

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea

C 230



Edizione
in lingua italiana

Comunicazioni e informazioni

58° anno
14 luglio 2015

Sommario

I Risoluzioni, raccomandazioni e pareri

PARERI

Comitato economico e sociale europeo

503^a sessione plenaria del CESE dei giorni 10 e 11 Dicembre 2014

2015/C 230/01	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) come strumento della politica di coesione 2014-2020 per lo sviluppo locale, rurale, urbano e periurbano» (parere esplorativo su richiesta della presidenza greca)	1
2015/C 230/02	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Una strategia dell'UE per la Regione Alpina» (parere esplorativo)	9
2015/C 230/03	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Capacità aeroportuale dell'UE» (parere esplorativo richiesto dalla Commissione europea)	17
2015/C 230/04	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Completare l'Unione economica e monetaria — Il ruolo della politica fiscale (parere d'iniziativa)	24
2015/C 230/05	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Trasformazioni industriali nel settore europeo degli imballaggi» (parere d'iniziativa)	33
2015/C 230/06	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema: «Il contributo del settore della lavorazione del legno al bilancio del carbonio» (parere d'iniziativa)	39
2015/C 230/07	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il cinema europeo nell'era digitale» (parere d'iniziativa)	47
2015/C 230/08	Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La società civile in Russia» (parere d'iniziativa)	52

IT

III Atti preparatori

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

503^a sessione plenaria del CESE dei giorni 10 e 11 Dicembre 2014

2015/C 230/09	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 — Ricerca e innovazione come fattori di rilancio della crescita» COM(2014) 339 <i>final</i> — SWD(2014) 181 <i>final</i>	59
2015/C 230/10	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 — Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive» COM(2014) 368 <i>final</i>	66
2015/C 230/11	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Verso un rinnovato consenso sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale: piano d'azione dell'Unione europea» COM (2014) 392 <i>final</i>	72
2015/C 230/12	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro bianco — Verso un controllo più efficace delle concentrazioni nell'UE» COM(2014) 449 <i>final</i>	77
2015/C 230/13	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 relativa ad un quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro (2014-2020) COM (2014) 332 <i>final</i>	82
2015/C 230/14	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 — Opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse nell'edilizia» [COM(2014) 445 <i>final</i>], alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti» [COM(2014) 398 <i>final</i>] e alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche» [COM(2014) 397 <i>final</i> — 2014/0201 (COD)]	91
2015/C 230/15	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 — Piano d'azione verde per le PMI: aiutare le PMI a trasformare le sfide ambientali in opportunità di business» [COM(2014) 440 <i>final</i>] e alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Iniziativa per favorire l'occupazione verde: sfruttare le potenzialità dell'economia verde per creare posti di lavoro» [COM (2014) 446 <i>final</i>]	99
2015/C 230/16	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Rafforzare la cooperazione tra le autorità di sorveglianza marittima per un'azione più consapevole ed efficace: le prossime tappe nell'ambito del sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE» COM(2014) 451 <i>final</i>	107
2015/C 230/17	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Strategia per la tutela e il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nei paesi terzi (comunicazione)» [COM(2014) 389 <i>final</i>]	112
2015/C 230/18	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'importazione nell'Unione di prodotti agricoli originari della Turchia (codificazione)» COM(2014) 586 <i>final</i> — 2014/0272 (COD).	117
2015/C 230/19	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che sospende talune concessioni relative all'importazione nell'Unione di prodotti agricoli originari della Turchia» (codificazione) COM(2014) 593 <i>final</i> — 2014/0275 (COD)	118

2015/C 230/20	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante apertura e modalità di gestione di alcuni contingenti tariffari dell'Unione di carni bovine di qualità pregiata, carni suine, carni di volatili, frumento (grano) e frumento segalato e crusche, staccature e altri residui (codificazione)» COM(2014) 594 <i>final</i> — 2014/0276 (COD)	119
2015/C 230/21	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un piano pluriennale per gli stock di merluzzo bianco, aringa e spratto nel Mar Baltico e per le attività di pesca che sfruttano questi stock, modifica il regolamento (CE) n. 2187/2005 del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 1098/2007 del Consiglio» [COM(2014) 614 <i>final</i> — 2014/0285 (COD)].	120
2015/C 230/22	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle misure di salvaguardia previste nell'accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Islanda» (codificazione) [COM(2014) 308 <i>final</i> — 2014/0160 (COD)].	121
2015/C 230/23	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un regime comune applicabile alle esportazioni (codificazione)» COM(2014) 322 <i>final</i> — 2014/0167 (COD).	122
2015/C 230/24	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al regime comune applicabile alle importazioni (codificazione)» [COM(2014) 321 <i>final</i> — 2014/0166 (COD)].	123
2015/C 230/25	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al regime comune applicabile alle importazioni da alcuni paesi terzi (rifusione)» [COM(2014) 323 <i>final</i> — 2014/0168 (COD)]	124
2015/C 230/26	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che concerne il regime comune applicabile alle importazioni di prodotti tessili da taluni paesi terzi, non contemplato da accordi bilaterali, da protocolli o da altre disposizioni né da altro regime unionale specifico in materia di importazioni (rifusione)» [COM(2014) 345 <i>final</i> — 2014/0177 (COD)].	125
2015/C 230/27	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le procedure dell'Unione nel settore della politica commerciale comune al fine di garantire l'esercizio dei diritti dell'Unione nell'ambito delle norme commerciali internazionali, in particolare di quelle istituite sotto gli auspici dell'Organizzazione mondiale del commercio (codificazione)» COM(2014) 341 <i>final</i> — 2014/0174 (COD).	126
2015/C 230/28	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai provvedimenti che l'Unione può prendere facendo seguito a una relazione adottata dall'organo di conciliazione dell'OMC (DSB) in materia di misure antidumping e antisovvenzioni (codificazione) COM(2014) 317 <i>final</i> — 2014/0163 (COD).	127
2015/C 230/29	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a determinate procedure di applicazione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Montenegro, dall'altra (codificazione)» [COM(2014) 374 <i>final</i> — 2014/0190 (COD)]	128
2015/C 230/30	Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea (codificazione)» COM(2014) 660 <i>final</i> — 2014/0305 (COD)	129

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

503^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEI GIORNI 10 E 11 DICEMBRE 2014

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) come strumento della politica di coesione 2014-2020 per lo sviluppo locale, rurale, urbano e periurbano»

(parere esplorativo su richiesta della presidenza greca)

(2015/C 230/01)

Relatore: M. Roman HAKEN

Con lettera del 2 aprile 2014, Theodoros N. Sotiropoulos, presidente del comitato dei rappresentanti permanenti, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, a nome della presidenza greca del Consiglio, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

«Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) come strumento della politica di coesione 2014-2020 per lo sviluppo locale, rurale, urbano e periurbano».

La sezione specializzata unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 novembre 2014.

Alla sua 503^a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta dell'11 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli, 2 voti contrari e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) constata che negli ultimi vent'anni il metodo Leader ha dimostrato la propria vitalità. Questo approccio, infatti, ha aiutato gli operatori rurali a valutare il potenziale a lungo termine della propria regione e ha dato prova di efficacia ed efficienza come strumento per l'attuazione di politiche di sviluppo. La Commissione europea ha promosso questo metodo, basato sul partenariato, per finanziare progetti anche attraverso le iniziative europee Urban, Urbact ed Equal, o ancora l'Agenda 21 locale, *Transition Towns* («Città in transizione») e i patti territoriali per l'occupazione. Per questo è nato lo Sviluppo locale di tipo partecipativo (*Community Led Local Development* — CLLD), una versione aggiornata del metodo Leader che, in un certo senso, costituisce un cambiamento transitorio.

1.2. Il CLLD è uno strumento specifico da utilizzare a livello subregionale e a titolo complementare rispetto ad altre forme di sostegno allo sviluppo a livello locale. Il CLLD è in grado di attivare e coinvolgere le comunità e le organizzazioni locali affinché contribuiscano a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Rafforza la coesione territoriale e permette di raggiungere obiettivi politici specifici, anche nel quadro delle relazioni con partner di paesi terzi. Consente di realizzare una crescita a lungo termine grazie a un impiego efficace dei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per creare posti di lavoro di qualità e stimolare le imprese, comprendendo anche le attività di tipo partecipativo in materia di cambiamenti climatici e sostenibilità, in linea con la strategia Europa 2020.

1.3. Il CLLD deve essere trasformato al più presto in uno strumento «SMART», affinché assista gli attori locali nel trovare una via di uscita dalla crisi economica e sociale e riacquistare la fiducia nella politica dell'Unione europea. Occorre porre l'accento sui progetti innovativi, su nuovi posti di lavoro di qualità e sull'imprenditoria, come pure rafforzare le attività volte a gestire i cambiamenti climatici, lo sviluppo sostenibile e l'inclusione sociale nel quadro della nuova strategia Europa 2020. Il CLLD rappresenta un nuovo tipo di partenariato, inteso a sostenere la creazione di innovazioni sociali.

1.4. La maggior parte degli Stati membri ha adottato il CLLD negli accordi di partenariato, il che denota l'importanza attualmente attribuita allo sviluppo locale⁽¹⁾. Questo approccio di gestione multilaterale dovrebbe essere esteso a tutte le attività finanziate con i fondi SIE, fissando eventualmente un livello di utilizzo obbligatorio per tutti i fondi (minimo 5 %). Il CESE è favorevole a che tutti gli Stati membri dell'UE ricorrano progressivamente a questo strumento, nel quadro dell'attuazione del principio di partenariato e dello scambio delle migliori pratiche.

1.5. Il CESE si compiace della grande importanza attribuita dalle presidenze greca e italiana del Consiglio (2014) alla politica di coesione, in quanto strumento efficace per promuovere la crescita sostenibile e superare la crisi economica che imperversa in Europa.

1.6. Il CESE si aspetta che anche il presente parere diventi un punto di partenza per realizzare progetti pilota (finanziati anche con risorse della Commissione europea) al fine di sperimentare lo strumento CLLD laddove non viene attualmente impiegato, ossia in particolare nei contesti periurbani e soprattutto urbani, ampliandone così le prospettive di utilizzo. Per il periodo 2014-2020, il CESE sostiene l'applicazione del metodo CLLD a tutti i fondi e alle zone sia rