfruttare appieno il potenziale delle tecnologie al fine di creare, ripensare e ristrutturare il parco immobiliare per renderlo più inclusivo e sostenibile.

⁽²¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Un'iniziativa per sostenere l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano» [COM(2017) 252 final] e sulla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio» [COM(2017) 253 final — 2017/0085 (COD)] (GU C 129 dell'11.4.2018, pag. 44); parere del Comitato economico e sociale europeo su «I diritti dei lavoratori conviventi prestatori di cure e assistenza» (parere d'iniziativa) (GU C 487 del 28.12.2016, pag. 7); parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Garantire l'accesso universale alle cure di lunga durata e la sostenibilità finanziaria dei sistemi di cura di lunga durata per gli anziani» (parere esplorativo) (GU C 204 del 9.8.2008, pag. 103); Opuscolo «Economic, technological and social changes in advanced health services for the elderly» e parere del Comitato economico e sociale europeo su «Trasformazione economica, tecnologica e sociale dei servizi sanitari avanzati alle persone anziane» (parere d'iniziativa) (GU C 240 del 16.7.2019, pag. 10); Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Verso un nuovo modello di assistenza per gli anziani: imparare dalla pandemia di COVID-19» (parere d'iniziativa) (GU C 194 del 12.5.2022, pag. 19).

6.5. Tra i modelli di buone pratiche in materia di **assistenza a lungo termine** si possono citare un'assistenza domiciliare più strutturata ed efficiente, nonché nuove alternative in materia di alloggio, come strutture di residenza assistite, sorvegliate o inserite all'interno della comunità, unità abitative basate sulla coabitazione o altre alternative, in funzione delle esigenze e delle preferenze dei beneficiari dell'assistenza e sulla base di quadri di qualità legalmente approvati. Si dovrebbero prendere in considerazione anche **altri tipi di modelli di assistenza** così da coprire l'intero spettro del settore dell'assistenza con un approccio integrato, ad esempio il sostegno alla salute mentale, le «case famiglia», i gruppi di sostegno parentale e il sostegno per l'alloggio a breve termine, in modo da agevolare la transizione da un modello all'altro in funzione delle variazioni dell'intensità o della natura dei servizi richiesti, senza interrompere la continuità dell'assistenza.

Bruxelles, 24 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura

[COM(2022) 304 — 2022/0195 (COD)]

(2023/C 140/08)

Relatore: **Arnold PUECH d'ALISSAC**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 11.7.2022 Parlamento europeo, 14.7.2022
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Agricoltura, sviluppo rurale e ambiente
Adozione in sezione	10.1.2023
Adozione in sessione plenaria	25.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuiti)	201/4/11

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) conviene con la Commissione e il Parlamento europeo che l'approccio e le misure adottati finora a sostegno della biodiversità non sono efficaci e accoglie con favore l'obiettivo generale della proposta di regolamento in esame di intensificare gli sforzi per il ripristino della natura, nell'ottica di arrestare la perdita di biodiversità e di riportare la biodiversità in Europa sulla via della ripresa. Gli Stati membri saranno pertanto soggetti a obblighi giuridicamente vincolanti. Il CESE osserva che l'approccio adottato è in linea con le decisioni prese alla COP 15 di Montreal.

1.2. Tuttavia il CESE espone una serie di osservazioni e preoccupazioni in merito alla formulazione degli obiettivi e alla metodologia definita dalla Commissione. La carenza più grave consiste nel fatto che l'impatto economico delle misure che devono necessariamente essere adottate nei confronti degli utilizzatori, per lo più privati, del suolo non viene quasi preso in considerazione. Già nel suo parere sulla strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, il CESE ha sottolineato che «la protezione della biodiversità non può essere a carico degli agricoltori e dei proprietari di foreste dal punto di vista economico». La fornitura di questo «bene e valore pubblico» deve piuttosto costituire per essi una interessante fonte potenziale di reddito. E il Comitato ritiene che «un'attenzione concreta verso questa problematica possa essere inserita nel nuovo Piano di ripresa economica tramite investimenti tesi a tutelare, attraverso personale e mezzi, quanto contenuto nella strategia» ⁽¹⁾. Né la Commissione né gli Stati membri hanno dato seguito a questa raccomandazione. In precedenti pareri, il CESE ha deplorato, tra l'altro, il disastroso sottofinanziamento delle misure a favore della rete Natura 2000. Il Comitato è fortemente convinto che anche il nuovo approccio adottato dalla Commissione sia destinato a fallire se non saranno messi a disposizione finanziamenti sufficienti, finanziamenti che sono essenziali per compensare le perdite economiche (e anche per remunerare i servizi a favore della biodiversità) che gli utilizzatori del suolo subiranno quando passeranno a un uso più estensivo del suolo per poter offrire una maggiore «biodiversità». Il CESE chiede pertanto di istituire un fondo europeo dedicato alla biodiversità e di esplorare nuove modalità per le varie politiche dell'UE (PAC, energia, alloggi, trasporti ecc.) al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi vincolanti fissati dal regolamento.

1.3. Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, il CESE chiede una valutazione preliminare della superficie esatta dei terreni agricoli, delle foreste e dei corsi d'acqua oggetto delle proposte del regolamento. Inoltre, il CESE richiama l'attenzione della Commissione sulla necessità di accantonare dei fondi per compensare, in particolare, gli agricoltori e i proprietari di foreste che rischiano la perdita totale delle loro zone di produzione.

⁽¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030 — Riportare la natura nella nostra vita» [COM(2020) 380 final] (GU C 429 dell'11.12.2020, pag. 259).

1.4. Il ripristino della natura è necessario nelle zone protette a causa del loro degrado, ma non tutte le aree oggetto di ripristino possono, né devono, diventare zone protette. Sebbene il CESE ritenga «essenziale» che «alcune parti delle aree protette siano soggette a una tutela rigorosa (con una gestione del non intervento)»⁽²⁾, è ancora più importante garantire usi che preservino la biodiversità in tutto il territorio. Nella maggior parte delle zone si deve mirare a ripristinare gli ecosistemi in modo da non escludere l'esercizio di attività economiche specifiche e adeguate. Di fatto, l'agricoltura e la silvicoltura estensive hanno contribuito all'elevato livello di biodiversità che oggi dobbiamo proteggere. Pertanto, andrebbero sostenute anche queste forme estensive di agricoltura e di silvicoltura, che oggi sono sempre più abbandonate perché economicamente poco redditizie⁽³⁾. «Riabilitazione» è, di conseguenza, un termine scientifico forse più adeguato utilizzato anche in politiche concepite per garantire un equilibrio tra vita e produzione. Il CESE raccomanda pertanto di sostituire il termine «ripristino» con «riabilitazione»⁽⁴⁾, non essendo la natura qualcosa di statico che può essere «ripristinato» al suo stato originario come una casa o un'automobile danneggiata. Numerosi studi dimostrano infatti che le misure di rinaturalizzazione, per esempio delle torbiere, comportano spesso costi significativi senza essere però davvero in grado di garantire un ripristino reale e completo dello stato precedente. Da questa constatazione scaturisce una riflessione semantica: l'obiettivo del regolamento non dovrebbe essere quello di riportare gli ambienti interessati allo stato naturale, ma piuttosto di ripristinare i servizi ecosistemici forniti da tali ambienti e sostenere così un uso sostenibile e multifunzionale di queste aree. Poiché l'attività umana ha modificato il contesto naturale nel corso degli anni, è scientificamente impossibile realizzare un «ripristino della natura». I progressivi cambiamenti climatici possono anche costituire un fattore che spiega perché non è più possibile ripristinare pienamente le condizioni precedenti di taluni ecosistemi. Un obiettivo realistico consiste, al contrario, nel garantire la sostenibilità degli ambienti promuovendo la sostenibilità dei servizi ecosistemici. Il CESE auspica un quadro strategico adeguato, ed è sotto questo aspetto che il documento della Commissione è deludente.

1.5. Un calendario ferreo e soglie rigide non si adattano perfettamente a un soggetto difficilmente definibile come la natura. Imporre scadenze rigorose agli Stati membri è appropriato solo per quanto riguarda le condizioni amministrative e di pianificazione che devono essere predisposte. Tuttavia, è necessario un approccio flessibile per tener conto con precisione delle esigenze, delle condizioni, delle opportunità, della situazione di produzione e di reddito, nonché del punto di partenza di ciascuna area naturale. La proposta di regolamento non è chiara per quanto riguarda la definizione delle priorità e l'assegnazione delle misure di ripristino che dovrebbero essere adottate dagli Stati membri e, pertanto, mette a rischio l'ottenimento di risultati di elevata qualità in modo efficiente sotto il profilo dei costi. Il processo decisionale a livello degli Stati membri è chiaramente un principio giustificato, in quanto garantisce anche il rispetto dei diritti dei proprietari terrieri e rispecchia i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

1.6. Il documento della Commissione è deludente per quel che riguarda la valutazione d'impatto globale, che dovrebbe essere incentrata in particolare sulle questioni economiche, sociali e alimentari, e il CESE chiede pertanto una valutazione d'impatto supplementare.

1.7. Il CESE raccomanda di includere nella copertura del 10 % anche zone adiacenti inizialmente non produttive, ma che rivestono comunque grande importanza per la biodiversità. Il CESE sottolinea che il testo fissa obiettivi particolarmente ambiziosi per gli agricoltori e rammenta l'importanza di tenere conto di tutti gli ambienti naturali favorevoli alle specie. È comunque importante coinvolgere l'intera società nel miglioramento dei nostri ecosistemi, e il CESE ricorda pertanto il principio di proporzionalità delle misure (equa ripartizione degli oneri e dei costi, ma anche dei benefici) tra i diversi soggetti interessati.

1.8. Il CESE sostiene l'obiettivo che è stato definito, perché esso riguarda un'ambizione strategica per il futuro dell'UE, e raccomanda di rafforzare gli obiettivi promuovendo, segnatamente attraverso la presenza di attività agricole estensive, il ripristino di tutti gli ambienti acquatici, compresa la riuniformazione delle torbiere, e garantendo al tempo stesso la sostenibilità sociale ed economica dell'agricoltura e della silvicoltura.

1.9. Il CESE è convinto che in Europa abbiamo bisogno di una politica in materia di acque completamente nuova. La politica incentrata da secoli su misure volte a drenare i territori il più rapidamente possibile dalle acque ha avuto molte conseguenze negative per la biodiversità, ma nel frattempo, tra l'altro in seguito ai cambiamenti climatici, si stanno manifestando anche conseguenze negative per la silvicoltura e l'agricoltura (siccità/incendi) e per gli abitanti (alluvioni). Il CESE sottolinea quindi che l'acqua deve tornare alla natura o restarvi trattenuta, senza dimenticare che l'intervento umano rimane vantaggioso in molte situazioni, in particolare attraverso la manutenzione dei corsi d'acqua.

⁽²⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030 — Riportare la natura nella nostra vita» [COM(2020) 380 final] (GU C 429 dell'11.12.2020, pag. 259).

⁽³⁾ Relazione informativa del CESE sul tema *Benefici dell'allevamento estensivo e dei fertilizzanti organici nel contesto del Green Deal europeo*.

⁽⁴⁾ Riabilitare significa concentrarsi sul recupero di determinate funzioni ecologiche.

1.10. Il CESE raccomanda di limitare il consumo di territorio che danneggia le aree naturali. Incoraggia inoltre la creazione di spazi verdi nelle città e la deimpermeabilizzazione delle città stesse per attenuare con successo gli effetti dei cambiamenti climatici entro il 2030.

1.11. Il CESE sostiene l'istituzione, nell'ambito della politica comune della pesca, di un meccanismo di salvaguardia relativo agli obiettivi di ripristino degli ambienti marini. Invita inoltre a istituire un sostegno finanziario europeo per stimolare la ricerca di soluzioni innovative e il miglioramento della conoscenza di tali ecosistemi.

1.12. Il CESE sottolinea che nel contesto del ripristino della natura occorre riconoscere pienamente la prospettiva economica e sociale. Riconoscere e garantire la sostenibilità economica e sociale è un prerequisito per l'accettabilità della legislazione proposta e per la sua efficace attuazione, giacché i risultati dipenderanno in larga misura dalla motivazione, dal sostegno e dal coinvolgimento futuro dei proprietari terrieri e di altri attori sul campo. È della massima importanza rispettare i diritti dei proprietari terrieri attraverso una comunicazione aperta, il coinvolgimento attivo e il pieno risarcimento finanziario di tutte le possibili perdite economiche. A questo proposito, il CESE sottolinea il potenziale di approcci basati su azioni volontarie e incentivi economici.

1.13. Il CESE raccomanda che l'UE sostenga la nascita e la diffusione di filiere forestali a monte e a valle dell'albero (ossia, prima della piantumazione e dopo il taglio), consentendo lo sfruttamento economico del sistema agroforestale.

1.14. Il CESE mette in guardia contro il rischio di un impatto negativo sul ricambio generazionale nel settore agricolo e torna a raccomandare ⁽⁵⁾ di rendere i villaggi e le zone rurali più attraenti garantendo la possibilità di mantenere mezzi di sussistenza validi sotto il profilo economico attraverso l'uso sostenibile delle risorse naturali.

2. Introduzione

2.1. In un contesto globale di dati scientifici che suscitano allarme circa le conseguenze del riscaldamento globale sul futuro delle nostre società, la Commissione europea ha dimostrato il proprio impegno elaborando una strategia in materia di biodiversità, con obiettivi ambiziosi per tutti gli Stati membri alle scadenze del 2030 e del 2050. Il 22 giugno 2022 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento sul ripristino della natura. Sebbene la conservazione e il ripristino della natura nell'UE siano stati finora inquadrati principalmente dalle direttive Habitat e Uccelli e dagli obiettivi di Aichi, la Commissione ha scelto un nuovo quadro vincolante per garantire che le misure di ripristino siano effettivamente attuate dagli Stati membri.

2.2. A livello dell'UE, i lavori dell'Agenzia europea dell'ambiente hanno confermato che attualmente l'81 % degli habitat protetti è in cattive condizioni. Solo nel 9 % di essi si è registrato un miglioramento. Inoltre l'84 % delle torbiere, essenziali per la cattura e lo stoccaggio del carbonio e per il filtraggio dell'acqua, si trova in uno stato di conservazione scadente e nel corso dell'ultimo decennio si è registrato un calo del 71 % delle popolazioni ittiche di acqua dolce e del 60 % di quelle di anfibi. Tuttavia, oltre la metà del PIL mondiale dipende dalla natura e dai servizi che essa fornisce, e oltre il 75 % dei tipi di colture alimentari a livello mondiale dipende dall'impollinazione animale ⁽⁶⁾.

2.3. Inoltre, la legislazione dell'UE proposta rientra nel decennio delle Nazioni Unite per il ripristino degli ecosistemi, guidato dal programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) e dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO). Si tratta di un importante movimento globale per accelerare i progetti di ripristino e garantire che il mondo proceda verso un futuro sostenibile. Il ripristino degli ecosistemi degradati è fondamentale per conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile, specie quelli relativi ai cambiamenti climatici, all'eliminazione della povertà e alla sicurezza alimentare.

2.4. Originariamente imperniato su una strategia sulla biodiversità per il 2030 con obiettivi volontari, l'approccio della Commissione si è rapidamente rafforzato mediante proposte di testi vincolanti per gli Stati membri. Al pari della comunità internazionale, la Commissione è stata costretta a reagire rapidamente nel constatare il declino della biodiversità e le ripercussioni evidenziate anche nelle recenti pubblicazioni del gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC). Pertanto, mentre sono in corso i negoziati internazionali nel quadro della convenzione sulla diversità biologica, la Commissione ha scelto di assumere un ruolo guida nell'avviare l'Europa sulla strada del ripristino di tutti i suoi ecosistemi entro il 2050.

⁽⁵⁾ Relazioni informative del CESE sul tema *Valutazione dell'impatto della PAC sul ricambio generazionale* e sul tema *Valutazione dell'impatto della PAC sullo sviluppo territoriale delle zone rurali*.

⁽⁶⁾ IP/22/3746.

2.5. La proposta in esame mira pertanto a imporre agli Stati membri obiettivi giuridicamente vincolanti. L'obiettivo generale è contribuire alla ripresa continua, a lungo termine e duratura della biodiversità e della resilienza della natura in tutte le zone terrestri e marine dell'UE mediante il ripristino degli ecosistemi. Gli Stati membri dovranno attuare senza indugio misure di ripristino efficaci basate sulla superficie, che insieme dovranno coprire, entro il 2030, almeno il 20 % delle zone terrestri e marine dell'Unione e, entro il 2050, tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino.

2.6. Tali disposizioni riflettono gli obiettivi stabiliti nelle direttive Habitat e Uccelli, nella direttiva quadro sulle acque, nella direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, nel regolamento sulle specie esotiche invasive, negli obiettivi della PAC, negli obiettivi dell'iniziativa dell'UE a favore degli impollinatori e nella nuova strategia forestale dell'UE per il 2030, e sono collegate con essi.

2.7. Il testo, destinato a essere direttamente integrato nelle politiche nazionali degli Stati membri, ha la caratteristica innovativa di affrontare sia le sfide in materia di clima che quelle legate alla biodiversità. In effetti, sebbene il campanello d'allarme sulle sfide poste dal riscaldamento globale sia suonato già da tempo per i responsabili politici, solo di recente gli scienziati hanno sottolineato il legame diretto tra i cambiamenti climatici e i principali impatti sulla biodiversità. Cosa piuttosto inedita, la Commissione incoraggia a prendere in considerazione le questioni in gioco nel loro complesso e va oltre le politiche compartimentate perseguite finora.

3. Analisi della proposta di regolamento

3.1. Il documento solleva una serie di profonde questioni e preoccupazioni sia in termini di scelta degli obiettivi da raggiungere entro un periodo di tempo limitato sia in termini di definizioni e indicatori. Ad esempio, alcune misure sono ispirate a concetti derivati dal diritto della natura. Ai fini di una migliore comprensione, il progetto di regolamento dovrebbe pertanto fare riferimento a tale diritto. Inoltre, si dovrebbe chiarire meglio, per determinati contenuti, qual è il livello di sussidiarietà che viene preservato per gli Stati membri. In particolare nel caso dell'articolo 10, che definisce degli indicatori per il ripristino degli ecosistemi forestali, va osservato che la competenza in materia di silvicoltura spetta principalmente agli Stati membri⁽⁷⁾.

3.2. Ci sono dei limiti insiti nel fatto di elaborare un parere su un progetto di regolamento volto a ripristinare lo stato degli ecosistemi degli Stati membri senza conoscere esattamente le sfide e gli sforzi che si profilano per gli stessi Stati membri. Il testo della proposta prevede l'istituzione e l'attuazione di «piani nazionali di ripristino» che saranno elaborati sulla base delle più recenti analisi scientifiche a livello nazionale.

3.3. I termini scelti nella proposta di regolamento sono della massima importanza perché armonizzano e stabiliscono per gli Stati membri la base per gli obiettivi da raggiungere. Mentre concetti quali «buono stato», «superficie di riferimento favorevole» e «qualità e quantità sufficienti dell'habitat» di una specie dovrebbero essere redatti in un linguaggio scientifico sul quale vi è consenso, la loro effettiva attuazione presenta dei limiti. Alla base di questi concetti scientifici vi sono infatti considerazioni politiche. Come scegliere una «superficie di riferimento favorevole»? Chi determinerà la «qualità e quantità sufficienti dell'habitat» di una specie? L'assenza di una soglia di riferimento precedente pone dei limiti alla chiarezza degli obiettivi e alla formulazione di un parere informato sul testo. Il CESE sottolinea che, nella quantificazione di cui all'articolo 11 della proposta di regolamento, è opportuno rivolgere l'attenzione sia alla perdita di biodiversità nel periodo precedente (la Commissione propone arbitrariamente un arco di tempo di 70 anni) sia ai probabili cambiamenti futuri delle condizioni ambientali. Occorre evitare il rischio che le disparità nazionali nell'attuazione delle misure proposte si traducano in una distorsione della concorrenza tra gli agricoltori dell'UE. La proposta di regolamento prevede inoltre un miglioramento continuo degli ecosistemi, la cui effettiva riuscita deve essere verificata ogni tre anni a partire dal 2030. Ma cosa succede per gli ecosistemi che richiedono possibilmente un periodo più lungo, o più breve, per il ripristino? C'è da chiedersi se sia possibile misurare miglioramenti significativi all'interno di questi brevi periodi di riferimento. Gli Stati membri saranno ritenuti responsabili, mentre è la natura che richiede semplicemente più tempo per conseguire dei progressi?

3.4. Il CESE ritiene che le aree situate all'interno della rete esistente di aree protette, in particolare i siti Natura 2000, debbano avere la priorità nel ripristino, affinché possano dispiegare il loro pieno potenziale. Così facendo viene sostenuto nel modo migliore l'obiettivo di conseguire un buono stato degli habitat elencati nell'allegato I della direttiva Habitat. Orientare le misure di ripristino verso le aree protette non solo garantisce i benefici a lungo termine di tali misure, ma contribuisce anche a evitare possibili conflitti di interessi legati all'uso del suolo. Pertanto, il CESE ritiene che il requisito molto ampio e rigoroso di non deterioramento degli habitat situati anche al di fuori della rete di aree protette sia sbilanciato e sproporzionato.

⁽⁷⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Giustizia climatica» (parere d'iniziativa) (GU C 81 del 2.3.2018, pag. 22) e Parere del Comitato economico e sociale europeo sul «Documento di riflessione "Verso un'Europa sostenibile entro il 2030"» [COM(2019) 22 final] (GU C 14 del 15.1.2020, pag. 95).

3.5. Il meccanismo di responsabilizzazione degli Stati membri nell'attuazione delle misure di ripristino e nel conseguimento degli obiettivi contiene pochi dettagli sul monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi. Questa mancanza di precisione solleva preoccupazioni circa l'equità delle misure tra gli Stati membri, tra i differenti settori e tra differenti gruppi di persone. Infatti, mentre la scelta di un regolamento presenta vantaggi reali in termini di armonizzazione degli sforzi tra gli Stati membri e in termini di garanzia di condizioni di parità, essa non lascia agli Stati membri margine sufficiente per assumere decisioni in merito al ripristino sulla base delle rispettive esigenze e circostanze nazionali. Anche se gli obiettivi devono in ogni caso essere accompagnati da un meccanismo di monitoraggio e comunicazione, occorre ridurre al minimo tutti gli oneri amministrativi aggiuntivi. Si dovrebbero utilizzare il più possibile gli attuali meccanismi nazionali e dell'UE per la valutazione e la comunicazione permanenti dei progressi.

4. Sfide per il mondo agricolo e la silvicoltura dell'UE

4.1. Gli obiettivi generali di ripristino degli ecosistemi agricoli

Il CESE osserva che la maggior parte degli obiettivi di ripristino riguarda terreni agricoli privati. Gli obiettivi potranno quindi essere attuati con successo solo con la piena accettazione degli agricoltori. Ulteriori vincoli normativi in materia di gestione, che potrebbe essere necessario introdurre onde aumentare la biodiversità nei terreni agricoli, potrebbero nondimeno diventare un onere aggiuntivo per attività agricole già fortemente regolamentate. Il CESE sottolinea⁽⁸⁾ che la protezione della biodiversità non può essere a carico degli agricoltori e dei proprietari di foreste dal punto di vista economico. La fornitura di questo «bene e valore pubblico» deve piuttosto costituire per essi una interessante fonte potenziale di reddito. Il successo degli obiettivi di ripristino presupporrà inevitabilmente un sostegno forte e sostenibile agli uomini e alle donne che lavorano per alimentare l'Europa. È esattamente a tale riguardo che il testo proposto dalla Commissione è deludente, in quanto non affronta questa questione economica centrale, proprio come non è stato fatto nelle precedenti strategie e nei precedenti programmi d'azione della Commissione in materia di biodiversità. Pertanto, anche il regolamento in esame è probabilmente predestinato al fallimento.

4.2. L'obiettivo di riumidificazione delle torbiere drenate, di cui all'articolo 9 del regolamento

Questo obiettivo avrà un sensibile impatto economico sulle attività professionali, e riguarda in particolare determinate regioni di alcuni Stati membri. Per tali regioni, l'obiettivo proposto potrebbe essere troppo ambizioso dal punto di vista del bilanciamento dei diversi obiettivi. Il CESE sottolinea che il proseguimento in modi alternativi dell'uso produttivo delle torbiere ripristinate e riumidificate richiede la sostenibilità economica. Inoltre, per quanto riguarda il calendario previsto per il raggiungimento di tale obiettivo, nel 2012, in uno studio condotto da ricercatori in oltre 620 siti di ripristino ecologico realizzato in zone umide, è stato stabilito che anche dopo 100 anni tali operazioni hanno recuperato, in media, solo tra il 65 e il 70 % della biodiversità autoctona e delle varie funzioni idrologiche ed ecologiche (filtraggio dell'acqua, stoccaggio del carbonio) rispetto a un adeguato ecosistema di riferimento non degradato. Ciò solleva interrogativi in merito al tempo di ripristino previsto dal calendario della Commissione e all'obiettivo ecologico. Tuttavia, le torbiere, pur rappresentando solo il 3 % della superficie terrestre, catturano un terzo del biossido di carbonio immagazzinato nel suolo. Esse rappresentano quindi un settore fortemente strategico per la lotta ai cambiamenti climatici.

4.3. L'obiettivo di ripristinare la connettività naturale dei fiumi, di cui all'articolo 7

I cambiamenti climatici sfavorevoli e i problemi di gestione delle risorse idriche contribuiscono sempre più al degrado ambientale. Oltre a rivestire un interesse e un valore sul piano naturale, l'acqua rappresenta anche una sfida per la sostenibilità e quindi per la sicurezza. Talvolta bisogna drenare l'acqua in eccesso, altre volte occorre trattenerla e contribuire ai cicli naturali. Il CESE concorda sul fatto che, al fine di ripristinare la connettività naturale dei fiumi e le funzioni naturali delle relative pianure alluvionali, si possono trasformare, con un rigoroso controllo tecnico, le barriere che impediscono la connettività longitudinale e laterale delle acque superficiali. Tuttavia il CESE richiama l'attenzione sul rischio di inondazioni che può derivare dalla rimozione delle infrastrutture idriche. Il ripristino della biodiversità richiede acqua, pertanto gli interventi strategici possono offrire l'opportunità di gestire l'acqua e dirigerla verso le zone che ne hanno bisogno. È necessario preservare l'acqua nei paesaggi e impedire che essa defluisca in maniera troppo rapida. L'estate 2022 ha costituito per l'Europa un esempio lampante dei rischi di siccità cui siamo esposti. Il CESE raccomanda di tenere un dialogo su questo tema, con la partecipazione delle organizzazioni della società civile. Il CESE suggerisce inoltre di incoraggiare gli Stati membri ad attuare progetti di infrastrutture verdi che possano contribuire a coniugare una migliore protezione dalle inondazioni, la salvaguardia delle aree acquatiche sensibili e importanti per la biodiversità a livello europeo e lo sviluppo economico e turistico. A questo proposito, il CESE rammenta il caso di fiumi come il Danubio o l'Elba, dove le inondazioni hanno causato gravi danni⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030 — Ripartire la natura nella nostra vita» [COM(2020) 380 final] (GU C 429 dell'11.12.2020, pag. 259).

⁽⁹⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Infrastrutture verdi — Rafforzare il capitale naturale in Europa» COM(2013) 249 final (GU C 67 del 6.3.2014, pag. 153).

4.4. *L'obiettivo di invertire il declino degli impollinatori*

Il CESE non può che sostenere questa misura, che risponde a una sfida importante per la sicurezza alimentare. Osserva tuttavia che il progetto di regolamento non prevede alcuna misura relativa alle risorse alimentari disponibili per gli impollinatori. La sostenibilità a lungo termine di queste specie non può essere conseguita in assenza di una quantità di piante mellifere sufficiente a garantire loro un'alimentazione sostenibile. È inoltre essenziale che vi siano luoghi di nidificazione e un ambiente non tossico.

4.5. *Gli obiettivi agricoli di cui all'articolo 9 della proposta*

Il CESE esprime preoccupazione per l'obiettivo di una copertura del 10 % della superficie agricola utilizzata dell'UE con elementi caratteristici del paesaggio di elevata diversità. Particolare preoccupazione è data dal fatto che, in base all'allegato IV, tali superfici non possano essere sfruttate a fini di produzione agricola (compresi il pascolo o la produzione di foraggio). Non si deve dimenticare che in numerose aree è la coltivazione (in particolare, ad esempio, il pascolo negli alpeggi, le praterie da fieno o prati da sfalcio) che rende anzitutto possibile una grande diversità biologica. Escludere in partenza la gestione in queste aree è quindi eccessivo, e questa condizione dovrebbe essere soppressa dal regolamento. Inoltre, l'inizio di questo 2022 ci ha ricordato in modo particolarmente incisivo l'importanza della sovranità alimentare per far fronte ai molteplici imprevisti che ci attendono. Ora, coprire il 10 % della superficie agricola utilizzata garantirebbe certamente un miglioramento della biodiversità essenziale per la produttività agricola, ma comporterebbe anche una significativa perdita di rese. Pertanto l'obiettivo del 10 % non dovrebbe essere concentrato sulle sole parcelle agricole, bensì diluito anche sulle aree circostanti tali parcelle. A titolo di esempio, i bordi delle strade e delle strade rurali rivestono grande interesse per la biodiversità. Queste superfici potrebbero ospitare aree fiorite adatte per gli impollinatori e altri organismi utili alle colture. Inoltre, tali elementi caratteristici del paesaggio risulteranno pienamente efficaci solo se organizzati in rete. Alcuni studi indicano ad esempio che l'installazione di molteplici fasce fiorite che formano una rete risulta più utile di quella di una vasta area fiorita. Il CESE ricorda infine che occorre riservare lo stesso livello di attenzione a tutti gli ambienti naturali, affinché possano beneficiarne tutte le specie viventi nei differenti ambienti. Ad esempio le siepi o i bordi verdi non comportano praticamente alcun vantaggio per la pavoncella o l'allodola. La politica di conservazione deve pertanto applicarsi all'intera superficie o a tutti i tipi di utilizzazione delle superfici, al di là delle superfici agricole e forestali, tenendo conto delle diverse esigenze delle nostre società.

4.6. *Gli ecosistemi forestali di cui all'articolo 10 della proposta*

Il ripristino degli ecosistemi forestali degradati in Europa rappresenta una sfida importante ai fini dell'adattamento delle nostre società ai cambiamenti climatici e del contributo delle attività economiche al conseguimento degli obiettivi in materia di biodiversità. Gli obiettivi generali del progetto di regolamento fanno già parte di sforzi internazionali e rientrano in un approccio globale, perseguito su scala planetaria. Il CESE elogia la volontà politica della Commissione di incoraggiare gli Stati membri a ripristinare i loro ecosistemi forestali ⁽¹⁰⁾. Sottolinea tuttavia che, a causa delle condizioni eterogenee delle foreste nelle varie regioni dell'Europa, le misure di ripristino possono essere adattate alle condizioni locali, purché la concorrenza tra i proprietari di foreste europei non venga falsata. Il CESE ricorda inoltre l'importanza di integrare tale ripristino nel contesto paesaggistico delle zone geografiche interessate e di tenere conto delle catastrofi climatiche che colpiscono oggi l'Europa (incendi, grandi incendi forestali ecc.). Le utilizzazioni del suolo in un determinato paesaggio sono interconnesse e devono pertanto soddisfare esigenze sia ambientali che socioeconomiche. Ad esempio, misure di rimboschimento realizzate a spese dei terreni agricoli possono comportare perdite economiche per le comunità locali e non essere sostenibili, mentre l'integrazione di alberi autoctoni ⁽¹¹⁾ nel quadro di un approccio agroforestale potrebbe essere più appropriata e generare sostegno a livello locale. È dunque importante orientare gli Stati membri verso approcci che concilino la conservazione delle risorse naturali con lo sviluppo economico. L'obiettivo forestale non può essere conseguito se non vengono promosse in modo sostenibile la nascita e lo sviluppo di filiere produttive a monte e a valle dell'albero, consentendo lo sfruttamento economico del sistema agroforestale.

5. *Sfide per le aree urbane dell'UE*

5.1. La sfida della reintroduzione della natura nelle città costituisce un obiettivo fondamentale, che il CESE sostiene. Non vi sono dubbi sull'importanza di rendere più verdi le nostre città europee, per il benessere dei nostri concittadini e per la sostenibilità della nostra biodiversità. Le temperature elevate che sono state registrate in Europa nel luglio 2022 ricordano il ruolo cruciale degli alberi nella riduzione della temperatura nelle città. Gli alberi consentono infatti di ridurre fino a 12 °C la temperatura al suolo.

5.2. Inoltre le città europee coprono oggi vaste aree che ostacolano la circolazione delle specie e incidono sul loro habitat. È essenziale orientare gli Stati membri verso misure volte a limitare il consumo di suolo nelle aree naturali. Tali misure non devono basarsi su programmi che propongono scambi di terreni.

⁽¹⁰⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo sociale per il clima [COM(2021) 568 final — 2021/0206 (COD)] (GU C 152 del 6.4.2022, pag. 158).

⁽¹¹⁾ Albero che vive in un'area colonizzata dalla propria specie, senza l'aiuto umano.

5.3. Si dovrebbe infine rafforzare l'obiettivo di ripristino della biodiversità nelle città, creando infrastrutture verdi come parte integrante dello sviluppo di habitat. Parchi, viali, tetti e muri verdi migliorano il clima urbano a costi contenuti. Su questo tema il CESE ricorda le raccomandazioni formulate nel parere NAT/607 ⁽¹²⁾.

6. Sfide per l'ambiente marino dell'UE

6.1. Gli obiettivi di ripristino dell'ambiente marino sono essenziali per la conservazione della biodiversità, dato il numero di specie ed ecosistemi che vi si trovano e la sua importanza strategica di fronte ai cambiamenti climatici. Il CESE sostiene gli obiettivi proposti per ripristinare l'ambiente marino nelle zone in cui è provato che le attività umane hanno determinato uno squilibrio negli ecosistemi. In aggiunta alla protezione delle specie e al ripristino degli habitat, dovrebbero essere adottate anche misure in materia di pesca responsabile e di riduzione dell'inquinamento. Il CESE sostiene l'istituzione, nell'ambito della politica comune della pesca, di un meccanismo di salvaguardia relativo alla gestione degli impatti negativi sull'ambiente marino. Ai fini del conseguimento degli obiettivi per l'ambiente marino, gli Stati membri devono infatti concordare una gestione congiunta delle risorse della pesca. Data l'importanza dell'azione a favore di tale ambiente, la Commissione dovrebbe avere la capacità di intervenire per garantire il conseguimento degli obiettivi di protezione e ripristino.

6.2. Inoltre, il CESE sottolinea il ruolo cruciale dell'ambiente marino nella lotta contro i cambiamenti climatici. Preservare la capacità degli oceani di catturare il carbonio è strategico per il nostro futuro. L'UE deve pertanto fornire un sostegno finanziario all'innovazione e alla ricerca, per incoraggiare la ricerca di soluzioni innovative e il miglioramento della conoscenza di tali ecosistemi. Ad esempio alcuni studi hanno dimostrato l'importanza dei piccoli fondali costieri, che costituiscono habitat essenziali per molte specie ittiche nello stadio giovanile, prima del trasferimento nelle zone di vita adulta. Tuttavia, tali aree sono spesso degradate a causa delle installazioni realizzate nelle zone costiere (porti, dighe ecc.), e richiedono pertanto la ricerca di nuove soluzioni. Nella rada di Tolone e del Vieux Port di La Seyne-sur-Mer sono state installate in via sperimentale delle barriere sommerse e delle praterie marine artificiali. L'obiettivo ecologico globale di questa azione è rivitalizzare le funzioni ecologiche dell'ambiente costiero.

7. Sfide finanziarie relative al ripristino della natura

7.1. Il CESE sottolinea la notevole volontà politica dimostrata dalla Commissione con questo regolamento ambizioso e innovativo per l'UE. Ricorda tuttavia che la volontà politica raggiunge i suoi limiti quando non è sostenuta da un'ambizione finanziaria commisurata agli impegni. Il lavoro della Commissione volto a chiarire ulteriormente i potenziali costi del ripristino degli ecosistemi fornisce quindi una prima visione generale dell'impegno che gli Stati membri dovranno dimostrare, ma solleva al tempo stesso degli interrogativi. Questo lavoro indica infatti che la conservazione della biodiversità ha un rapporto tra costi e benefici compreso tra 1 e 8, ma non ci informa circa l'impatto economico, sociale e culturale del conseguimento degli obiettivi. Quale sarà l'impatto economico e sociale delle misure di ripristino messe in atto sui terreni? Il CESE chiede che sia eseguita una valutazione preliminare della superficie esatta dei terreni agricoli, delle foreste e dei corsi d'acqua oggetto delle proposte del regolamento. Ricorda inoltre le osservazioni formulate nel parere NAT/786 ⁽¹³⁾, in cui si chiede che le esigenze finanziarie siano commisurate alle questioni in gioco. Ad esempio, la rete Natura 2000, che offre un'opportunità unica in Europa per migliorare la qualità di ambienti naturali di particolare rilievo, fornisce solo il 20 % dei fondi che sono stati promessi e che sono necessari per le misure. Il CESE guarda con particolare attenzione agli impegni finanziari annunciati dalla Commissione. Ribadisce l'importanza di assegnare fondi proporzionati alle aspettative, altrimenti una regolamentazione aggiuntiva non produrrà alcun risultato.

7.2. Segnala il rischio di un mancato ricambio generazionale nel settore agricolo. L'introduzione di obiettivi inconciliabili con la realtà della vita di un'azienda agricola comporterà notevoli difficoltà finanziarie per questo settore, che sta già lottando per il ricambio dei suoi lavoratori. La Commissione deve dedicare particolare attenzione all'impatto finanziario subito da queste aziende agricole al fine di garantire la sostenibilità a lungo termine, sostenendo nel contempo lo sviluppo di pratiche sensibili alle sfide climatiche.

Bruxelles, 25 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

⁽¹²⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Infrastrutture verdi — Rafforzare il capitale naturale in Europa» COM(2013) 249 final (GU C 67 del 6.3.2014, pag. 153).

⁽¹³⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030 — Riportare la natura nella nostra vita» [COM(2020) 380 final] (GU C 429 dell'11.12.2020, pag. 259).

ALLEGATO

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

Punto 3.4

Emendamento 11

Modificare come segue:

Parere della sezione	Emendamento
Il CESE ritiene che le aree situate all'interno della rete esistente di aree protette, in particolare i siti Natura 2000, debbano avere la priorità nel ripristino, affinché possano dispiegare il loro pieno potenziale. Così facendo viene sostenuto nel modo migliore l'obiettivo di conseguire un buono stato degli habitat elencati nell'allegato I della direttiva Habitat. <i>Orientare le misure di ripristino verso le aree protette non solo garantisce i benefici a lungo termine di tali misure, ma contribuisce</i> anche a evitare possibili conflitti di interessi legati all'uso del suolo. <i>Pertanto, il CESE ritiene che il requisito molto ampio e rigoroso di non deterioramento degli habitat situati anche al di fuori della rete di aree protette sia sbilanciato e sproporzionato.</i>	Il CESE ritiene che le aree situate all'interno della rete esistente di aree protette, in particolare i siti Natura 2000, debbano avere la priorità nel ripristino, affinché possano dispiegare il loro pieno potenziale. Così facendo viene sostenuto nel modo migliore l'obiettivo di conseguire un buono stato degli habitat elencati nell'allegato I della direttiva Habitat. <i>Un'attenzione particolare ai siti Natura 2000 può garantire l'attuazione della direttiva Habitat adottata già nel 1992 e può contribuire</i> anche a evitare possibili conflitti di interessi legati all'uso del suolo.

Esito della votazione:

Voti favorevoli 91

Voti contrari 108

Astensioni 18

Punto 4.2

Emendamento 12

Modificare come segue:

Parere della sezione	Emendamento
<p>L'obiettivo di riumidificazione delle torbiere drenate, di cui all'articolo 9 del regolamento</p> <p>Questo obiettivo avrà un sensibile impatto economico sulle attività professionali, e riguarda in particolare determinate regioni di alcuni Stati membri. Per tali regioni, l'obiettivo proposto potrebbe essere troppo ambizioso dal punto di vista del bilanciamento dei diversi obiettivi. Il CESE sottolinea che il proseguimento in modi alternativi dell'uso produttivo delle torbiere ripristinate e riumidificate richiede la sostenibilità economica. Inoltre, per quanto riguarda il calendario previsto per il raggiungimento di tale obiettivo, nel 2012, in uno studio condotto da ricercatori in oltre 620 siti di ripristino ecologico realizzato in zone umide, è stato stabilito che anche dopo 100 anni tali operazioni hanno recuperato, in media, solo tra il 65 e il 70 % della biodiversità autoctona e delle varie funzioni idrologiche ed ecologiche (filtraggio dell'acqua, stoccaggio del carbonio) rispetto a un adeguato ecosistema di riferimento non degradato. Ciò solleva interrogativi in merito al tempo di ripristino previsto dal calendario della Commissione e all'obiettivo ecologico. Tuttavia, le torbiere, pur rappresentando solo il 3 % della superficie terrestre, catturano un terzo del biossido di carbonio immagazzinato nel suolo. Esse rappresentano quindi un settore fortemente strategico per la lotta ai cambiamenti climatici.</p>	<p>L'obiettivo di riumidificazione delle torbiere drenate, di cui all'articolo 9 del regolamento</p> <p>Questo obiettivo avrà un sensibile impatto economico sulle attività professionali, e riguarda in particolare determinate regioni di alcuni Stati membri. Per tali regioni, l'obiettivo proposto potrebbe avere un impatto particolare dal punto di vista del bilanciamento dei diversi obiettivi. Il CESE è consapevole della speciale importanza delle torbiere per la biodiversità e il clima, e considera gli obiettivi fissati dalla Commissione (ripristino del 70 % delle torbiere drenate, e in tale contesto, riumidificazione del 50 % di esse entro il 2050^[3], come un compromesso tra interessi economici e interessi ecologici. Inoltre, per quanto riguarda il calendario previsto per il raggiungimento di tale obiettivo, nel 2012, in uno studio condotto da ricercatori in oltre 620 siti di ripristino ecologico realizzato in zone umide, è stato stabilito che anche dopo 100 anni tali operazioni hanno recuperato, in media, solo tra il 65 e il 70 % della biodiversità autoctona e delle varie funzioni idrologiche ed ecologiche (filtraggio dell'acqua, stoccaggio del carbonio) rispetto a un adeguato ecosistema di riferimento non degradato. Ciò solleva interrogativi in merito al tempo di ripristino previsto dal calendario della Commissione e all'obiettivo ecologico. Tuttavia, le torbiere, pur rappresentando solo il 3 % della superficie terrestre, catturano un terzo del biossido di carbonio immagazzinato nel suolo. Esse rappresentano quindi un settore fortemente strategico per la lotta ai cambiamenti climatici.</p>

Esito della votazione:

Voti favorevoli 99

Voti contrari 104

Astensioni 18

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'etichettatura degli alimenti biologici per animali da compagnia

[COM(2022) 659 final — 2022/0390 (COD)]

(2023/C 140/09)

Relatore: **Arnaud SCHWARTZ**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 8.12.2022
Base giuridica	Articolo 43, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
Sezione competente	Agricoltura, sviluppo rurale e ambiente
Adozione in sezione	10.1.2023
Adozione in sessione plenaria	24.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	187/0/4

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la proposta di regolamento relativo all'etichettatura degli alimenti biologici per animali da compagnia e ne chiede la rapida adozione, per assicurare la continuità con i requisiti vigenti prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici ⁽¹⁾.

1.2. Il CESE ritiene che il settore degli alimenti per animali da compagnia possa contribuire agli obiettivi del Green Deal europeo e che questi nuovi provvedimenti in materia di etichettatura permetteranno di sviluppare e valorizzare la relativa filiera, sia mediante la vendita di prodotti ai consumatori attenti all'origine bio di ciò che acquistano, sia grazie alla possibilità di creare valore aggiunto per i sottoprodotti biologici. In questo modo il settore sarà quindi in grado di contribuire, anche se moderatamente, al conseguimento dell'obiettivo di destinare il 25 % delle superfici agricole dell'UE all'agricoltura biologica entro il 2030, come previsto dalle due strategie *Dal produttore al consumatore* e *Biodiversità* e dal piano d'azione europeo per lo sviluppo della produzione biologica.

1.3. Il CESE incoraggia la Commissione e le istituzioni europee a informare in merito a questo nuovo regolamento e ai suoi obiettivi, in modo da aumentare ulteriormente la domanda di prodotti biologici e rafforzare la fiducia dei consumatori nei loro confronti.

1.4. Dato che gli alimenti per animali da compagnia sono destinati alla vendita ai consumatori, il CESE raccomanda di coinvolgere e consultare l'industria nei lavori legislativi sulla sostenibilità dei prodotti alimentari, che riguardano ad esempio l'etichettatura dei prodotti alimentari sostenibili, le prestazioni ambientali dei prodotti e gli imballaggi sostenibili ⁽²⁾.

2. Contesto

2.1. Il nuovo regolamento dell'UE relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici ⁽³⁾, entrato in vigore il 1° gennaio 2022, ha introdotto obblighi rigorosi in materia di etichettatura per gli alimenti biologici, i mangimi e gli alimenti per animali da compagnia. Infatti, mentre, anteriormente al 1° gennaio 2022, norme nazionali o norme private consentivano di etichettare come biologici gli alimenti per animali da compagnia, in particolare quelli per gatti e cani, anche se non tutti i loro ingredienti agricoli erano biologici, con il nuovo regolamento questo tipo di etichettatura non è più possibile.

⁽¹⁾ Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (GU L 150 del 14.6.2018, pag. 1).

⁽²⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Verso un quadro per l'etichettatura di sostenibilità dei prodotti alimentari che consenta ai consumatori di compiere scelte alimentari sostenibili» (parere d'iniziativa) (GU C 75 del 28.2.2023, pag. 97).

⁽³⁾ Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio (GU L 150 del 14.6.2018, pag. 1).

2.2. Il 28 novembre 2022, la Commissione europea ha quindi pubblicato una proposta di regolamento relativo all'etichettatura degli alimenti biologici per animali da compagnia⁽⁴⁾, al fine di stabilire norme specifiche in materia di etichettatura per gli alimenti per animali da compagnia. L'obiettivo è autorizzare l'utilizzo del logo di produzione biologica dell'Unione europea solo per gli alimenti per animali da compagnia, in particolare quelli destinati a gatti e cani, che soddisfino rigorosi criteri definiti dal legislatore dell'UE.

2.3. Le norme di etichettatura proposte per gli alimenti biologici per animali da compagnia rispecchiano le norme di etichettatura applicabili agli alimenti per uso umano: per essere etichettati come biologici e recare il logo di produzione biologica dell'UE, gli alimenti biologici per animali da compagnia devono contenere almeno il 95 % in peso di ingredienti agricoli biologici (se gli ingredienti agricoli biologici sono presenti in percentuale inferiore al 95 %, il riferimento «biologico» può essere utilizzato soltanto nell'elenco degli ingredienti in relazione agli ingredienti biologici con l'indicazione della percentuale totale di ingredienti biologici sul quantitativo totale degli ingredienti agricoli).

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE ribadisce il proprio sostegno al piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica nell'UE⁽⁵⁾, riconoscendo il ruolo che l'agricoltura biologica svolge nel conseguimento degli obiettivi del Green Deal europeo, e in particolare le misure volte a rafforzare ulteriormente la domanda di prodotti biologici e la fiducia dei consumatori nei confronti di tali prodotti.

3.2. In tale contesto, il CESE riconosce la necessità di adottare quanto prima la proposta di regolamento in esame, allo scopo di permettere l'utilizzo del logo di produzione biologica dell'UE per gli alimenti per animali da compagnia che non contengono il 100 % (ma almeno il 95 % in peso) di ingredienti biologici, come già avviene effettivamente sul campo per determinati prodotti. Tuttavia, il CESE raccomanda di prevedere, in futuro, l'attuazione di questo tipo di atto normativo in concomitanza con l'entrata in vigore del testo di base, in modo da evitare situazioni di vuoto giuridico sfavorevoli sia per i produttori che per i consumatori/acquirenti.

3.3. Il CESE è favorevole all'introduzione delle norme di etichettatura proposte per gli alimenti biologici per animali da compagnia, in considerazione dell'elevata percentuale di prodotti biologici obbligatori (95 % in peso) e della somiglianza con le norme applicabili agli alimenti biologici per uso umano, che rendono possibile un utilizzo uniforme del logo dell'UE e una comprensione più immediata da parte dei consumatori cui sono destinati entrambi i tipi di prodotti.

3.4. Il CESE osserva che, sebbene i prodotti biologici trovino scarso impiego negli alimenti per animali da compagnia, questo settore è in rapida espansione (crescita annua del 3,1 % e presenza di un animale da compagnia nel 46 % delle famiglie europee⁽⁶⁾). Secondo i dati di settore, la tendenza alla «umanizzazione» degli animali da compagnia induce molti padroni a cercare alimenti che rispecchino i loro gusti, e ad acquistare di conseguenza prodotti di alta gamma, compresi quelli biologici⁽⁷⁾. Il CESE accoglie quindi con favore queste nuove disposizioni in materia di etichettatura, che potranno stimolare questo mercato degli alimenti biologici per animali da compagnia, sia attraverso le vendite ai consumatori che prediligono prodotti bio sia attraverso la possibilità di creare valore aggiunto per i sottoprodotti biologici.

3.5. Queste nuove misure di etichettatura saranno quindi in grado, a parere del CESE, di contribuire, anche se moderatamente, al conseguimento dell'obiettivo di destinare il 25 % delle superfici agricole dell'UE all'agricoltura biologica entro il 2030, come previsto dalle due strategie *Dal produttore al consumatore* e *Biodiversità* e dal piano d'azione europeo per lo sviluppo della produzione biologica.

3.6. Il CESE accoglie con favore l'applicazione delle disposizioni sulle informazioni obbligatorie relative all'origine degli alimenti, per quanto riguarda le materie prime utilizzate nella composizione degli alimenti per animali da compagnia, che prevedono l'utilizzo delle seguenti indicazioni obbligatorie: «Agricoltura UE», «Agricoltura non UE», «Agricoltura UE/non UE», o «Agricoltura + nome di un paese» o «Agricoltura + nome di un paese e di una regione».

⁽⁴⁾ Proposta di regolamento relativo all'etichettatura degli alimenti biologici per animali da compagnia, COM(2022) 659 final.

⁽⁵⁾ 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 relativa a un piano d'azione per lo sviluppo della produzione biologica [COM(2021) 141 final] (GU C 517 del 22.12.2021, pag. 114).

⁽⁶⁾ Fonte: FEDIAF (Federazione europea dell'industria di alimenti per animali da compagnia), <https://europeanpetfood.org/about/statistics/>.

⁽⁷⁾ Fonte: FEDIAF (Federazione europea dell'industria di alimenti per animali da compagnia), <https://europeanpetfood.org/pet-food-facts/pet-food-trends/>.

3.7. Il CESE incoraggia la Commissione e le istituzioni europee a informare in merito a questo nuovo regolamento e ai suoi obiettivi, in modo da aumentare ulteriormente la domanda di prodotti biologici e rafforzare la fiducia dei consumatori nei loro confronti.

3.8. Infine, il CESE ritiene che tali misure di etichettatura dovrebbero permettere di avviare, se non addirittura di rafforzare, il dialogo con i produttori di alimenti per animali da compagnia, al fine di assicurare l'adesione da parte del settore ai principi dei sistemi alimentari sostenibili, e di accrescere il loro contributo agli obiettivi del Green Deal europeo.

Bruxelles, 24 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro

[COM(2022) 782 final]

(2023/C 140/10)

Relatore: **Petru Sorin DANDEA**

Consultazione	Commissione europea, 19.12.2022
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	21.12.2022
Adozione in sessione plenaria	24.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	169/0/3

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) appoggia le raccomandazioni formulate dalla Commissione e avanza una serie di proposte supplementari.

1.2. Il CESE si richiama alle conclusioni del parere precedente⁽¹⁾, adottato a larga maggioranza nella sessione plenaria dell'ottobre 2022.

1.3. Il CESE raccomanda che i due livelli di consumo proposti siano fissati in modo tale da proteggere tutte le famiglie che incontrano gravi difficoltà nel pagamento delle bollette addebitate per l'energia utilizzata. Il CESE ritiene che questa politica dei due livelli debba essere applicata non solo per le persone al di sotto della soglia di povertà, ma anche per le persone appartenenti alla classe media che, a causa del basso reddito percepito, non riusciranno a pagare le bollette con un consumo d'energia fatturato a prezzi di mercato.

1.4. Il CESE appoggia la proposta della Commissione di ricorrere al quadro temporaneo di crisi per gli aiuti di Stato (*State Aid Temporary Crisis Framework*) e raccomanda agli Stati membri di utilizzare tutti i mezzi possibili per aiutare le imprese, in generale, e le PMI, in particolare.

1.5. Il CESE raccomanda di avvalersi con cautela della politica monetaria perché, nell'attuale contesto così complesso, può generare effetti ciclici fintantoché l'inflazione è il risultato di fattori esogeni.

1.6. Il CESE appoggia l'invito che la Commissione rivolge ai paesi della zona euro affinché mettano in sintonia la loro politica di bilancio con la politica monetaria della Banca centrale europea. Tale sintonia è importante per il successo della politica monetaria nel contenere l'inflazione.

1.7. Il CESE ritiene che il completamento sia dell'unione dei mercati dei capitali che dell'unione bancaria costituirà un passo importante nell'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, e raccomanda agli Stati membri di adoperarsi per accelerare l'iter che porterà a questo risultato.

1.8. Il CESE raccomanda agli Stati membri di attuare rapidamente a livello nazionale la direttiva sui salari minimi. Ciò potrebbe portare a un aumento del salario minimo e creare una rete di sicurezza per i lavoratori a basso reddito, preservando quindi il potere d'acquisto dei salari in questo periodo di forte inflazione.

⁽¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo — Considerazioni supplementari sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti «Analisi annuale della crescita sostenibile 2022» [COM(2021) 740 final] (parere d'iniziativa) (GU C 75 del 28.2.2023, pag. 43).

1.9. La Commissione raccomanda agli Stati membri di cogliere l'opportunità offerta dal dialogo sociale per coinvolgere le parti sociali nell'elaborazione e attuazione delle politiche necessarie per attenuare gli effetti della crisi. Il CESE appoggia con forza la proposta della Commissione.

2. Contesto

2.1. La ripresa della crescita economica non solo nella zona euro, ma in tutta l'Unione europea, che era iniziata nel 2021 è stata bruscamente interrotta dalla guerra che la Federazione russa ha mosso contro l'Ucraina. La considerevole dipendenza dei paesi della zona euro dalle importazioni di combustibili fossili provenienti dalla Federazione russa, contro cui l'UE ha adottato delle sanzioni, ha generato un clima di incertezza, con notevoli ripercussioni sulle catene di approvvigionamento. Questi fattori hanno provocato una crisi energetica e, successivamente, il rialzo dell'inflazione con cui è alle prese non solo la zona euro, ma l'Unione europea in generale.

2.2. Anche se il tasso d'inflazione è leggermente calato a novembre, scendendo al 10,0 % dal 10,6 % registrato a ottobre, l'inizio della stagione fredda, i problemi legati all'approvvigionamento di combustibili e la conseguente crisi energetica possono portare a una nuova fiammata dell'inflazione nei prossimi mesi.

2.3. La Banca centrale europea ha fatto leva sulla politica monetaria per riportare l'inflazione entro parametri sostenibili (obiettivo del 2 % nel medio termine), ma i suoi sforzi potrebbero rivelarsi insufficienti non solo per effetto dei fattori esogeni che hanno determinato la crisi, ma anche per la difficoltà di mettere in sintonia la politica monetaria con la politica di bilancio, che è frammentata tra gli Stati membri.

2.4. Questa crisi in atto su più fronti è andata a sommarsi alla crisi climatica che l'Unione europea sta affrontando. Inoltre, non solo la velocità di convergenza ha fatto registrare un rallentamento significativo, ma è possibile osservare persino frammentazione e divergenza in alcuni settori, oltre che tra le economie degli Stati membri della zona euro.

2.5. La crisi energetica ha causato una perdita di competitività per numerosi settori e imprese operanti nel mercato unico.

2.6. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e la politica di coesione hanno contribuito in misura significativa ad aiutare gli Stati membri della zona euro a mantenere il livello di investimenti necessario per conseguire gli obiettivi del Green Deal, ma sono necessari sforzi supplementari per garantire un'accelerazione della transizione verso la neutralità in termini di emissioni di CO₂ e per ridurre considerevolmente la dipendenza energetica.

2.7. In questo contesto particolarmente difficile e complesso, lo scorso 22 novembre la Commissione europea ha presentato la sua proposta di raccomandazione del Consiglio ⁽²⁾ sulla politica economica della zona euro per il 2023.

3. Osservazioni generali e particolari

3.1. Il CESE appoggia le raccomandazioni formulate dalla Commissione, ma ritiene necessarie anche le seguenti proposte.

3.2. Il CESE si richiama alle conclusioni del proprio parere ECO/590, adottato a larga maggioranza nella sessione plenaria dell'ottobre 2022 ⁽³⁾.

3.3. Nel contesto della crisi energetica, l'inverno 2022-2023 sarà molto difficile sia per le famiglie che per le imprese dell'Unione europea. Per proteggere le persone più vulnerabili, la Commissione europea propone una politica basata su due livelli, in applicazione della quale, fino a un certo livello di consumo energetico, il consumatore vulnerabile pagherà un prezzo inferiore a quello di mercato. La politica relativa ai due livelli di consumo proposta dalla Commissione per proteggere le famiglie vulnerabili nel quadro della crisi energetica dovrebbe essere applicata dagli Stati membri in modo inclusivo. Il CESE raccomanda che i due livelli di consumo proposti siano fissati in modo tale da proteggere tutte le famiglie che incontrano gravi difficoltà nel pagamento delle bollette addebitate per l'energia utilizzata.

Il CESE ritiene che questa politica dei due livelli debba essere applicata non solo per le persone al di sotto della soglia di povertà, ma anche per le persone appartenenti alla classe media che, a causa del basso reddito percepito, non riusciranno a pagare le bollette con un consumo d'energia fatturato a prezzi di mercato.

⁽²⁾ Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, COM(2022) 782 final.

⁽³⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo — Considerazioni supplementari sulla raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro [COM(2021) 742 final] (parere d'iniziativa) (GU C 75 del 28.2.2023, pag. 43).

3.4. Per quanto riguarda le imprese, la Commissione ritiene che gli Stati membri debbano sostenerle per evitare loro un arresto dell'attività, un sostegno che può essere fornito anche per mezzo del quadro temporaneo di crisi per gli aiuti di Stato (*State Aid Temporary Crisis Framework*). Il CESE appoggia la proposta della Commissione di ricorrere a tale quadro temporaneo e raccomanda agli Stati membri di utilizzare tutti i mezzi possibili per aiutare le imprese, in generale, e le PMI, in particolare.

3.5. Il rialzo dell'inflazione, causato dall'aumento dei prezzi per il gas naturale e dalla crisi energetica, ha raggiunto lo scorso ottobre il 10,6 %, ossia il suo massimo da quando l'euro è entrato in circolazione. La Banca centrale europea ha agito per tempo, facendo leva sulla politica monetaria per contenere la crescita dell'inflazione e consentire che il tasso torni al di sotto del 2 % (obiettivo a medio termine). Il CESE raccomanda di avvalersi con cautela della politica monetaria perché, nell'attuale contesto così complesso, può generare effetti ciclici fintantoché l'inflazione è il risultato di fattori esogeni.

3.6. I salari nei paesi della zona euro hanno fatto registrare un lieve aumento nel 2022, ma ben al di sotto dell'inflazione. Il CESE concorda con le raccomandazioni che la Commissione europea rivolge agli Stati membri affinché agiscano, nel rispetto delle prassi e dei modelli nazionali di contrattazione collettiva, per salvaguardare il potere d'acquisto dei salari, in particolare per i lavoratori vulnerabili a basso reddito. Il CESE raccomanda agli Stati membri di attuare rapidamente a livello nazionale la direttiva sui salari minimi. Ciò potrebbe portare a un aumento del salario minimo e creare una rete di sicurezza per i lavoratori a basso reddito, preservando quindi il potere d'acquisto dei salari.

3.7. Il CESE appoggia l'invito che la Commissione rivolge ai paesi della zona euro affinché mettano in sintonia la loro politica di bilancio con la politica monetaria della Banca centrale europea. Tale sintonia è importante per il successo della politica monetaria nel contenere l'inflazione. Il Comitato ritiene che la Commissione e gli Stati membri debbano adoperarsi in misura maggiore per dare attuazione al primo pilastro proposto all'interno del quadro inclusivo sulla BEPS elaborato in sede OCSE. La sua attuazione potrebbe generare entrate importanti per gli Stati membri che, dopo gli sforzi compiuti durante la pandemia di COVID-19, sono alle prese con un debito pubblico elevato e — di conseguenza — dispongono di un margine di manovra minore per attuare politiche di bilancio adatte a periodi di crisi.

3.8. Il CESE appoggia la proposta della Commissione di proseguire gli sforzi volti ad assicurare il completamento dell'unione dei mercati dei capitali e dell'unione bancaria. Il CESE ritiene che il completamento di questi due progetti politici costituisca un passo importante nell'approfondimento dell'Unione economica e monetaria.

3.9. Nel contesto di questa crisi in atto su più fronti, gli Stati membri devono agire per contenerne gli effetti negativi su famiglie e imprese. La Commissione raccomanda agli Stati membri di cogliere l'opportunità offerta dal dialogo sociale per coinvolgere le parti sociali nell'elaborazione e attuazione delle politiche necessarie per attenuare gli effetti della crisi. Il CESE appoggia con forza la proposta della Commissione.

Bruxelles, 24 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Definire la rotta verso un pianeta blu sostenibile — Comunicazione congiunta sull'agenda dell'UE per la governance internazionale degli oceani»

[JOIN(2022) 28 final]

(2023/C 140/11)

Relatore: **Stefano PALMIERI**

Consultazione	Commissione europea, 25.11.2022
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Decisione dell'Assemblea plenaria	15.6.2022
Sezione competente	Relazioni esterne
Adozione in sezione	20.12.2022
Adozione in sessione plenaria	24.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuiti)	184/0/1

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. La governance degli oceani non dovrebbe essere considerata una mera «questione che riguarda le politiche marittime». L'ambiente marino costituisce un sistema complesso, in termini di settori, legislazione, parti interessate a diversi livelli (locale, regionale, mondiale) e dimensioni. Si intreccia con le politiche, le azioni e le attività terrestri e richiede un sostegno basato sulle conoscenze per l'adozione delle decisioni con un approccio integrato transdisciplinare e una diplomazia scientifica. Il CESE accoglie con favore la proposta di istituire un gruppo intergovernativo per la sostenibilità degli oceani.

1.2. Il CESE si compiace per la designazione di zone marine protette, sostiene il conseguimento della neutralità in termini di emissioni di carbonio e la demolizione sostenibile delle navi.

1.3. Le decisioni e gli interventi richiedono coerenza tra le diverse politiche e i diversi accordi, con una valutazione trasparente della fattibilità rispetto agli impatti. Il CESE sostiene il ruolo svolto dall'UE in qualità di attore legislativo e il contributo fornito al rafforzamento delle reti e dei partenariati a livello mondiale, prestando attenzione al ruolo della ricerca e dell'innovazione.

1.4. Il CESE chiede l'introduzione di disincentivi finanziari contro l'utilizzo di bandiere di comodo (ad esempio l'istituzione di un fondo dedicato costituito da garanzie per la demolizione delle navi) e propone di estendere il meccanismo di adeguamento del carbonio per coprire l'ampia gamma di inquinanti che hanno un impatto sull'ecosistema marino.

1.5. Il CESE accoglie con favore l'approccio di «tolleranza zero» nei confronti dei sistemi di cattura accessoria e di pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN) e incoraggia l'UE a sostenere gli operatori onesti nel conseguimento di una conservazione e di una gestione sostenibili delle risorse della pesca. Invita inoltre la Commissione a sostenere la pesca industriale e su piccola scala a basso impatto e sostenibile, l'acquacoltura e l'alghicoltura «a impatto zero», per garantire la sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle regioni.

1.6. L'estrazione mineraria in mare profondo necessita ancora di solidi risultati scientifici per valutare gli effetti a lungo termine sull'ambiente. Il CESE accoglie con favore l'adozione da parte della Commissione dell'approccio precauzionale e chiede una moratoria sull'autorizzazione delle licenze di estrazione da parte dell'Autorità internazionale dei fondali marini (ISA). Raccomanda altresì l'istituzione di gruppi di esperti scientifici internazionali indipendenti incaricati di fornire informazioni basate sulle conoscenze, da utilizzare per le decisioni e gli interventi.

1.7. L'impatto degli ordigni inesplosi, degli inquinanti emergenti e delle catastrofi naturali può trasformare l'uso dello spazio marittimo e i conseguenti scenari economici/geopolitici. Il CESE si compiace per gli sforzi messi in campo dalla Commissione per affrontare queste sfide.

1.8. La sicurezza in mare è fondamentale. È necessario un ricambio generazionale delle competenze e delle tecnologie, accompagnato da condizioni di vita e di lavoro dignitose. Il CESE invita inoltre gli Stati membri a ratificare la Convenzione n. 188/2007 ⁽¹⁾ dell'Organizzazione internazionale del lavoro e a garantirne l'efficace recepimento nel diritto nazionale degli Stati membri dell'UE ⁽²⁾. Accoglie con favore la direttiva 2017/159 del Consiglio ⁽³⁾ e chiede che il campo di applicazione della procedura sia ampliato per migliorare le condizioni di vita e di lavoro e per proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori nel settore della pesca marittima.

1.9. Il CESE ricorda che le regioni ultraperiferiche ⁽⁴⁾ — per via delle loro caratteristiche geografiche — devono assumere un ruolo chiave nel quadro della governance degli oceani, come è previsto nel documento COM(2022) 198 final ⁽⁵⁾, ma che viene invece completamente ignorato nella comunicazione JOIN(2022) 28 final.

1.10. Per una nuova e rafforzata governance internazionale degli oceani, promossa dall'UE, il CESE chiede un coinvolgimento efficace e trasparente — in ogni fase di questo processo, dalla consultazione e dalla co-progettazione dei piani all'attuazione e alla valutazione finale — delle diverse parti interessate nello sviluppo di un sostegno alle politiche basato sulle conoscenze, nonché nella comunicazione e nella sensibilizzazione. Si potrebbero adottare nuove forme di strutture organizzative per affrontare la complessità delle sfide.

1.11. Il CESE raccomanda un'ampia diffusione delle conoscenze sul diritto del mare tra tutti i cittadini dell'UE. Serve un diritto internazionale che disciplini i diversi ambiti di competenza (confini costieri, zone economiche, protezione delle risorse marine, definizione di «porto sicuro» ecc.), in particolare per chiarire gli obblighi internazionali in materia di salvataggio e assistenza in mare, codificando i concetti di pericolo e i metodi di ricerca e soccorso ⁽⁶⁾. Il CESE chiede una corretta applicazione di questa norma, affermando il principio fondamentale secondo cui gli esseri umani in pericolo in mare devono essere salvati e condotti in un porto sicuro senza dubbi e senza condizioni.

1.12. Data l'importanza dell'Artico, dal punto di vista geopolitico e ambientale, il CESE accoglie con favore l'impegno dell'UE ad attuare pienamente l'**accordo volto a impedire la pesca non regolamentata nelle acque d'altura del Mar Glaciale Artico centrale**, gli sforzi per la designazione di zone marine protette nell'Artico e il divieto di trivellazione di idrocarburi ⁽⁷⁾.

1.13. Il CESE rileva una mancanza di ambizione negli investimenti pianificati volti ad affrontare le sfide della governance degli oceani e chiede pertanto l'istituzione di un fondo per gli oceani adeguato, a sostegno delle sfide marittime.

2. Osservazioni generali sul quadro di riferimento

2.1. Una delle principali sfide per quanto riguarda le tematiche marine e marittime è la **coerenza** tra gli interventi ai diversi livelli (mondiale, nazionale, regionale e locale) e tra i diversi settori. Molte istanze concorrenti possono compromettere gli interventi e ridurre drasticamente l'impatto.

⁽¹⁾ Convenzione dell'OIL sul lavoro nel settore della pesca n. 188/2007.

⁽²⁾ Attualmente 167 Stati non hanno ratificato la convenzione n. 188; tra questi 19 Stati membri dell'UE, tra cui importanti paesi costieri, quali Cipro, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Malta, Spagna e Svezia.

⁽³⁾ Direttiva (UE) 2017/159 del Consiglio, del 19 dicembre 2016, recante attuazione dell'accordo relativo all'attuazione della Convenzione sul lavoro nel settore della pesca del 2007 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, concluso il 21 maggio 2012, tra la Confederazione generale delle cooperative agricole nell'Unione europea (Cogeca), la Federazione europea dei lavoratori dei trasporti e l'Associazione delle organizzazioni nazionali delle imprese di pesca dell'Unione europea (Europêche) (GU L 25 del 31.1.2017, pag. 12).

⁽⁴⁾ Le RUP sono costituite da isole e arcipelaghi, più un territorio di terraferma (la Guyana francese). Queste regioni, nove in tutto, si trovano nell'Oceano Atlantico occidentale, nel bacino dei Caraibi, ai margini della foresta amazzonica e nell'Oceano Indiano: Guyana francese, Guadalupa, Martinica, Saint-Martin, Riunione e Mayotte (Francia), Azzorre e Madera (Portogallo) e isole Canarie (Spagna).

⁽⁵⁾ COM(2022) 198 final, Mettere al primo posto le persone, garantire una crescita sostenibile e inclusiva, liberare il potenziale delle regioni ultraperiferiche dell'UE.

⁽⁶⁾ Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo (Amburgo, 29 aprile 1979); Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay, 10 dicembre 1982); Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare (25 maggio 1980).

⁽⁷⁾ Comunicazione congiunta Commissione/SEAE JOIN(2021) 27 final, *Un impegno rafforzato dell'UE per un Artico pacifico, sostenibile e prospero*.

2.2. La governance degli oceani richiede un sostegno alle decisioni basato sulle conoscenze. L'impatto degli esseri umani sull'ambiente marino **non è limitato alle attività in mare** (estrazione mineraria, pesca, trasporti), ma comprende anche azioni sulla terraferma che comportano un inquinamento su scala più ampia (rifiuti, pesticidi, antibiotici, fosfati, plastica, esplosivi ecc.). È pertanto fondamentale integrare gli oceani non solo nell'OSS 14, ma anche negli obiettivi che riguardano la produzione industriale e i comportamenti collettivi. Un ecosistema marino sano e produttivo richiede un approccio più integrato, che comprenda aspetti non limitati alle questioni marine e marittime.

2.3. Negli ultimi anni, in seguito all'emergere della complessità in molti contesti, sono state sviluppate **nuove modalità di governance**, guidate principalmente dalla scienza del mercato e delle reti. I sistemi complessi sono poco controllabili e le loro dinamiche a lungo termine non sono facili da prevedere. Gli oceani costituiscono un sistema complesso in cui l'enorme discrepanza normativa tra le zone costiere e quelle offshore, le controversie a livello di governi nazionali e il settore privato suggeriscono che potrebbe essere necessario adottare una **diplomazia scientifica** rinnovata per affrontare le sfide. Il CESE riconosce la necessità di sviluppare strumenti di gestione adeguati allo scopo e interfacce politiche quali iniziative per integrare dimensioni diverse e interconnesse.

2.4. Il CESE sostiene il ruolo svolto dall'UE in qualità di attore legislativo e il contributo fornito al rafforzamento delle reti e dei partenariati a livello mondiale, prestando attenzione al **ruolo della ricerca e dell'innovazione**, fornendo soluzioni e orientamenti e promuovendo iniziative specifiche.

3. Una valutazione della comunicazione della Commissione

Il presente parere verte sui quattro settori della proposta: 1) *rafforzare il quadro internazionale di governance degli oceani*; 2) *verso la sostenibilità degli oceani entro il 2030*; 3) *garantire la sicurezza in mare*; 4) *sviluppare la conoscenza degli oceani*.

3.1. Rafforzare il quadro internazionale di governance degli oceani

3.1.1. Il CESE accoglie con favore l'impegno della Commissione a sostenere i più elevati standard internazionali in materia di trasparenza, buona governance e inclusione dei portatori di interessi nelle organizzazioni internazionali, quali l'Autorità internazionale dei fondali marini (ISA) e l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

3.1.2. Il CESE ribadisce il ruolo svolto dall'UE nel settore legislativo, anche attraverso la diplomazia scientifica e il rafforzamento delle reti e dei partenariati a livello mondiale. In particolare, il Comitato sottolinea la necessità di introdurre un sistema di monitoraggio e di adottare interventi appropriati. La designazione di **zone marine protette** (ZMP) e di «altre efficaci misure di conservazione basate sul territorio» (OECM), con un obiettivo del 30 % entro il 2030, è accolta con favore, laddove ne sia riconosciuta la rilevanza per il funzionamento del sistema oceanico e l'adozione degli interventi si basi sull'analisi dell'efficienza e dell'efficacia di ciascun settore specifico, tenendo conto dei costi, delle responsabilità, dei tempi e del monitoraggio.

3.1.3. Il CESE osserva che, nonostante alcuni progressi tecnologici in questi ultimi anni, viene riferito che gli impatti a lungo termine dell'estrazione mineraria in **mare profondo** risultano ancora visibili e l'ecosistema ancora in fase di ripresa per le aree in cui si è scavato molti decenni fa⁽⁸⁾. Il CESE accoglie con favore l'adozione da parte della Commissione dell'approccio precauzionale e chiede una moratoria sull'autorizzazione delle licenze di estrazione da parte dell'ISA. Invita l'ISA a istituire un gruppo di esperti scientifici internazionali indipendenti, incaricati di tradurre le analisi basate sulle conoscenze in decisioni politiche ben definite. Il CESE propone inoltre di promuovere gli investimenti in ricerca e sviluppo per soluzioni alternative alle materie prime estratte dai fondali marini.

3.1.4. **La piccola pesca costiera e l'acquacoltura** sono fattori essenziali per la sopravvivenza di molte comunità costiere e per la conservazione del loro patrimonio culturale. Il settore della pesca in generale e, in particolare, la pesca tradizionale e su piccola scala, hanno pagato il prezzo più elevato della crisi economica, motivo per cui oggi il settore ha bisogno di una strategia specifica per recuperare una posizione solida sul mercato⁽⁹⁾. Il CESE chiede interventi adeguati per rafforzare tali attività, diversificare le fonti di reddito delle comunità locali (ad esempio il turismo costiero e le attività acquatiche ricreative), sostenere il riorientamento delle carriere, gli aiuti alle regioni locali depresse e la sostenibilità ambientale⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Cfr. <https://www.jpi-oceans.eu/en/ecological-aspects-deep-sea-mining>.

⁽⁹⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Dimensione sociale della pesca» (parere esplorativo) (GU C 14 del 15.1.2020, pag. 67).

⁽¹⁰⁾ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/publications/communication-commission-towards-strong-and-sustainable-eu-algae-sector_it

3.1.5. Il CESE accoglie con favore l'**approccio di «tolleranza zero» nei confronti della pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata** e incoraggia l'UE a sostenere gli operatori onesti verso una conservazione e una gestione sostenibili della pesca. Il Comitato ribadisce il ruolo dell'UE nei dialoghi sulla pesca con i paesi terzi, al fine di promuovere l'osservanza degli obblighi internazionali. In tale contesto, il CESE riconosce che gli **accordi di partenariato per una pesca sostenibile (APPS)** costituiscono un contributo importante per un quadro solido con una serie di paesi terzi partner.

3.1.6. L'Artico si trova ad affrontare cambiamenti drastici che potrebbero comportare un rischio per l'ambiente e per l'equilibrio geopolitico. Il CESE accoglie con favore l'impegno dell'UE ad attuare pienamente l'**accordo volto a impedire la pesca non regolamentata nelle acque d'altura del Mar Glaciale Artico centrale**, gli sforzi per la designazione di zone marine protette nell'Artico e il divieto di trivellazione di idrocarburi ⁽¹¹⁾.

3.1.7. Il CESE riconosce le difficoltà di attuazione delle azioni nelle **zone non soggette a giurisdizione nazionale**, sottolineando la necessità di garantire la coerenza tra i diversi partenariati e accordi, e sostenendo gli sforzi dell'UE nei negoziati in corso per un trattato sull'alto mare.

3.2. Verso la sostenibilità degli oceani entro il 2030

3.2.1. Il CESE plaude agli impegni e agli sforzi volti a conseguire la **neutralità in termini di emissioni di carbonio** entro il 2050. L'UE svolge un ruolo importante in seno all'Organizzazione marittima internazionale (IMO) in un processo legislativo e operativo mondiale volto a decarbonizzare il settore marittimo e della pesca.

3.2.2. Il CESE riconosce che la lotta contro l'inquinamento marino rappresenta una sfida. L'interconnessione di diverse fonti, comprese quelle terrestri, insieme alla diversità delle parti interessate e dei confini legislativi rendono il quadro più complesso. Il Comitato sottolinea la necessità di affrontare la **diversità degli inquinanti** e di promuovere interventi efficaci. Sottolinea inoltre la necessità di un approccio coerente e dell'inclusione di aspetti che vanno oltre la governance degli oceani (ad esempio quelli trattati nel piano d'azione per l'inquinamento zero, nella strategia sulla biodiversità e nella strategia *Dal produttore al consumatore* ⁽¹²⁾) che hanno un forte impatto sull'inquinamento marino ⁽¹³⁾.

3.2.3. Gli **ordigni inesplosi (UXO)** comprendono sia le armi esplosive convenzionali che le armi chimiche scaricate in mare. In passato, le innegabili minacce derivanti dagli UXO in mare sono state classificate come modeste. Il problema richiede una strategia urgente, dal momento che la domanda di spazio marino da parte dei settori economici è in aumento e la maggior parte delle munizioni è esposta alla corrosione e alla perdita di prodotti tossici, cancerogeni, mutageni e teratogeni. Sono necessari interventi di individuazione, monitoraggio e mitigazione con il sostegno tecnologico e delle conoscenze comuni a livello europeo ⁽¹⁴⁾.

3.2.4. Il CESE accoglie con favore gli sforzi della Commissione volti a ridurre l'impatto ambientale delle munizioni scaricate in mare e osserva che i rischi non si limitano agli UXO della prima e della seconda guerra, ma riguardano anche altri conflitti (ad esempio nei Balcani e in Ucraina), né sono limitati alla possibile tossicità delle sostanze fuoriuscite ma si estendono anche alla detonazione accidentale o all'autodetonazione.

3.2.5. Il CESE riconosce l'impatto ambientale degli **attrezzi da pesca** sull'ecosistema e osserva che i costi di molte soluzioni proposte non sono sostenibili o che i loro effetti sono trascurabili a livello mondiale. Il CESE chiede l'introduzione di nuovi materiali/tecnologie per attenuare la sfida, accompagnati da misure di compensazione e da campagne mirate per sensibilizzare i pescatori in merito alle opportunità offerte ⁽¹⁵⁾.

⁽¹¹⁾ Comunicazione congiunta JOIN(2021) 27 final, Un impegno rafforzato dell'UE per un Artico pacifico, sostenibile e prospero.

⁽¹²⁾ Direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni (GU L 255 del 30.9.2005, pag. 11); direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE (GU L 151 del 7.6.2019, pag. 116).

⁽¹³⁾ Orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali, 2011; Principi guida su imprese e diritti umani delle Nazioni Unite, 2011.

⁽¹⁴⁾ Cfr. <https://www.jpi-oceans.eu/en/munition-sea>.

⁽¹⁵⁾ Cfr. le linee guida volontarie della FAO sulla marcatura degli attrezzi da pesca e il lavoro svolto dalle organizzazioni regionali di gestione della pesca e dalle convenzioni marittime regionali.

3.2.6. **Lo sfruttamento eccessivo degli stock ittici** e le catture accessorie sono riconosciuti come problemi reali a livello mondiale. Poiché il settore della pesca incide ampiamente su molte specie, vi sono fondati motivi di temere che ciò possa mettere a rischio la sostenibilità di alcune specie, mettendo a rischio l'equilibrio dell'intero ecosistema marino. Le attività dei pescatori locali, d'altra parte, costituiscono un aspetto significativo delle culture territoriali e di un'economia sostenibile che fornisce cibi sani ai cittadini attraverso un processo sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale ed economico. La pressione antropica sugli stock ittici può essere ridotta promuovendo l'**acquacoltura a impatto zero** (compresa l'alghicoltura).

3.2.6.1. Sulla base di questi aspetti, il CESE chiede:

- a) controlli e sanzioni più rigorosi per quanto riguarda la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata;
- b) interventi di monitoraggio e regolamentazione del settore della pesca, in modo da eliminare lo sfruttamento eccessivo degli stock ittici e le catture accessorie, e promuovere l'effettiva sostenibilità di tale settore;
- c) la promozione e il sostegno dell'acquacoltura e dell'alghicoltura a impatto zero, compresi gli aspetti relativi ai mangimi e al consumo energetico;
- d) erogazione di compensazioni economiche ai lavoratori durante le fasi di transizione verso la trasformazione delle tecnologie e dei sistemi di produzione.

3.2.7. Il trasporto marittimo movimentata oltre il 90 % delle merci commercializzate a livello mondiale e costituisce la spina dorsale dell'economia mondiale. Le navi oceaniche possono avere un impatto come fonte significativa di inquinamento anche al termine del loro ciclo di vita. Gli armatori dei paesi ad alto reddito spesso nascondono la vera identità delle navi registrandole in paradisi fiscali, anche per eludere le norme ambientali. In tale contesto, gli sforzi internazionali e regionali non sono riusciti a contrastare tali comportamenti⁽¹⁶⁾. Le nazioni battenti bandiera di comodo sono ancora utilizzate come ultima bandiera, anche dai paesi dell'UE, per sfuggire alle norme e risparmiare denaro. Il CESE suggerisce di considerare la **demolizione delle navi** come una fonte significativa di inquinamento marino e invita l'UE a: a) adottare misure volte a garantire una regolamentazione vincolante più rigorosa, b) monitorare le attività per evitare qualunque espediente finalizzato a eludere le norme di protezione dell'ambiente, c) introdurre un disincentivo finanziario contro l'utilizzo di bandiere di comodo, ad esempio istituendo un fondo dedicato costituito da garanzie — per tutta la durata di vita della nave — per garantire il rispetto delle norme dell'UE in materia di protezione dell'ambiente e della sicurezza, anche al di fuori della giurisdizione dell'UE.

3.3. *Garantire la sicurezza in mare*

3.3.1. Il CESE si congratula con l'UE per il rafforzamento del suo ruolo di garante della sicurezza marittima all'interno e all'esterno dei suoi confini. Invita l'Unione a individuare potenziali **zone marittime di interesse** alla luce dei recenti sviluppi geopolitici e a concentrarsi sulle priorità emergenti.

3.3.2. Il CESE si compiace per gli sforzi compiuti dall'UE per promuovere e attuare qualsiasi intervento volto ad aumentare la **sicurezza in mare**. Invita l'UE ad ampliare la gamma di settori coinvolti in attività in mare che possono mettere a rischio l'ambiente e la salute umana, tra cui il turismo, la demolizione e l'edilizia navale, l'energia e l'acquacoltura. Raccomanda inoltre di porre l'accento sulla **modernizzazione delle tecnologie** (ad esempio la propulsione verde), **degli spazi di lavoro e delle condizioni di lavoro** nei diversi settori logistici che ruotano attorno alle attività marine e marittime (ad esempio cantieri navali, porti, imbarcazioni ecc.).

3.3.3. Il CESE raccomanda di garantire la coerenza normativa tra le misure relative alla conservazione degli ecosistemi marini e le norme che disciplinano la sicurezza e le condizioni di lavoro in mare, attraverso valutazioni d'impatto riguardanti: **i) l'occupazione, ii) i salari, iii) le tecnologie, iv) le condizioni di vita e di lavoro dignitose e v) la formazione dei lavoratori**. Chiede inoltre un migliore coordinamento tra i vari servizi delle pubbliche amministrazioni a tutti i livelli, ai fini della gestione integrata dello spazio marino⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Cfr. Wan et al. Marine Policy, 2021.

⁽¹⁷⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Dimensione sociale della pesca» (parere esplorativo) (GU C 14 del 15.1.2020, pag. 67).

3.3.4. Il CESE invita gli Stati membri a **ratificare la Convenzione n. 188 dell'Organizzazione internazionale del lavoro**, mettendo a disposizione i mezzi necessari per il suo corretto recepimento negli ordinamenti nazionali e per la sua applicazione. Accoglie con favore la direttiva (UE) 2017/159 del Consiglio ⁽¹⁸⁾ e chiede di avviare i lavori per ampliarne l'ambito di applicazione, anche allo scopo di coprire gli effetti cumulativi degli impatti a lungo termine sulla salute umana. Inoltre, sottolinea la necessità di una legislazione UE veramente ambiziosa in materia di sostenibilità delle imprese e lavoro forzato ⁽¹⁹⁾.

3.3.5. Il CESE ritiene essenziale sviluppare principi generali e orientamenti pratici per servizi equi relativi al lavoro in questi settori, tra cui: a) orientamenti sufficienti e adeguati per i proprietari di pescherecci e i servizi (transfrontalieri) del mercato del lavoro; b) contratti standard per servizi (transfrontalieri) relativi al mercato del lavoro; c) orientamenti sufficienti e adeguati per i pescatori in cerca di lavoro a bordo di pescherecci (stranieri); e d) meccanismi per la presentazione di reclami ⁽²⁰⁾.

3.3.6. Un elemento legato alla conoscenza del mare e degli oceani e alla sicurezza in mare è rappresentato dalla necessaria ampia diffusione della conoscenza del diritto del mare e della sua effettiva applicazione. Serve un diritto internazionale che disciplini i diversi ambiti di competenza (confini costieri, zone economiche, protezione delle risorse marine, definizione di «porto sicuro» ecc.), in particolare per chiarire gli obblighi internazionali in materia di salvataggio e assistenza in mare, codificando i concetti di pericolo e i metodi di ricerca e soccorso.

3.3.7. Le **catastrofi naturali** (inondazioni, tsunami, eventi estremi) possono avere ripercussioni sull'ambiente marino, con conseguenti rischi indiretti per le attività umane e la salute. Il CESE sottolinea la necessità di affrontare le catastrofi naturali quali possibili fonti di rischi per l'ambiente e per le attività in mare in generale.

3.4. *Sviluppare la conoscenza degli oceani*

3.4.1. Il CESE riconosce la complessità del sistema oceanico in termini di variabili ambientali interconnesse, nonché la diversità delle parti interessate, della legislazione, delle culture e delle capacità locali. Chiede un coinvolgimento efficace e trasparente di diverse discipline e competenze tecniche (scienza dei dati, della complessità e delle reti, psicologia, sociologia, economia) nello sviluppo di un **sostegno politico basato sulle conoscenze** (come proposto per il gruppo intergovernativo per la sostenibilità degli oceani — IPOS).

3.4.2. Le conoscenze e le pratiche evidenziano **nuove modalità di governance** per affrontare le sfide della complessità con strutture autoorganizzative, in cui l'organizzazione decentrata sia stata sviluppata con buoni risultati. Il CESE chiede di estendere gli esempi e i modelli di buone pratiche a tutti i settori dell'economia blu, compresi quelli in grado di creare nuovi posti di lavoro e crescita (ad esempio il turismo, le attività subacquee ecc.) e al settore pubblico. L'assegnazione di fondi per un'economia blu sostenibile dovrebbe assicurare benefici sociali ed economici alle generazioni attuali e future, ripristinare e preservare la diversità, la produttività, la resilienza e il valore intrinseco degli ecosistemi marini e promuovere le tecnologie pulite, le energie da fonti rinnovabili e il riciclaggio ⁽²¹⁾.

3.4.3. La **società civile e le parti interessate locali** dovrebbero essere coinvolte in ogni fase del processo, dalla consultazione e dalla co-progettazione dei piani, all'attuazione fino alla valutazione finale. L'alfabetizzazione oceanica è fondamentale per innescare una trasformazione della società verso la sostenibilità integrata del sistema. Le strutture e i

⁽¹⁸⁾ Direttiva (UE) 2017/159 del Consiglio, del 19 dicembre 2016, recante attuazione dell'accordo relativo all'attuazione della Convenzione sul lavoro nel settore della pesca del 2007 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, concluso il 21 maggio 2012, tra la Confederazione generale delle cooperative agricole nell'Unione europea (Cogeca), la Federazione europea dei lavoratori dei trasporti e l'Associazione delle organizzazioni nazionali delle imprese di pesca dell'Unione europea (Europêche) (GU L 25 del 31.1.2017, pag. 12).

⁽¹⁹⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Dimensione sociale della pesca» (parere esplorativo) (GU C 14 del 15.1.2020, pag. 67); proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 [COM(2022) 71 final]; proposta di regolamento che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione [COM(2022) 453 final].

⁽²⁰⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Dimensione sociale della pesca» (parere esplorativo) (GU C 14 del 15.1.2020, pag. 67).

⁽²¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga il regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio» [COM(2018) 390 final — 2018/0210 (COD)] (GU C 110 del 22.3.2019, pag. 104).

processi organizzativi dovrebbero dare priorità alla dimensione sociale e al sostegno scientifico verso la sostenibilità integrata, rafforzando e finanziando misure volte a promuovere e sostenere il dialogo sociale, aumentare la sicurezza, migliorare le condizioni di lavoro, sviluppare le **competenze** dei lavoratori e **garantire il «ricambio generazionale»** ⁽²²⁾.

3.4.4. Il CESE plaude alla prassi dell'UE di condividere i dati marini e le osservazioni degli oceani. Riconosce l'**importanza dei servizi marini** e il loro impatto sull'economia, nonché i costi delle infrastrutture marine che richiedono ingenti investimenti da parte dei fondi nazionali. Osserva che la modellizzazione della complessità dell'ecosistema marino fatica ancora a consentire una comprensione dell'ecosistema e della sua interazione con le attività umane. Invita l'UE a promuovere l'accesso aperto e il riutilizzo dei dati, anche finanziando approcci innovativi per ridurre i costi delle osservazioni e fornendo una efficace **valutazione del buono stato ecologico** ⁽²³⁾.

3.4.5. Il CESE sottolinea la necessità di adottare una metodologia scientifica in materia di diplomazia scientifica e di negoziati. Il Comitato chiede l'introduzione di corsi di formazione per utenti finali e dirigenti, anche a livello locale, al fine di conseguire un'effettiva sostenibilità e la fattibilità delle azioni.

4. Le criticità

4.1. Il concetto di governance è associato a un'ampia varietà di fenomeni diversi, dai processi decisionali agli strumenti politici. L'ampiezza del concetto di governance può aver contribuito alla sua notevole popolarità e, molto probabilmente, al suo abuso. Gli oceani non conoscono confini politici e sono anche strettamente interconnessi con l'uso del suolo. Le sfide non possono essere risolte dai singoli paesi e richiedono un approccio transnazionale, sulla base di una condivisione fattibile ed efficace degli sforzi e delle responsabilità, adottando sistemi concepiti in maniera congiunta, piani d'azione e interventi comuni che colleghino gli sforzi locali a quadri regionali globali. Non è possibile adottare una modalità di governance unica per fornire strutture organizzative per dimensioni diverse. In tale contesto, il CESE osserva che il sostegno ai processi decisionali basato sulle conoscenze, la diplomazia scientifica e una legislazione coerente in tutti i paesi e settori sono fondamentali per affrontare la complessità delle sfide marine.

4.2. La continua domanda di spazio marino da parte dell'economia sta aumentando la complessità del sistema oceanico in termini di variabili ambientali interconnesse. La diversità delle parti interessate, della legislazione, delle culture e delle capacità locali è collegata alla progettazione e all'attuazione di interventi che possono essere sostenibili sotto il profilo ambientale, economico e sociale. Il CESE chiede l'adozione trasparente della metodologia scientifica nel coinvolgimento delle diverse discipline (scienza dei dati, della complessità e delle reti, psicologia, sociologia, economia ecc.) al momento di definire un sostegno basato sulle conoscenze per la governance degli oceani.

4.3. Una questione di fondamentale importanza per il futuro di molti settori coinvolti nelle attività in mare è il «ricambio generazionale». Alcuni aspetti che sembrano lontani dalla governance contribuiscono indirettamente ai buoni risultati di una gestione efficace delle attività in mare. Molte iniziative volte ad agevolare la modernizzazione delle tecnologie, la formazione professionale e il miglioramento delle condizioni di lavoro sono utili, ma necessitano anche di misure di accompagnamento e di un rendimento accettabile del capitale investito ⁽²⁴⁾.

4.4. Le attività sostenibili continuano a essere l'obiettivo principale di una governance proficua degli oceani e tutti i settori dovrebbero essere messi in condizione di conseguire tale obiettivo. Il CESE chiede che siano finanziate misure volte a migliorare la sicurezza e le condizioni di lavoro, ad esempio nei settori della formazione, dei servizi di consulenza, della promozione del capitale umano, del dialogo sociale, della salute e della sicurezza. Esorta i colegislatori a dare priorità alla dimensione sociale nell'adozione di strutture e processi organizzativi (ossia la governance), rafforzando e finanziando misure volte a promuovere e sostenere il dialogo sociale, la sicurezza, le condizioni di lavoro e le competenze.

⁽²²⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga il regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio» [COM(2018) 390 final — 2018/0210 (COD)] (GU C 110 del 22.3.2019, pag. 104).

⁽²³⁾ <https://jpi-oceans.eu/en/science-good-environmental-status>

⁽²⁴⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Dimensione sociale della pesca» (parere esplorativo) (GU C 14 del 15.1.2020, pag. 67).

4.5. Il CESE rileva una mancanza di ambizione negli investimenti pianificati volti ad affrontare le sfide della governance degli oceani. La lotta contro le fonti di inquinamento, gli interventi di mitigazione e la gestione delle attività in mare in tutti i settori richiedono adeguati sforzi finanziari, azioni strutturali e l'impegno della società civile. Accoglie con favore gli sforzi volti a ridurre le emissioni di gas a effetto serra e a incentivare risultati migliori e l'innovazione⁽²⁵⁾. In questo modo è possibile contribuire all'obiettivo ambizioso di decarbonizzare il settore del trasporto marittimo e di istituire un Fondo per gli oceani a sostegno delle sfide marittime. Il CESE chiede inoltre che il meccanismo di adeguamento del carbonio sia esteso agli aspetti ambientali e sociali.

4.6. Per le loro caratteristiche geografiche, le regioni ultraperiferiche possono svolgere un ruolo fondamentale se si vogliono cogliere tutte le opportunità legate agli oceani, ai mari e alle risorse marine, opportunità che vanno privilegiate in quanto hanno un grande potenziale per stimolare le economie, creare posti di lavoro di qualità e garantire il benessere delle persone⁽²⁶⁾. Per tutti questi motivi, il CESE ritiene che occorra rafforzare il ruolo specifico che le tali regioni possono rivestire nell'attuazione della governance degli oceani, in particolare: a) nella messa in atto della missione *Far rivivere i nostri oceani e le nostre acque entro il 2030*; b) nella raccolta e nel monitoraggio dei dati relativi all'attività di pesca; c) nella lotta contro la pesca illegale e indiscriminata e nella promozione della pesca sostenibile; d) nello scambio di conoscenze sulla pianificazione dello spazio marittimo⁽²⁷⁾.

4.7. L'alfabetizzazione oceanica ha contribuito alla comunicazione in merito alle sfide marine e può contribuire a promuovere la ricerca di soluzioni. La plastica ha ricevuto notevole attenzione da parte dei media e dei politici, ma è solo una delle numerose sfide per i mari e gli oceani. I legami tra le sfide marine, da un lato, e l'uso del suolo e il comportamento dei consumatori, dall'altro, sono spesso trascurati. Il CESE chiede una comunicazione più completa e trasparente sugli oceani, che colleghi anche la legislazione e gli interventi sia in mare che a terra. Si spera che ciò possa aprire la strada a una trasformazione della produzione industriale e alla creazione di nuove tecnologie e posti di lavoro maggiormente incentrati sulla sostenibilità ambientale.

4.8. La recente guerra in Ucraina ha cambiato lo scenario politico e ha attirato l'attenzione su emergenze impreviste (approvvigionamento energetico, inflazione). Sfide impreviste (come la sicurezza dei gasdotti Nord Stream e le munizioni scaricate nel Mar Nero, nonché l'importanza geopolitica strategica dell'Artico) richiedono ulteriori sforzi per adottare interventi congiunti adeguati. Nonostante il fatto che la guerra abbia avuto ripercussioni anche sul numero di migranti lungo la rotta dei Balcani occidentali, la pressione nei punti di attraversamento lungo le rotte del Mediterraneo resta elevata, mettendo a dura prova le capacità di accoglienza di alcuni paesi dell'UE ed esponendo le persone al rischio di incidenti. Il CESE chiede all'UE di intensificare gli sforzi per finanziare iniziative a sostegno della sicurezza in mare, in uno scenario che è destinato ad aggravarsi a causa delle pressioni climatiche ed economiche.

Bruxelles, 24 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

⁽²⁵⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, della decisione (UE) 2015/1814 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra e del regolamento (UE) 2015/757 [COM(2021) 551 final — 2021/0211 (COD)] e sulla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la decisione (UE) 2015/1814 per quanto riguarda il quantitativo di quote da integrare nella riserva stabilizzatrice del mercato per il sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra fino al 2030 [COM(2021) 571 final — 2021/0202 (COD)] (GU C 152 del 6.4.2022, pag. 175); Parere del Comitato europeo delle regioni — Far funzionare il sistema di scambio di quote di emissione (ETS) e il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) per le città e le regioni dell'UE (GU C 301 del 5.8.2022, pag. 116); Revisione da parte del Parlamento europeo del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (22 giugno 2022).

⁽²⁶⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema: «Le risorse delle regioni ultraperiferiche (RUP) per l'UE» (parere esplorativo) (GU C 194 del 12.5.2022, pag. 44).

⁽²⁷⁾ COM(2022) 198 final.

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 — Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica verde e giusta

[COM(2022) 409 final]

(2023/C 140/12)

Relatrice: **Tanja BUZEK**

Consultazione	Commissione europea, 26.7.2022
Base giuridica	Articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Decisione dell'Assemblea plenaria	13.7.2022
Sezione competente	Relazioni esterne
Adozione in sezione	20.12.2022
Adozione in sessione plenaria	24.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	158/3/4

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la comunicazione come un importante passo avanti nella direzione giusta. E sempre più importante disporre di un sistema commerciale aperto basato su regole, sfruttando nel contempo il potenziale del commercio per promuovere lo sviluppo sostenibile.

1.2. Il CESE reputa essenziale che la politica commerciale ottenga la legittimità politica, il sostegno e il supporto necessari per riuscire a concludere accordi commerciali negoziati. Per una sana ripresa dell'economia occorre interagire con i partner commerciali a livello mondiale, e la sostenibilità fa parte del pacchetto.

1.3. Il CESE sostiene il riesame globale che definisce un nuovo parametro di riferimento in materia di commercio e sviluppo sostenibile (CSS) e apprezza il fatto che diverse delle sue raccomandazioni siano state seguite nei punti d'azione indicati dalla Commissione, in particolare per quanto riguarda il rafforzamento del ruolo della società civile e dei gruppi consultivi interni (GCI).

1.4. Il CESE ravvisa ulteriori opportunità per rafforzare i GCI, a livello sia dell'accordo che della sua attuazione. Tuttavia, deplora il fatto che non venga intrapresa alcuna azione per coinvolgere in modo più approfondito la società civile nel processo negoziale.

1.5. Il CESE sottolinea la necessità di disposizioni più chiare e dettagliate in materia di CSS per definire meglio le tabelle di marcia e aiutare entrambi i partner commerciali a comprendere meglio ciò che ci si aspetta da loro; e si rammarica del fatto che quello di «transizione giusta» non sia diventato un concetto trasversale.

1.6. Il CESE accoglie con favore il nuovo orientamento politico, che spazia da un approccio maggiormente orientato ai risultati, attraverso una maggiore trasparenza e un rafforzamento del ruolo della società civile, ad un sostegno mirato, aumentando al tempo stesso il livello di impegno tramite l'inclusione della possibilità di imporre sanzioni commerciali come misura di extrema ratio.

1.7. Il CESE considera questi elementi come facenti parte integrante del «pacchetto» in tutti gli accordi, ritiene che vadano attuati attraverso un approccio mirato e specifico per paese, con obiettivi su misura e si attende che la Commissione li attui all'interno dei diversi sistemi commerciali e in tutti i diversi accordi commerciali, a partire, per quanto possibile, da quelli già esistenti.

1.8. **Il CESE accoglie con favore l'obiettivo di integrare la sostenibilità nei futuri accordi commerciali**, evidenzia l'importanza delle considerazioni relative alla sostenibilità sia ambientale che sociale negli appalti pubblici e riconosce l'importanza fondamentale di integrare questo approccio con altri strumenti autonomi per ottenere un effetto di coerenza e di rafforzamento reciproco.

1.9. **Il CESE invita la Commissione a intensificare la sensibilizzazione multilaterale** e a coordinare, ove possibile, con i partner i progressi e l'attuazione della strategia in materia di CSS.

2. Contesto

2.1. L'UE ha inserito disposizioni in materia di commercio e sviluppo sostenibile (CSS) negli accordi commerciali sin dall'accordo di partenariato economico UE-Cariforum e dall'accordo di libero scambio (ALS) UE-Corea del Sud. Da allora in tutti gli accordi commerciali di «nuova generazione» sono stati inseriti dei capitoli sul CSS, la cui portata è stata gradualmente ampliata.

2.2. Questi accordi traggono grande vantaggio da un meccanismo di monitoraggio della società civile. I GCI dell'UE e dei paesi partner, che riuniscono le competenze delle organizzazioni ambientali, sindacali e imprenditoriali, forniscono consulenza alle parti in merito all'attuazione dei capitoli sul CSS; dall'accordo con il Regno Unito in poi, il loro ambito di intervento copre l'intero accordo. Il CESE, che assicura le funzioni di segreteria per tutti i GCI dell'UE, ha intensificato il proprio sostegno sul piano sia organizzativo che politico, anche convocando e ospitando una riunione annuale di tutti i GCI. La Commissione europea ha riconosciuto il ruolo del CESE anche nella sua relazione annuale sull'attuazione e l'applicazione del 2022.

2.3. Nel giugno 2022, a seguito di una consultazione pubblica, la Commissione ha presentato la sua nuova strategia in materia di CSS nella comunicazione intitolata *Il potere dei partenariati commerciali: insieme per una crescita economica verde e giusta*. Tale riesame dà la priorità a una cooperazione più proattiva con i partner, a un approccio mirato e specifico per paese in materia di CSS, all'integrazione della sostenibilità al di là dei capitoli sul CSS, a un più stretto monitoraggio dell'attuazione degli impegni in materia di CSS, al rafforzamento del ruolo della società civile e al miglioramento dell'applicazione dei capitoli sul CSS includendo la possibilità di imporre sanzioni commerciali. Pur ribadendo gli stessi impegni vincolanti in tutti i suoi capitoli sul CSS, la Commissione raccomanda di adattare meglio l'attuazione dei suoi obiettivi di CSS alle sfide, alle esigenze e alle capacità di ciascun paese partner.

2.4. Il Parlamento europeo (PE) e il Consiglio hanno entrambi espresso il loro sostegno al nuovo approccio e hanno formulato in dettaglio le loro aspettative⁽¹⁾. La risoluzione del PE fa esplicito riferimento al parere del CESE sul tema *Commercio e sviluppo sostenibile di prossima generazione — Riesame del piano d'azione in 15 punti*⁽²⁾.

3. Fissare un nuovo parametro di riferimento in materia di CSS

3.1. Un approccio integrato al commercio e alla sostenibilità è la nuova norma, già visibile in una serie di accordi commerciali internazionali, anche al di là della rete commerciale propria dell'UE. Il CESE è favorevole a una politica commerciale equilibrata e trasparente che sostenga una concorrenza leale tra gli operatori commerciali internazionali, garantendo che le stesse regole e gli stessi standard ambientali, sociali e del lavoro si applichino a tutti e che il quadro commerciale sia reciprocamente vantaggioso.

3.2. Da lungo tempo il CESE chiede che la sostenibilità divenga uno dei motori della politica commerciale, data la funzione cruciale che il commercio deve assolvere nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite. Il Comitato accoglie con favore l'approccio globale di riesame adottato dalla Commissione, la quale lo accompagna a una consultazione pubblica, fornisce un'analisi comparativa delle disposizioni in materia di commercio e sviluppo sostenibile e delle buone pratiche negli ALS di determinati paesi terzi ed è impegnata a tenere, in ogni fase del processo, riunioni bilaterali e più ampie della società civile. Questo esercizio approfondito sottolinea l'impegno assunto dalla Commissione a non commettere di nuovo gli stessi errori.

⁽¹⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 ottobre 2022 sull'esito del riesame della Commissione del piano d'azione in 15 punti in materia di commercio e sviluppo sostenibile (2022/2692 (RSP)) e conclusioni del Consiglio sul riesame del commercio e della sostenibilità, 17 ottobre 2022.

⁽²⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Commercio e sviluppo sostenibile di prossima generazione — Riesame del piano d'azione in 15 punti» (parere d'iniziativa) (GU C 105 del 4.3.2022, pag. 40).

3.3. Il CESE sostiene l'ambizione della Commissione di integrare la sostenibilità nei futuri accordi commerciali e di puntare a un impegno più ampio da parte dei paesi partner riguardo ai capitoli sul CSS. Ciò deve andare di pari passo con il sostegno ai partner commerciali nel conseguimento degli obiettivi in materia di CSS attraverso l'assistenza tecnica, lo sviluppo di capacità, gli incentivi, l'assistenza finanziaria e lo sviluppo di strumenti politici in generale.

3.4. La comunicazione mette in evidenza sei priorità politiche e punti d'azione chiave. Il CESE considera tutti gli elementi introdotti come facenti parte integrante del «pacchetto» in tutti gli accordi, e ritiene che vadano utilizzati in modo adeguato e attuati attraverso un approccio mirato e specifico per paese, con obiettivi mirati come principio guida.

3.5. Il CESE apprezza il fatto che la Commissione abbia seguito diverse delle sue raccomandazioni, in particolare riguardo alla possibilità di imporre sanzioni commerciali come misura di extrema ratio, a tabelle di marcia dettagliate e con scadenze ben precise collegate al monitoraggio da parte della società civile e a un monitoraggio orizzontale collettivo che coinvolga tutti i servizi dell'UE come pure soggetti istituzionali e internazionali. Soprattutto, il CESE accoglie con favore il rafforzamento del ruolo della società civile e in particolare dei GCI, un concetto che viene ripreso in diversi punti d'azione.

3.6. Il CESE si attende che il nuovo parametro di riferimento per il CSS si rifletta in tutti i futuri accordi commerciali dell'UE, compresi quelli in fase di negoziazione. Esso dovrebbe inoltre costituire la base per la modernizzazione di tutti gli ALS in vigore, e in particolare degli accordi di prima generazione che non contengono capitoli sul CSS, attivando quanto prima clausole di riesame. Questi nuovi principi dovrebbero essere presi in considerazione, per quanto possibile, anche negli ALS già conclusi ma non ancora pienamente ratificati. Qualora i tempi non consentano la riapertura di tali ALS, potrebbero essere inserite delle disposizioni che consentano al comitato per il commercio di adottare decisioni volte a modificare il capitolo sul CSS, come si è fatto nel relativo capitolo dell'accordo con la Nuova Zelanda.

3.7. Il CESE si attende che questa procedura venga seguita in particolare per l'accordo economico e commerciale globale (CETA) UE-Canada e per la revisione anticipata dei capitoli sul CSS che entrambe le parti hanno concordato nello strumento interpretativo comune. Il CESE, così come i GCI dell'UE e del Canada, esorta da tempo le parti a rispettare questo impegno a favore di un'applicazione più efficace dei capitoli sul CSS, a prescindere da un'eventuale più ampia modernizzazione dell'accordo dopo un certo periodo di tempo. Il CESE accoglie con favore il fatto che il nuovo approccio sia già stato integrato nel caso della Nuova Zelanda, compresa l'intenzione di tener conto dell'aggiunta di un ambiente di lavoro sicuro e sano tra i principi e i diritti fondamentali dell'OIL in materia di lavoro. Il CESE prende inoltre atto con soddisfazione delle recenti proposte dell'UE in merito ai negoziati in corso con l'India.

3.8. Il CESE accoglie con favore l'intenzione dichiarata di integrare la sostenibilità, e in particolare le considerazioni in materia di sostenibilità negli appalti pubblici, i quali dovrebbero accordare un'attenzione specifica sia agli aspetti ambientali che a quelli sociali. Accoglie con favore anche l'obiettivo di dare priorità di accesso al mercato ai beni e ai servizi ambientali, nonché alle materie prime e ai beni energetici che sono essenziali per il funzionamento di un'economia neutra in termini di emissioni di carbonio. Deplora, tuttavia, la scarsa attenzione prestata alla più ampia dimensione del commercio sostenibile sul piano ambientale, nonché all'impatto sui diritti dei lavoratori e sui diritti umani. Si rammarica altresì del fatto che il documento non faccia della transizione giusta un concetto trasversale, considerato che lo stesso accordo di Parigi sancisce gli imperativi di una transizione giusta della forza lavoro e della creazione di un lavoro dignitoso e di posti di lavoro di qualità. Le recenti conclusioni congiunte del Forum della società civile UE-Corea del Sud ⁽³⁾ hanno riconosciuto come «buona pratica» la task force marittima per una transizione giusta delle parti sociali del settore marittimo internazionale.

3.9. Gli accordi commerciali dell'Unione europea sono sempre più integrati da misure autonome dell'UE nel campo della sostenibilità ambientale, economica e sociale, le più recenti delle quali sono il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) e le proposte sul dovere di diligenza, sulla deforestazione e sul divieto dei prodotti ottenuti con lavoro forzato. Il CESE accoglie con favore questo allineamento della politica interna e commerciale per realizzare cambiamenti effettivi sul campo e concorda sulla necessità che l'UE mostri ambizione nella progettazione di ulteriori strumenti autonomi a favore della sostenibilità. Sottolinea inoltre l'importanza di considerare insieme tutti gli strumenti per un approccio coerente in materia di politica commerciale nell'interesse delle imprese, dei lavoratori e della società civile. Tuttavia, tali misure autonome non dovrebbero ridimensionare l'ambizione di concludere, attuare e applicare i capitoli sul CSS, bensì dovrebbe esservi un effetto sinergico.

⁽³⁾ Conclusioni comuni del gruppo consultivo interno della Corea del Sud e del gruppo consultivo interno dell'UE, settembre 2022.

3.10. L'UE include disposizioni in materia di sostenibilità anche nelle preferenze unilaterali attraverso il proprio sistema di preferenze generali (SPG). Il CESE accoglie con favore la recente proposta della Commissione di un nuovo regolamento dell'UE in materia e incoraggia i legislatori a integrare la comunicazione sul CSS in tale nuovo regolamento. Il CESE ritiene che il sistema SPG debba essere più trasparente e che esso beneficerebbe di tabelle di marcia basate su un'analisi delle carenze e accessibili al pubblico. Inoltre, il coinvolgimento della società civile dovrebbe essere rafforzato, e l'allegato dovrebbe essere aggiornato inserendo il nuovo principio relativo alla salute e alla sicurezza sul lavoro tra le convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

3.11. La sostenibilità è stata iscritta per la prima volta nelle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) in occasione della 12ª conferenza ministeriale, con un accordo inteso a disciplinare le sovvenzioni dannose per la pesca a livello mondiale che pone al centro proprio la sostenibilità ambientale. Il CESE esorta da tempo a promuovere una più stretta cooperazione tra l'OMC e l'OIL per promuovere il lavoro dignitoso e le norme sul lavoro attraverso gli strumenti commerciali. Il CESE raccomanda di promuovere ulteriormente la nuova strategia in materia di CSS in sede di OMC e di creare alleanze per una cooperazione approfondita volta a perseguirne gli obiettivi. Come primo passo in questa direzione e al di là degli impegni bilaterali, l'UE dovrebbe indire una conferenza plurilaterale sul commercio e lo sviluppo sostenibile con i partner degli ALS e i paesi che condividono gli stessi principi per scambiare esperienze in materia di attuazione e applicazione delle disposizioni sul CSS in tutti gli accordi commerciali e riflettere insieme sulle disposizioni di nuova generazione.

4. Dal progetto all'azione: realizzare il nuovo approccio in materia di CSS e colmare le lacune

Verso una collaborazione con i paesi partner orientata ai risultati e basata sulle priorità

4.1. Il CESE accoglie con favore l'approccio su misura ai capitoli sul CSS, comprendente un'analisi precoce delle lacune per individuare le priorità specifiche per paese e definire le tabelle di marcia per l'attuazione. Tale esercizio dovrebbe includere la cooperazione con gli organi competenti, comprese le istituzioni dell'UE e organizzazioni internazionali quali l'OIL e le Nazioni Unite, ma anche la società civile e i GCI.

4.2. Analoghe tabelle di marcia su misura sono già state fissate, ad esempio con il patto di sostenibilità UE-Bangladesh, e sono state incluse nell'accordo di partenariato e di cooperazione UE-Vietnam; in entrambi i casi vi è stato un coinvolgimento precoce dell'OIL, che ha reso evidente il vantaggio unico di avvalersi di un attore istituzionale che collabora con entrambe le parti commerciali e fornisce informazioni sul campo. Nel caso del Vietnam, ciò ha dato luogo a un effetto positivo di ricaduta, concretizzatosi nella richiesta, da parte dei GCI, di una tabella di marcia equa per l'attuazione degli impegni ambientali.

4.3. Il CESE ribadisce l'importanza di rafforzare le tabelle di marcia come leva per gli sforzi di pre-attuazione e di far sì che esse siano specifiche, concrete, pubbliche, circoscritte nel tempo e stabilite di comune accordo con il partner commerciale, affinché fungano da strumento per rafforzare il monitoraggio, l'attuazione e la possibile applicazione degli impegni in materia di CSS.

4.4. Il CESE si attende che una maggiore divulgazione delle informazioni al pubblico, anche per quanto riguarda le tabelle di marcia e la loro attuazione, sarà essenziale per un coinvolgimento costruttivo e più ampio della società civile.

Maggiore attenzione all'attuazione e all'applicazione

4.5. Il CESE ritiene che il rafforzamento dell'attuazione e dell'applicazione dei capitoli sul CSS rappresenti un passo avanti positivo, che risponde alle aspettative delle imprese e di altri partner commerciali in termini di parità di condizioni, nonché all'aspirazione — sia delle imprese che dei sindacati, della società civile e dei consumatori — ad aumentare la sostenibilità attraverso il commercio.

4.6. Tuttavia, l'attuazione e l'applicazione saranno efficaci soltanto nella misura in cui i capitoli sul CSS saranno redatti con precisione. Sebbene le tabelle di marcia possano essere d'aiuto, è altrettanto importante definire più chiaramente gli obblighi a livello dell'accordo. L'espressione «sforzi continui e sostenuti» ha già dimostrato di essere troppo vaga nel primo caso di infrazione in materia di CSS, verificatosi con la Corea del Sud. Chiarire e precisare gli impegni giova alle parti anche in termini di comprensione di ciò che ci si aspetta da loro, e serve ad assisterle durante l'intero processo di attuazione.

4.7. Nel contesto della riforma in corso del codice doganale dell'Unione (CDU), il CESE osserva in generale che le norme commerciali sono applicate prevalentemente dalle autorità doganali nazionali: in tale ambito, l'assenza di uniformità nell'attuazione, come pure la mancanza di risorse e di sviluppo di capacità, rischiano di distorcere la concorrenza e compromettono l'efficacia dell'applicazione.

4.8. Il CESE accoglie con favore la creazione della funzione di responsabile dell'esecuzione degli accordi commerciali (CTEO) e il nuovo sportello unico centralizzato, quali misure importanti per rafforzare l'attuazione degli impegni in materia di CSS e gestire le denunce. Accoglie pertanto con favore l'impegno della Commissione di attribuire pari importanza alle presunte violazioni delle disposizioni in materia di CSS. Insieme alla suddetta introduzione di tabelle di marcia con parametri di riferimento, lo sportello unico può diventare uno strumento fondamentale per accrescere il rispetto degli impegni contenuti nel capitolo sul CSS.

4.9. Il CESE accoglie con favore anche la revisione degli orientamenti operativi per lo sportello, ma chiede ulteriori chiarimenti al riguardo. Non è ancora chiaro, infatti, quali siano gli standard probatori, in che misura lo sportello raccoglierà prove sulle accuse e quale tipo di mezzi di ricorso potrebbero essere disponibili per i denunciati. Ad oggi una sola denuncia relativa a violazioni in materia di CSS è stata presentata attraverso lo sportello, e il CESE deve già constatare il ritardo nella sua valutazione preliminare. Questa situazione mette in luce l'importanza di inserire lo sportello nei futuri capitoli sul CSS, e l'adozione di orientamenti aggiornati potrebbe aiutare i futuri denunciati.

4.10. Il CESE osserva che le sanzioni si limitano alle violazioni gravi degli impegni fondamentali in materia di CSS, segnatamente i principi e i diritti fondamentali nel lavoro dell'OIL e l'accordo di Parigi. Tuttavia, è necessario chiarire quale sia l'approccio della Commissione nel determinare che cosa costituisca una violazione grave e definire le sanzioni, e il CESE suggerisce alla Commissione di valutare se tali aspetti possano essere collegati alle tabelle di marcia.

4.11. Il CESE invita nuovamente la Commissione a valutare con i partner commerciali la possibilità di adottare strumenti innovativi di risposta rapida in relazione a casi concreti di violazione a livello di impresa, come avviene attualmente con successo nell'ambito dell'accordo di libero scambio Stati Uniti — Messico — Canada (USMCA).

5. Opportunità per rafforzare ulteriormente i gruppi consultivi interni

5.1. I GCI svolgono un ruolo cruciale nel funzionamento dei capitoli sul CSS e contribuiscono a una dinamica positiva nella cooperazione e nel dialogo tra i partner commerciali. I membri dei GCI rappresentano organizzazioni che hanno stabilito contatti con le controparti della società civile nei paesi partner. Possono quindi apportare una preziosa esperienza maturata sul campo, di cui i politici e i funzionari pubblici non dispongono. I GCI rappresentano anche una miniera poco utilizzata di conoscenze pratiche su questioni trasversali relative al CSS e dovrebbero essere sfruttati al massimo delle loro potenzialità.

5.2. Il CESE è stato il più convinto sostenitore di un rafforzamento del ruolo dei GCI e ha fatto eco a proposte concrete della società civile⁽⁴⁾. È quindi favorevole al coinvolgimento più ambizioso dei GCI in tutte le fasi del ciclo di vita degli accordi commerciali. Tale impegno inizia con il dedicare una maggiore attenzione alla creazione di GCI, particolarmente necessaria nei paesi partner con uno spazio civico ridotto e nei quali la cooperazione tra il governo e la società civile non è un fatto acquisito.

5.3. I partner commerciali potrebbero adottare approcci diversi per quanto riguarda il coinvolgimento della società civile. Tuttavia, il CESE ribadisce che gli obiettivi di sviluppo sostenibile, e in particolare l'obiettivo 17, adottato da tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite e che quindi riguarda anche i partner commerciali dell'UE, riconoscono il ruolo fondamentale svolto dalle organizzazioni della società civile nella realizzazione del partenariato globale per lo sviluppo sostenibile. Tale aspettativa deve trovare un chiaro riscontro nello spirito e nell'inquadramento istituzionale degli accordi.

5.4. Il CESE ritiene fondamentale che le disposizioni del quadro dei GCI siano negoziate in modo più informato. Senza una sufficiente chiarezza nell'accordo, negli anni a venire i GCI potrebbero trovarsi in difficoltà. Il ruolo dei GCI dovrebbe essere descritto in modo più specifico, e le parti dovrebbero essere responsabili del fatto che gli organi designati per fungere da GCI siano idonei allo scopo, in particolare quando tale ruolo viene attribuito ad organi già esistenti. Traendo insegnamenti dall'esperienza di GCI come quello istituito dall'ALS UE-Giappone, le strutture pertinenti devono sostenere in modo chiaro e facilitare un quadro di cooperazione tra i GCI, nonché la loro interazione con il comitato per il commercio e lo sviluppo sostenibile. Tutto quello che è non esplicitamente previsto nell'accordo sarà più difficile da realizzare nella pratica. D'altra parte, l'esperienza dell'accordo di libero scambio UE-Corea del Sud dimostra che la partecipazione del mondo accademico, in particolare nei GCI dei paesi partner, rimane problematica in termini di rappresentatività e dello spirito di un reale coinvolgimento della società civile.

⁽⁴⁾ Documento informale dei GCI dell'UE, ottobre 2021.

5.5. Il CESE ritiene inoltre che il ruolo di monitoraggio assegnato ai GCI per quanto riguarda l'attuazione concreta dovrebbe concentrarsi su tutti gli aspetti che incidono sulla sostenibilità negli accordi di libero scambio. Tale ruolo deve includere già di per sé il controllo delle tabelle di marcia per l'attuazione e un più ampio e significativo accesso ai comitati misti. L'integrazione dei GCI nella definizione delle priorità specifiche per paese e nei programmi di lavoro in materia di CSS contribuirà a rendere operativi i compiti. In cambio, il CESE condivide l'aspettativa che le organizzazioni della società civile forniscano contributi tempestivi, ben fondati e basati su dati concreti, che sono essenziali per individuare le problematiche relative al CSS, renderle prioritarie e agire al riguardo.

5.6. Un vero e proprio scambio tra i membri dei GCI dell'UE e dei paesi partner deve svilupparsi attraverso incontri e contatti costanti. È fondamentale aumentare il numero delle riunioni dei GCI dell'UE e tra i GCI dell'UE e dei paesi partner, e si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di lavorare attraverso sottogruppi tematici dedicati o seminari mirati. L'organizzazione di incontri intersessionali con i governi dei partner commerciali al di là dei forum annuali della società civile fornirebbe un ulteriore contributo positivo. Il calendario delle riunioni congiunte dovrebbe consentire ai GCI di indirizzare e dare un contributo significativo ai lavori del forum della società civile delle parti e del comitato per il commercio e lo sviluppo sostenibile elaborando dichiarazioni congiunte e presentando i punti di vista dei vicepresidenti dei GCI a tale comitato, come già avviene nel quadro del CETA e dell'accordo con la Corea del Sud.

5.7. Il CESE ritiene che ai GCI e alle segreterie del CESE che supportano i GCI dovrebbero essere assegnate risorse finanziarie e un'assistenza tecnica sufficienti per consentire loro di svolgere correttamente i loro compiti e rispondere alle aspettative. Analogamente, i servizi della Commissione dovranno destinare risorse sufficienti all'attuazione dell'approccio rafforzato in materia di CSS. Le esperienze preliminari riguardanti la copertura, da parte dei GCI, dell'intero accordo commerciale al di là del CSS, come nell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito, dovrebbero essere valutate attentamente. L'ampliamento della composizione dei GCI per coprire l'intero accordo potrebbe avere conseguenze indesiderate per il know-how richiesto al GCI in materia di CSS.

5.8. Il CESE accoglie con favore sia il maggiore allineamento del gruppo di esperti GCI con gli Stati membri sia l'ambizione del PE di una più stretta cooperazione tra i GCI, compreso lo svolgimento di un dibattito annuale con i loro rappresentanti. Il CESE ritiene inoltre che uno scambio regolare e ravvicinato tra i gruppi di monitoraggio del PE e i relatori permanenti ed i rispettivi GCI sia una componente essenziale del monitoraggio collettivo.

5.9. Tuttavia, il CESE individua un'importante carenza nel ciclo di vita degli accordi, ossia un maggiore coinvolgimento della società civile durante il processo negoziale. Il CESE ha presentato proposte per una nuova metodologia negoziale⁽⁵⁾, che fissa una nuova tabella di marcia per garantire che le organizzazioni della società civile e le parti sociali siano effettivamente coinvolte per l'intera durata dei negoziati. La proposta mira a preservare la trasparenza del processo negoziale dell'accordo garantendone nel contempo la riservatezza.

5.10. In tale contesto, il CESE si rammarica del fatto che la comunicazione non abbia preso in considerazione il suo reiterato invito a riattivare il gruppo di esperti sugli accordi di libero scambio, ed esorta la Commissione ad agire in tal senso. La sua creazione è stata considerata un passo fondamentale nella strategia della Commissione volta a migliorare il dialogo con la società civile nella politica commerciale e ad aumentare la trasparenza, e costituiva il seguito logico del gruppo consultivo del TTIP. Esso consentiva ai suoi membri, designati dalle organizzazioni imprenditoriali, sindacali e della società civile europee, di guidare i negoziatori di tutti gli accordi commerciali dell'UE e contribuire alle proposte chiave dell'UE quali la riforma dell'OMC — in quanto gruppo e forum permanente in cui venivano espressi punti di vista pertinenti e fondati per collegare le sfide e le opportunità degli accordi commerciali per i diversi gruppi di interesse rappresentati, a un livello tale che le riunioni ad hoc del dialogo della società civile non potevano raggiungere. Data la maggiore attenzione rivolta all'attuazione e all'applicazione dell'agenda commerciale dell'UE, un gruppo di esperti rinnovato potrebbe fornire anche orientamenti e consulenze utili in quanto organo permanente.

Bruxelles, 24 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo — Un nuovo quadro per gli accordi di libero scambio, di partenariato economico e di investimento che garantisca il reale coinvolgimento delle organizzazioni della società civile e delle parti sociali e assicuri la sensibilizzazione dell'opinione pubblica (parere d'iniziativa) (GU C 290 del 29.7.2022, pag. 11).

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Divieto dei prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione»

[COM(2022) 453 final]

(2023/C 140/13)

Relatore generale: **Thomas WAGNSONNER**

Consultazione	Parlamento europeo, 6.10.2022 Consiglio, 12/10/2022
Base giuridica	Articoli 114 e 207 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Decisione dell'Assemblea plenaria	14.12.2022
Sezione competente	Relazioni esterne
Adozione in sessione plenaria	25.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	196/1/4

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE accoglie con favore la proposta di regolamento che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione [COM(2022) 453 final] ⁽¹⁾ in quanto — come indicato al punto 1.4.j) del piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia (2020-2024) ⁽²⁾ — è essenziale promuovere il rispetto dei diritti economici, sociali, culturali e del lavoro e, di conseguenza, eliminare tutte le forme di lavoro forzato e di sfruttamento.

1.2. Il CESE osserva che l'attuale proposta non tiene conto in misura adeguata del punto di vista dei lavoratori sottoposti a sfruttamento, sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea. Per rafforzare la posizione dei lavoratori sottoposti a sfruttamento, la legislazione europea dovrebbe prendere in considerazione un risarcimento adeguato per le vittime. Il CESE sottolinea che è essenziale che tutti gli Stati membri dell'UE ratifichino il protocollo del 2014 relativo alla convenzione sul lavoro forzato del 1930 ⁽³⁾ dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL).

1.3. Il CESE approva la definizione di cui all'articolo 2, lettera a), della proposta di regolamento, che si basa sulla definizione del lavoro forzato data dall'OIL. Questa definizione comprende «ogni lavoro o servizio», quindi anche le merci trasportate ricorrendo al lavoro forzato dovrebbero essere incluse nella proposta della Commissione europea.

1.4. Il CESE riconosce che la proposta di regolamento presentata dalla Commissione menziona esplicitamente il lavoro minorile forzato. Per accelerare il processo di abolizione del lavoro minorile, il campo di applicazione della proposta di regolamento in esame dovrebbe fare riferimento anche ai seguenti testi dell'OIL: la convenzione sull'età minima del 1973 (n. 138) ⁽⁴⁾, la raccomandazione n. 146 ⁽⁵⁾, la convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile del 1999 (n. 182) ⁽⁶⁾ e la raccomandazione n. 190 ⁽⁷⁾. Il CESE sottolinea la necessità che l'UE adotti un'iniziativa legislativa analoga volta a combattere tutte le altre forme di lavoro minorile.

⁽¹⁾ COM(2022) 453 final.

⁽²⁾ Piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia (2020-2024).

⁽³⁾ P029 — Protocollo del 2014 relativo alla convenzione sul lavoro forzato del 1930 (OIL).

⁽⁴⁾ C138 — Convenzione sull'età minima, 1973 (OIL).

⁽⁵⁾ R146 — Raccomandazione sull'età minima, 1973 (OIL).

⁽⁶⁾ C182 — Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 (OIL).

⁽⁷⁾ R190 — Raccomandazione sulle forme peggiori di lavoro minorile, 1999 (OIL).

1.5. Il CESE accoglie favorevolmente il fatto che la proposta riguardi tutti gli operatori economici. Le autorità nazionali competenti dovrebbero concentrare le indagini in funzione delle dimensioni e delle risorse economiche degli operatori economici. È opportuno dare la priorità alle indagini riguardanti le imprese che presentano un rischio elevato di ricorso al lavoro forzato, oltre che i grandi operatori economici.

1.6. Il CESE osserva che non è stata condotta alcuna valutazione d'impatto prima della presentazione della proposta, malgrado siano state realizzate valutazioni d'impatto in rapporto ad altre iniziative, come la proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità. Questa proposta legislativa ha per oggetto il divieto, la sospensione dalla circolazione e il fermo in dogana o in porto di prodotti importati o esportati, una norma che porterà a creare nuove procedure. La valutazione dovrebbe essere equilibrata e tenere conto dei benefici e dei costi della lotta contro il lavoro forzato.

1.7. La società civile organizzata ha un ruolo centrale da svolgere nella lotta contro tutte le forme di lavoro forzato od obbligatorio. Le parti sociali si trovano in una posizione strategica idonea a garantire l'impegno istituzionale e la sostenibilità. È di fondamentale importanza assicurare un ancoraggio istituzionale delle parti sociali e delle ONG nella normativa proposta.

1.8. Poiché la proposta in esame è collegata alla proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, occorre ancora chiarire in che modo i due atti legislativi interagiranno nella pratica. La Commissione europea dovrebbe seguire un approccio omogeneo ed evitare incoerenze.

1.9. Il CESE accoglie con favore la proposta di emanare orientamenti, come indicato all'articolo 23 della proposta di regolamento in esame, al fine di aiutare le imprese a individuare, prevenire, ridurre o eliminare i rischi di lavoro forzato nelle loro operazioni e nelle catene del valore di cui fanno parte. Ciò è particolarmente importante per le piccole e medie imprese (PMI). È molto importante che gli orientamenti siano emanati al momento dell'entrata in vigore del regolamento.

1.10. La Commissione europea deve avere un ruolo attivo e di guida nella rete dell'Unione sui prodotti del lavoro forzato (UNAFPLP) di cui all'articolo 24 della proposta in esame, al fine di sostenere e coordinare le autorità nazionali nell'applicazione del regolamento proposto. Il CESE sottolinea che è essenziale disporre di finanziamenti sufficienti al fine di creare, a livello sia europeo che nazionale, strutture adeguate ed efficaci nel contrasto al lavoro forzato.

1.11. Il CESE sottolinea che la banca dati proposta all'articolo 11 rappresenterà uno strumento fondamentale del divieto introdotto. Questa banca dati deve essere strutturata in modo particolareggiato. Il CESE sottolinea la necessità di indicatori di rischio precisi e trasparenti che siano basati anche, ma non solo, sull'origine dei prodotti e sui loro componenti, oltre che su altre informazioni pertinenti. Per garantire un'applicazione efficace, sono necessarie informazioni dettagliate sui prodotti e sui loro componenti, sull'origine, sui fabbricanti e sugli importatori, nonché sulle risorse e sui minerali utilizzati nei prodotti e nei loro componenti. Tale banca dati deve essere tenuta aggiornata, con l'inserimento di nuove informazioni anche a seguito delle attività di indagine.

1.12. Il CESE sottolinea l'importanza della trasparenza e del libero accesso alle informazioni per le imprese, le autorità competenti, la società civile organizzata e il pubblico in generale. Il CESE propone di introdurre un sistema di analisi comparativa nell'ambito della banca dati. Il fulcro di questo sistema di analisi comparativa sarebbe un sistema di valutazione (il cosiddetto «rating») per regioni e settori, con disaggregazione dei dati fino al livello dei prodotti, delle categorie di prodotti e delle imprese che presentano un rischio più o meno elevato, anche sulla base delle informazioni immesse nella banca dati da esperti in materia. Il CESE sottolinea l'importanza di consentire alla società civile organizzata, comprese le parti sociali, di fornire informazioni pertinenti.

1.13. Il CESE ritiene che le autorità competenti debbano avere il diritto di bloccare le merci alle frontiere dell'UE non appena nutrano un sospetto fondato, conformemente all'articolo 2, lettera n), della proposta di regolamento in esame. Il CESE propone che gli operatori economici siano soggetti a obblighi diversi in funzione del livello di rischio in cui sono classificati. Inoltre, nella fase preliminare delle indagini, le autorità nazionali competenti dovrebbero concentrare la loro attività sui prodotti connessi a regioni, imprese e/o settori ad alto rischio. Occorre comunque rispettare i segreti commerciali, ad esempio mediante opportune clausole di riservatezza.

1.14. Nella fase preliminare delle indagini, l'operatore economico dovrà presentare una dichiarazione sul dovere di diligenza, se il prodotto commercializzato è collegato a regioni, imprese e/o settori ad alto rischio. Il mancato rispetto degli obblighi sul dovere di diligenza che saranno indicati in dettaglio negli orientamenti (articolo 23) e la mancata trasmissione delle dichiarazioni sul dovere di diligenza previste devono far presupporre che esista un sospetto fondato, portare al fermo del prodotto considerato e far direttamente aprire un'indagine.

1.15. Il CESE chiede alla Commissione europea di studiare la fattibilità di un'agenzia pubblica dell'UE incaricata di fornire valutazioni («rating») sulla sostenibilità ambientale e sociale, nonché sul rispetto dei diritti umani nel contesto aziendale. Un'agenzia di questo tipo dovrebbe avere tra i suoi compiti anche lo sviluppo di standard europei per i sistemi in materia di dovere di diligenza, come l'assistenza tecnica alle autorità nazionali competenti. Tali standard potrebbero essenzialmente apportare un contributo alla creazione di condizioni di parità, specialmente nell'interesse delle imprese europee.

1.16. Il CESE osserva che sono necessarie formulazioni non solo chiare, ma anche comprensibili, per garantire la certezza del diritto e orientamenti semplici al fine di mantenere l'onere amministrativo su livelli gestibili per gli operatori economici, in particolare le PMI. Le autorità nazionali competenti devono fornire assistenza tecnica alle imprese, in particolare alle PMI, quando esse elaborano i loro sistemi sul dovere di diligenza.

1.17. Il CESE sottolinea la necessità di sanzioni minime uniformi a livello dell'UE in caso di violazione della proposta di regolamento. Si eviterà così una gara tra gli Stati membri a chi applica sanzioni più basse e si garantiranno condizioni di parità.

1.18. La Commissione europea dovrebbe adoperarsi in misura maggiore per creare strutture internazionali volte a risolvere il problema del lavoro forzato. Il CESE rinnova la propria richiesta che l'UE si impegni affinché in sede ONU venga concluso un trattato vincolante in materia di imprese e diritti umani, e in sede OIL venga presa in considerazione la possibilità di stipulare una convenzione sul lavoro dignitoso nelle catene di approvvigionamento. La cooperazione e lo scambio di informazioni con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali sono importanti per garantire una corretta attuazione.

2. Contesto di riferimento

2.1. Nella sua recente pubblicazione sulla schiavitù moderna, l'OIL stima che ogni giorno circa 27,6 milioni di persone si trovino in situazioni di lavoro forzato, e nessuna regione al mondo ne è risparmiata, nemmeno l'Europa.

2.2. La convenzione n. 29 dell'OIL sul lavoro forzato (1930) ⁽⁸⁾ definisce come lavoro forzato «ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente». Il protocollo relativo alla convenzione sul lavoro forzato (all'articolo 1, paragrafo 3) si richiama a questa definizione, che si compone di tre aspetti:

- con «lavoro o servizio» si fa riferimento a tutti i tipi di lavoro che si svolgono in qualsiasi attività, industria o settore, compresa l'economia informale;
- con «minaccia di una punizione» si intende un'ampia gamma di punizioni utilizzate per costringere qualcuno a lavorare;
- con «offerta spontaneamente» si intende il consenso libero e informato di un lavoratore in merito all'accettazione di un lavoro e la libertà di lasciarlo in qualsiasi momento (si fa riferimento a questioni quali la consegna involontaria di un documento d'identità).

L'OIL considera la convenzione n. 29, il protocollo del 2014 relativo alla convenzione n. 29 ⁽⁹⁾ e la convenzione n. 105 ⁽¹⁰⁾ sull'abolizione del lavoro forzato come suoi testi fondamentali.

⁽⁸⁾ C29 — Convenzione sul lavoro forzato, 1930 (OIL).

⁽⁹⁾ P029 — Protocollo del 2014 relativo alla convenzione sul lavoro forzato del 1930 (OIL).

⁽¹⁰⁾ C105 — Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato, 1957 (OIL).

2.3. Il CESE sottolinea che vari accordi fondamentali conclusi a livello internazionale ed europeo vietano il lavoro forzato, come l'articolo 5, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁽¹¹⁾ e l'articolo 4 della Dichiarazione universale dei diritti umani⁽¹²⁾. L'articolo 8 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici⁽¹³⁾ stabilisce che «nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio». Per conseguire le finalità fissate negli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite⁽¹⁴⁾ (in particolare l'OSS 8), sono necessari strumenti efficaci in materia di lavoro forzato. La Carta sociale europea⁽¹⁵⁾ fornisce un quadro di riferimento per condizioni di lavoro socialmente giuste e diritti sociali improntati all'equità. Il CESE sottolinea l'importanza cruciale di far rispettare i diritti umani, compresi i diritti dei lavoratori, indipendentemente da possibili conflitti con le quattro libertà del mercato interno (libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone).

2.4. Il CESE ha esaminato questo argomento direttamente nel parere REX/395 sul tema *Contrastare il lavoro forzato in Europa e nel mondo: il ruolo dell'UE — Contributo del CESE alla conferenza dell'OIL 2014*⁽¹⁶⁾ e l'ha affrontato anche in vari altri pareri, tra cui SOC/727⁽¹⁷⁾, INT/911⁽¹⁸⁾, INT/973⁽¹⁹⁾, REX/532⁽²⁰⁾ e REX/518⁽²¹⁾.

2.5. Il numero di persone costrette al lavoro forzato è aumentato di 2,7 milioni tra il 2016 e il 2021. Le recenti crisi — in particolare la pandemia di COVID-19, la crisi climatica e i numerosi conflitti armati (da ultimo, l'aggressione della Russia contro l'Ucraina) — hanno causato la perdita di entrate economiche e hanno quindi aggravato la povertà, con la conseguenza di acuire il problema del lavoro forzato.

2.6. Il CESE accoglie con favore la proposta di regolamento che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione [COM(2022) 453 final]. Nel quadro dell'impegno dell'UE a promuovere il lavoro dignitoso in tutto il mondo, la lotta al lavoro forzato deve figurare tra le priorità dell'agenda dell'UE in materia di diritti umani.

2.7. Come indicato al punto 1.4.j) del piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia (2020-2024), è essenziale promuovere il rispetto dei diritti economici, sociali, culturali e del lavoro e, di conseguenza, eliminare tutte le forme di lavoro forzato e di sfruttamento, al fine di garantire in particolare la leadership mondiale dell'UE in materia di diritti umani e democrazia. La proposta di regolamento in esame figura, assieme alla comunicazione della Commissione sul lavoro dignitoso in tutto il mondo⁽²²⁾, tra gli strumenti necessari per conseguire questo obiettivo e sostenere la competitività dei produttori europei socialmente responsabili sia all'interno del mercato comune che nei paesi terzi.

⁽¹¹⁾ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

⁽¹²⁾ Dichiarazione universale dei diritti umani.

⁽¹³⁾ Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

⁽¹⁴⁾ Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU.

⁽¹⁵⁾ Carta sociale europea.

⁽¹⁶⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Contrastare il lavoro forzato in Europa e nel mondo: il ruolo dell'UE — Contributo del CESE alla conferenza dell'OIL 2014» (parere d'iniziativa) (GU C 311 del 12.9.2014, pag. 31).

⁽¹⁷⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Lavoro dignitoso in tutto il mondo» [COM(2022) 66 final] (GU C 486 del 21.12.2022, pag. 149).

⁽¹⁸⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Dovere di diligenza obbligatorio» (parere esplorativo) (GU C 429 dell'11.12.2020, pag. 136).

⁽¹⁹⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 [COM(2022) 71 final] (GU C 443 del 22.11.2022, pag. 81).

⁽²⁰⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Catene di approvvigionamento sostenibili e lavoro dignitoso nel commercio internazionale» (parere esplorativo) (GU C 429 dell'11.12.2020, pag. 197).

⁽²¹⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema: «Un trattato vincolante dell'ONU su imprese e diritti umani» (parere d'iniziativa) (GU C 97 del 24.3.2020, pag. 9).

⁽²²⁾ COM(2022) 66 final.

2.8. Il CESE sottolinea l'importanza di creare in questo campo un quadro normativo armonizzato a livello dell'UE. Assieme alla proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità ⁽²³⁾, che verte sul comportamento delle imprese e sulle procedure relative al dovere di diligenza a livello aziendale, la proposta di regolamento in esame dovrebbe costituire uno strumento normativo adeguato per garantire la coerenza tra la legislazione dell'UE — ad esempio, il regolamento (UE) 2019/1020 ⁽²⁴⁾ — e la legislazione nazionale. Tale atto legislativo dovrebbe inoltre integrare gli sforzi volti a promuovere l'eliminazione del lavoro forzato e l'attuazione delle norme internazionali sulla condotta responsabile delle imprese, come i Principi guida dell'ONU su imprese e diritti umani ⁽²⁵⁾ e le linee guida dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) destinate alle imprese multinazionali ⁽²⁶⁾. Inoltre, la Dichiarazione tripartita di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale ⁽²⁷⁾ (la dichiarazione MNE dell'OIL) e il manuale dell'OIL per i datori di lavoro e le imprese sulla lotta al lavoro forzato («Combating forced labour: A handbook for employers and business») ⁽²⁸⁾ possono essere utilizzati come un aiuto alle imprese e ai governi nell'eliminazione del lavoro forzato.

2.9. La società civile organizzata ha un ruolo centrale da svolgere nella lotta contro tutte le forme di lavoro forzato od obbligatorio. Le parti sociali si trovano, in particolare, in una posizione strategica idonea a garantire l'impegno istituzionale e la sostenibilità. Pertanto, nel quadro di tale normativa è di fondamentale importanza assicurare l'ancoraggio istituzionale delle parti sociali e delle ONG nel futuro processo di attuazione lungo tutti gli anelli della catena di approvvigionamento.

2.10. La prassi di voler trarre il massimo profitto anche a costo di non rispettare i diritti umani è una delle cause principali del lavoro forzato. Il CESE osserva che le cause e i motivi all'origine del lavoro forzato devono essere affrontati in modo più ampio. Ciononostante, la proposta di regolamento in esame può costituire un ulteriore importante passo avanti nel gettare le basi a livello mondiale per la parità di condizioni.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE mette in rilievo l'importanza di adottare misure efficaci per prevenire ed eliminare il ricorso al lavoro forzato sia all'interno che all'esterno dell'UE, fornire alle vittime protezione e accesso a mezzi di ricorso adeguati ed efficaci (come un risarcimento) ed esigere sanzioni nei confronti di chi costringe al lavoro forzato od obbligatorio. Il CESE desidera sottolineare che la ratifica, da parte di tutti gli Stati membri dell'UE, del protocollo dell'OIL del 2014 relativo alla convenzione n. 29 sul lavoro forzato del 1930 ⁽²⁹⁾ rappresenta il primo passo per garantirne un'attuazione effettiva. L'UE deve seguire le raccomandazioni del protocollo nel quadro della sua attività politica e legislativa, e promuovere l'iter internazionale di ratifica utilizzando tutti gli strumenti disponibili (ad esempio, accordi commerciali, cooperazione allo sviluppo, dialogo sui diritti umani ecc.). Inoltre, la promozione a livello mondiale della ratifica e dell'effettiva attuazione della convenzione n. 98 dell'OIL sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva (1949) ⁽³⁰⁾ è un elemento essenziale nella lotta contro le cause del lavoro forzato.

3.2. L'attuazione delle procedure sul dovere di diligenza da parte delle imprese è un passo importante per applicare il principio della responsabilità delle imprese al processo di produzione lungo tutta la catena di approvvigionamento; di conseguenza, l'attenzione è concentrata sui processi di produzione. Al fine di assicurare non solo un'applicazione efficiente ma anche un sostegno per mantenere gli oneri amministrativi su livelli gestibili, in particolare per le PMI, si rendono necessari obblighi chiaramente definiti e realistici che siano coerenti e conformi agli atti normativi già presentati dalla Commissione europea, in particolare l'iniziativa sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità. Il CESE esprime compiacimento per il fatto che il divieto di importazione, che integra il quadro normativo esistente e previsto, si concentra sulle linee di produzione.

3.3. Ciononostante, l'attenzione rivolta alle linee di produzione non tiene conto del fatto che il lavoro forzato è spesso un modello sistemico che riguarda tutta l'organizzazione di un produttore, fabbricante o importatore. Secondo il CESE, sebbene l'individuazione dei prodotti ottenuti con il lavoro forzato sia un punto di partenza importante, la questione del lavoro forzato non andrebbe affrontata secondo una prospettiva a compartimenti stagni. La regolamentazione deve mirare esplicitamente a includere tutti i prodotti di un operatore economico, dato che il lavoro forzato non sarà probabilmente limitato a una sola linea di produzione all'interno di un impianto.

⁽²³⁾ COM(2022) 71 final.

⁽²⁴⁾ Regolamento (UE) 2019/1020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sulla vigilanza del mercato e sulla conformità dei prodotti e che modifica la direttiva 2004/42/CE e i regolamenti (CE) n. 765/2008 e (UE) n. 305/2011 (GU L 169 del 25.6.2019, pag. 1).

⁽²⁵⁾ Principi guida dell'ONU su imprese e diritti umani.

⁽²⁶⁾ Linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali.

⁽²⁷⁾ Dichiarazione MNE dell'OIL.

⁽²⁸⁾ Manuale dell'OIL per i datori di lavoro e le imprese sulla lotta al lavoro forzato («Combating forced labour: A handbook for employers and business»).

⁽²⁹⁾ Ratifica del Protocollo relativo alla convenzione n. 29 sul lavoro forzato.

⁽³⁰⁾ C98 — Convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva, 1949 (OIL).

3.4. Il CESE osserva che non è stata condotta alcuna valutazione d'impatto prima della presentazione della proposta, malgrado siano state realizzate valutazioni d'impatto in rapporto ad altre iniziative, come la proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità. Questa proposta legislativa ha per oggetto il divieto, la sospensione dalla circolazione e il fermo in dogana o in porto di prodotti importati o esportati, una norma che porterà a creare nuove procedure. La valutazione dovrebbe tuttavia essere equilibrata e tenere conto dei benefici e dei costi della lotta contro il lavoro forzato.

3.5. Tuttavia, poiché la proposta di direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità è attualmente in fase di discussione e la proposta di regolamento stabilisce altresì chiare disposizioni in rapporto al dovere di diligenza nelle catene di approvvigionamento, occorre ancora chiarire in che modo i due atti legislativi interagiranno nella pratica. La Commissione europea dovrebbe pertanto seguire un approccio omogeneo ed evitare incoerenze.

3.6. Il CESE osserva che la proposta presenta gravi limiti per quanto riguarda la lotta al lavoro forzato sistemico. Per affrontare adeguatamente tale questione, l'introduzione di una procedura chiara per tenere conto delle regioni e dei settori che si considera presentino un forte rischio di ricorso al lavoro forzato potrebbe rafforzare notevolmente la capacità della proposta di regolamento in esame di affrontare la pervasività del lavoro forzato imposto dallo Stato, in particolare nelle catene di approvvigionamento che riforniscono l'UE, e obbligare le imprese a eliminarlo.

3.7. Il CESE sottolinea che la banca dati proposta di cui all'articolo 11 rappresenterà uno strumento fondamentale del divieto introdotto. Questa banca dati deve tuttavia essere strutturata in modo particolareggiato. Il CESE sottolinea la necessità di indicatori di rischio che siano chiaramente definiti, precisi, trasparenti, accurati e basati anche, ma non solo, sull'origine dei prodotti e sui loro componenti, oltre che su altre informazioni pertinenti. Tale banca dati deve essere tenuta aggiornata, con l'inserimento di nuove informazioni anche a seguito delle attività di indagine.

3.8. Il CESE sottolinea l'importanza della trasparenza e del libero accesso alle informazioni per le imprese, le autorità competenti, la società civile organizzata e il pubblico in generale. Il CESE propone pertanto di introdurre un sistema di analisi comparativa nell'ambito della banca dati, simile a quello proposto nella proposta di regolamento relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale [COM(2021) 706 final]. Il fulcro di questo sistema di analisi comparativa sarebbe un sistema di valutazione (il cosiddetto «rating») per regioni e settori, con disaggregazione dei dati fino al livello dei prodotti, delle categorie di prodotti e delle imprese che presentano un rischio più o meno elevato, anche sulla base delle informazioni immesse nella banca dati da esperti in materia. Il CESE sottolinea inoltre l'importanza di consentire alla società civile organizzata, comprese le parti sociali, di fornire informazioni pertinenti. Bisogna mettere particolarmente l'accento sulla possibilità, per le organizzazioni della società civile nei paesi terzi, di fornire facilmente informazioni pertinenti in materia di lavoro forzato. Per raccogliere informazioni pertinenti è essenziale una stretta collaborazione con le rappresentanze permanenti e le delegazioni dell'UE, nonché con gli uffici delle Nazioni Unite (compresi gli uffici dell'OIL) e con l'Osservatorio dell'OIL sul lavoro forzato che è stato recentemente istituito (compresa la sua banca dati), oltre che con le organizzazioni della società civile che si occupano del problema del lavoro forzato, come Delta 8.7.

3.9. Un elemento essenziale della proposta di regolamento consiste nel fatto che le autorità nazionali competenti, agendo di propria iniziativa o in risposta a informazioni ricevute, devono avviare un'indagine quando hanno motivo di sospettare che certe merci siano state fabbricate ricorrendo al lavoro forzato. Il CESE ritiene che le autorità nazionali competenti debbano avere il diritto di bloccare le merci alle frontiere dell'UE non appena nutrano un sospetto fondato, conformemente all'articolo 2, lettera n). Un approccio analogo è già utilizzato dalle autorità doganali statunitensi sotto forma di «ordini per negare l'ingresso» (*Withhold Release Orders*). Il CESE propone che gli operatori economici siano soggetti a obblighi diversi in funzione del livello di rischio in cui sono classificati.

3.10. Per i casi di forte rischio deve essere obbligatorio un sistema sul dovere di diligenza che comprenda anche la raccolta di informazioni, oltre alla valutazione e attenuazione dei rischi, in modo simile al sistema stabilito nella proposta di regolamento riguardante i prodotti associati alla deforestazione, ma adattato alla proposta legislativa sul lavoro forzato. Sono pertanto necessarie informazioni dettagliate sui prodotti e sui loro componenti, sull'origine, sui fabbricanti e sugli importatori, nonché sulle risorse e sui minerali utilizzati nei prodotti e nei loro componenti, nel quadro della tracciatura della catena di approvvigionamento e della trasparenza al riguardo, che rappresenta un requisito essenziale per determinare in quale anello della catena del valore si fa ricorso al lavoro forzato. Tenuto conto della situazione delle PMI, nel loro caso bisognerebbe semplificare il dovere di diligenza, limitandolo alla raccolta di informazioni pertinenti. Inoltre, le autorità nazionali competenti dovrebbero concentrare le indagini preliminari sui prodotti connessi a regioni, imprese e/o settori ad alto rischio. Occorre comunque rispettare i segreti commerciali, ad esempio mediante opportune clausole di riservatezza.

3.11. Nella fase preliminare delle indagini, l'operatore economico dovrà presentare una dichiarazione sul dovere di diligenza, se il prodotto commercializzato è collegato a regioni, imprese e/o settori ad alto rischio. Il mancato rispetto degli obblighi sul dovere di diligenza che saranno indicati in dettaglio negli orientamenti (articolo 23) e la mancata trasmissione delle dichiarazioni sul dovere di diligenza previste devono far presupporre che esista un sospetto fondato, portare al fermo del prodotto considerato e far direttamente aprire un'indagine. Per quanto riguarda i prodotti connessi a regioni, imprese e/o settori a basso rischio, gli operatori economici dovranno essere dispensati dall'obbligo del dovere di diligenza e la procedura deve essere attuata come proposto dalla Commissione europea. Ciononostante, per evitare un disimpegno irresponsabile, il CESE sottolinea che il dovere di diligenza non dovrebbe servire da scudo per impedire l'avvio di un'indagine.

3.12. Il CESE sottolinea che è possibile garantire una corretta applicazione soltanto se gli Stati membri dell'UE assegnano finanziamenti e risorse sufficienti alle rispettive autorità nazionali competenti in materia. La Commissione europea ha già riconosciuto che l'efficacia dell'applicazione viene enormemente compromessa quando le autorità doganali nazionali non dispongono di risorse sufficienti. Inoltre, le autorità nazionali competenti dovrebbero disporre del tempo sufficiente per svolgere un'indagine approfondita e meticolosa.

3.13. Come affermato nella recente pubblicazione dell'OIL sulla schiavitù moderna, il profilo sociodemografico delle vittime del lavoro forzato è eterogeneo. I gruppi sociali vulnerabili, come i lavoratori migranti, sono esposti a un rischio maggiore di lavoro forzato. Il CESE chiede pertanto che si tenga conto della situazione dei lavoratori migranti, degli apolidi e dei minori. Occorre prestare particolare attenzione alle questioni di genere.

3.14. Secondo l'OIL, 160 milioni di minori in tutto il mondo sono vittime di lavoro minorile. L'effettiva abolizione del lavoro minorile fa parte della Dichiarazione dell'OIL sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro. L'impegno dell'UE nella lotta contro il lavoro minorile è sancito dal suo approccio improntato alla tolleranza zero nei confronti del lavoro realizzato da minori, come stabilito all'articolo 32 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella strategia dell'UE sui diritti dei minori ⁽³¹⁾ e nel punto 1.4.c del piano d'azione dell'UE per i diritti umani e la democrazia (2020-2024). Il CESE dà atto che la Commissione menziona esplicitamente il lavoro minorile forzato all'articolo 2, lettera a), della proposta di regolamento. Ciononostante, per accelerare il processo di abolizione del lavoro minorile, il campo di applicazione della proposta di regolamento in esame dovrebbe fare riferimento anche ai seguenti testi dell'OIL: la convenzione sull'età minima del 1973 (n. 138), la raccomandazione n. 146, la convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile del 1999 (n. 182) e la raccomandazione n. 190. Il CESE rileva inoltre la necessità che l'UE adotti un'iniziativa legislativa analoga volta a combattere tutte le altre forme di lavoro minorile.

3.15. Il CESE osserva che l'attuale proposta non tiene conto in misura adeguata del punto di vista dei lavoratori sottoposti a sfruttamento, sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea. Per rafforzare la posizione dei lavoratori sottoposti a sfruttamento, la legislazione europea dovrebbe prendere in considerazione un risarcimento adeguato per le vittime. I rappresentanti dei lavoratori, i sindacati locali, la Confederazione sindacale internazionale (CSI) e i lavoratori stessi, nonché le organizzazioni della società civile, dovrebbero partecipare agli iter investigativi e decisionali, per avere la garanzia che il punto di vista e gli interessi dei lavoratori sottoposti a sfruttamento siano presi in considerazione in ogni fase.

3.16. La Commissione europea dovrebbe adoperarsi in misura maggiore per creare strutture internazionali volte a risolvere il problema del lavoro forzato, oltre ad armonizzare le azioni e misure tese a garantire la certezza del diritto a livello internazionale. Inoltre, da tempo il CESE chiede che l'UE appoggi che in sede ONU venga concluso un trattato vincolante in materia di imprese e diritti umani, e che in sede OIL venga presa in considerazione la possibilità di stipulare una convenzione sul lavoro dignitoso nelle catene di approvvigionamento, come già menzionato nel proprio parere SOC/727 ⁽³²⁾. La cooperazione e lo scambio di informazioni con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali sono importanti per assicurare il corretto perseguimento delle finalità della proposta in esame.

3.17. Il CESE sottolinea che una legislazione severa e ambiziosa è essenziale per combattere il lavoro forzato non solo nell'UE, ma anche in tutti i paesi partner. Occorre pertanto allineare l'attuale proposta alle definizioni e ai criteri vigenti negli Stati Uniti e in Canada — come la legge statunitense per prevenire il lavoro forzato della popolazione uigura (UFLPA), la legge statunitense sulle tariffe doganali e la proposta di legge canadese sulla lotta contro il lavoro forzato e il lavoro minorile nelle catene di approvvigionamento — nonché in altri paesi terzi con mercati maturi e sviluppati, in modo da evitare incoerenze e affrontare efficacemente la questione del lavoro forzato a livello mondiale. Tuttavia, è importante che

⁽³¹⁾ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391), Strategia dell'UE sui diritti dei minori.

⁽³²⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Lavoro dignitoso in tutto il mondo» [COM(2022) 66 final] (GU C 486 del 21.12.2022, pag. 149).

l'UE disponga di un sistema istituzionale efficiente per verificare i casi di lavoro forzato in tutto il mondo, un sistema che le imprese dovranno rispettare. La proposta dovrebbe cercare di sviluppare strutture internazionali a composizione mista, competenti in materia di lavoro forzato, finalizzate ad assicurare una maggiore armonizzazione, chiarezza giuridica e certezza del diritto a livello internazionale, in particolare per evitare che le imprese dell'UE abbiano dei contenziosi in rapporto alla normativa di paesi terzi.

3.18. Dato che il lavoro forzato è un problema mondiale e che le catene globali del valore sono profondamente interconnesse, è necessario promuovere la cooperazione internazionale in questo campo. Il CESE sottolinea che una cooperazione forte e lo scambio di informazioni con le autorità dei paesi terzi e le organizzazioni internazionali, in particolare l'OIL e l'ONU, sono essenziali per garantire la corretta attuazione del divieto.

3.19. Le rappresentanze permanenti e le delegazioni dell'UE che operano sul campo dovrebbero svolgere un ruolo centrale nell'entrare in contatto con le vittime del lavoro forzato e con le pertinenti organizzazioni della società civile. Esse dovrebbero svolgere un ruolo chiave anche nella cooperazione con l'ONU e l'OIL per quanto riguarda la raccolta e la trasmissione di dati preziosi per la valutazione dei rischi (ad esempio, al momento di dare inizio o di collaborare a rilevazioni nazionali sul lavoro forzato) e dovrebbero altresì agire come partner della cooperazione nelle indagini in corso. Le rappresentanze permanenti dovrebbero fungere da primo punto di contatto per le denunce.

3.20. Il processo di globalizzazione ha rafforzato la posizione delle imprese attive a livello mondiale e ha indebolito il potere delle istituzioni pubbliche, in particolare nel Sud del mondo. Il CESE sottolinea l'importanza di inserire la lotta contro il lavoro forzato sia nella politica commerciale che nella politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE. Per quanto riguarda i paesi meno sviluppati, il sostegno attivo alle autorità competenti a livello locale in materia di lavoro dovrebbe essere una priorità. Il CESE sottolinea che nella normativa adottata tutti i paesi andrebbero trattati allo stesso modo, e mette in guardia contro le condizioni di svantaggio sproporzionato imposte ai paesi meno sviluppati.

3.21. Il CESE esprime apprezzamento per l'ambito di applicazione della proposta, che riguarda tutti gli operatori economici indipendentemente dalle loro dimensioni. Le autorità dovrebbero tuttavia concentrare le indagini in funzione delle dimensioni e delle risorse economiche degli operatori economici. È pertanto opportuno dare la priorità alle indagini riguardanti le imprese che presentano un rischio elevato di ricorso al lavoro forzato, oltre che i grandi operatori economici. Il CESE sottolinea che le particolari caratteristiche dei mercati digitali impongono un trattamento speciale nell'applicazione di questa normativa.

3.22. Il CESE desidera cogliere l'opportunità offerta dalla pubblicazione della proposta legislativa in esame per chiedere alla Commissione europea di studiare la fattibilità di un'agenzia pubblica dell'UE incaricata di fornire valutazioni («rating») sulla sostenibilità ambientale e sociale, nonché sul rispetto dei diritti umani nel contesto aziendale, come già indicato al punto 3.11 del proprio parere REX/518. Un'agenzia di questo tipo dovrebbe sviluppare standard europei per i sistemi in materia di dovere di diligenza. Tali standard potrebbero essenzialmente apportare un contributo alla creazione di condizioni di parità, specialmente nell'interesse delle imprese europee. L'agenzia dovrà anche definire norme di qualità obbligatorie per le imprese che effettuano audit e procedure di accreditamento nell'UE per tali società di audit, nonché un sistema di monitoraggio per il controllo periodico di tali imprese.

3.23. Il CESE chiede che negli Stati membri vengano nominate o istituite autorità nazionali competenti per l'accreditamento delle imprese che effettuano audit nel settore della sostenibilità ambientale e sociale, nonché del rispetto dei diritti umani nel contesto aziendale. L'agenzia pubblica di valutazione dovrà assistere le autorità nazionali competenti fornendo assistenza tecnica e formazione per l'attuazione dei sistemi nazionali a sostegno delle imprese per quanto riguarda la responsabilità sociale e il dovere di diligenza. Il CESE osserva che, per quanto riguarda l'attuazione della proposta di regolamento in esame, sono necessarie formulazioni chiare e comprensibili per garantire la certezza del diritto e orientamenti semplici, al fine di mantenere l'onere amministrativo su livelli gestibili per gli operatori economici — e in particolare per le PMI — nelle loro attività quotidiane. Pertanto, le autorità nazionali competenti devono fornire assistenza tecnica alle imprese, in particolare alle PMI, quando esse elaborano i loro sistemi sul dovere di diligenza (in linea con i Principi guida dell'ONU su imprese e diritti umani, le linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali e la dichiarazione MNE dell'OIL).

4. Osservazioni particolari

4.1. Il CESE approva la definizione di cui all'articolo 2, lettera a), della proposta di regolamento in esame, che si basa a sua volta sulla definizione che l'OIL ha dato del lavoro forzato, la quale comprende «ogni lavoro o servizio». Le merci trasportate ricorrendo al lavoro forzato dovrebbero pertanto rientrare nell'ambito di applicazione della proposta, non solo al fine di ottemperare alla definizione, ma anche perché i servizi di trasporto costituiscono una parte essenziale della catena di approvvigionamento delle merci.

4.2. La Commissione deve avere un ruolo forte, attivo e di guida nella rete dell'Unione sui prodotti del lavoro forzato di cui all'articolo 24 della proposta in esame, al fine di sostenere e coordinare le autorità nazionali quando applicano il regolamento. Il CESE invita la Commissione europea a predisporre una struttura chiaramente definita e finanziamenti sufficienti per tale rete, allo scopo di aiutare gli Stati membri dell'UE nella raccolta di informazioni e nell'utilizzo della rete al fine mantenere un flusso costante di informazioni. La rete dovrebbe coordinare le azioni, come lo svolgimento di indagini internazionali e il sostegno all'applicazione dei divieti all'importazione. Inoltre, la Commissione dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di condurre autonomamente delle indagini, come già avviene per il monitoraggio e le indagini riguardanti le pratiche anticoncorrenziali. Il CESE invita la Commissione a coinvolgere la società civile organizzata, in particolare le parti sociali, in tutte le azioni della rete.

4.3. Il CESE accoglie con favore l'idea della Commissione europea di pubblicare orientamenti, come indicato all'articolo 23 della proposta di regolamento, per aiutare le imprese a individuare, prevenire, ridurre o eliminare i rischi di lavoro forzato nelle loro operazioni e nelle catene del valore di cui fanno parte. Inoltre, la Commissione europea o altre autorità pubbliche dovrebbero formulare raccomandazioni chiare su come sviluppare sistemi in materia di dovere di diligenza per le PMI e, quindi, sostenere in particolare le PMI. Il CESE invita la Commissione a coinvolgere la società civile organizzata nel processo di elaborazione e pubblicazione di tali orientamenti (articoli 11 e 23), in modo da renderli facilmente accessibili nel più breve tempo possibile, in ogni caso assai prima dell'entrata in vigore del regolamento in esame. Ciò consentirà alle autorità nazionali competenti, alle autorità doganali e alle imprese di prepararsi all'attuazione dell'atto giuridico e alle eventuali difficoltà connesse.

4.4. Il CESE sottolinea che le autorità nazionali competenti hanno bisogno del consenso degli operatori economici per svolgere le indagini, come stabilito all'articolo 5, paragrafo 6. Questa disposizione pregiudica l'iter investigativo e inserisce una scappatoia nella proposta di regolamento.

4.5. Il CESE sottolinea la necessità di sanzioni minime uniformi a livello dell'UE in caso di violazione della proposta di regolamento. Si eviterà così una gara tra gli Stati membri a chi applica sanzioni più basse e si garantiranno condizioni di parità. Sarebbe inoltre utile stabilire un obbligo di comunicazione periodica (ad esempio, ogni 2 anni) per la Commissione in merito all'applicazione del regolamento nei singoli Stati membri.

4.6. Il CESE è preoccupato per il fatto che l'applicazione del regolamento proposto sarà di competenza delle autorità doganali nazionali (articolo 12). Tale disposizione potrebbe causare inefficienze a livello di attuazione, in quanto sono possibili casi di applicazione differente tra i vari uffici doganali nazionali, con la conseguenza di incoerenze all'interno dell'UE. Bisognerebbe pertanto mettere l'accento su un'attuazione corretta nei vari paesi che andrebbe garantita a livello istituzionale. È necessario fornire alle autorità nazionali competenti per l'applicazione orientamenti chiari e risorse sufficienti per monitorare e attuare efficacemente il regolamento proposto. La comunità imprenditoriale dovrebbe beneficiare di un'assistenza tecnica volta ad aiutare le imprese a rispettare la legislazione. A tal fine, il CESE ritiene che l'UE abbia bisogno di un quadro di riferimento concettuale per una valutazione comune dei rischi, nonché di orientamenti chiari, che evitino duplicazioni burocratiche e portino, ove possibile, allo snellimento delle procedure.

4.7. Per quanto riguarda il termine ultimo dell'iter investigativo, il CESE ritiene che il tempo a disposizione delle imprese per esibire le prove non debba essere superiore a 15 giorni, nella fase preliminare dell'iter, e ad altri 15 giorni nella fase successiva dell'indagine. Bisognerebbe inoltre prolungare il periodo di 30 giorni che è concesso alle imprese per richiamare i prodotti che violano il regolamento. È altresì necessario fare maggiore chiarezza sul modo in cui si procederà concretamente per ritirare dal commercio il prodotto incriminato, anche procedendo alla sua distruzione, se necessario.

4.8. Come indicato nel parere del CESE INT/973 sul tema governo *societario sostenibile* ⁽³³⁾, i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori sono ben consapevoli di dove possono verificarsi dei comportamenti scorretti. Il CESE sottolinea pertanto l'importanza di coinvolgere i rappresentanti dei lavoratori e i sindacati locali, oltre che la Confederazione sindacale internazionale, nell'iter volto a istituire procedure sul dovere di diligenza (la fase di tracciatura dei rischi), nonché nel monitoraggio di tali procedure (la fase di attuazione) e nella segnalazione delle violazioni (meccanismi di allerta). Il CESE chiede che l'articolo 26, lett. a), menzioni esplicitamente i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori, sia quelli dell'UE che quelli dei paesi terzi.

4.9. Il CESE sottolinea che la società civile organizzata dovrebbe essere consultata durante la preparazione degli atti delegati di cui all'articolo 27 della proposta di regolamento.

Bruxelles, 25 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

⁽³³⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937 [COM(2022) 71 final] (GU C 443 del 22.11.2022, pag. 81).

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2017/745 e (UE) 2017/746 per quanto riguarda le disposizioni transitorie per determinati dispositivi medici e dispositivi medico-diagnostici in vitro

[COM(2023) 10 final — 2023/0005 (COD)]

(2023/C 140/14)

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 23.1.2023 Parlamento europeo, 26.1.2023
Base giuridica	Articoli 114 e 168, paragrafo 4, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sessione plenaria	24.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	190/0/2

Avendo concluso che il contenuto della proposta è soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto.

Bruxelles, 24 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle tariffe e sugli oneri spettanti all'Agenzia europea per i medicinali, che modifica il regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 297/95 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 658/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio

[COM(2022) 721 final — 2022/0417 (COD)]

(2023/C 140/15)

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 22.12.2022 Parlamento europeo, 15.12.2022
Base giuridica	Articolo 114 e articolo 168, paragrafo 4, lettere b) e c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Mercato unico, produzione e consumo
Adozione in sessione plenaria	24.1.2023
Sessione plenaria n.	575
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	195/0/1

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto.

Bruxelles, 24 gennaio 2023

La presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG

RETTIFICHE**Rettifica del parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La crisi dei prezzi alimentari: ruolo della speculazione e proposte concrete di azione in seguito alla guerra in Ucraina» (parere d'iniziativa)**

(Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 100 del 16 marzo 2023)

(2023/C 140/16)

Pagina 53, nota a piè di pagina (6):

anziché: «⁽⁶⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2022 sulla questione della sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo (2021/ 2208 (INI)) e risoluzione del Parlamento europeo del 24 marzo 2022 sulla necessità di un piano d'azione urgente dell'UE per garantire la sicurezza alimentare all'interno e all'esterno dell'Unione europea alla luce dell'invasione dell'Ucraina da parte russa (2022/2593 (RSP)) (GU C 361 del 20.9.2022, pag. 1).»

leggasi: «⁽⁶⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 6 luglio 2022 sulla questione della sicurezza alimentare nei paesi in via di sviluppo [2021/ 2208 (INI)] (GU C 47 del 7.2.2023, pag. 149) e risoluzione del Parlamento europeo del 24 marzo 2022 sulla necessità di un piano d'azione urgente dell'UE per garantire la sicurezza alimentare all'interno e all'esterno dell'Unione europea alla luce dell'invasione dell'Ucraina da parte russa [2022/2593 (RSP)] (GU C 361 del 20.9.2022, pag. 1).»

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



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea
L-2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT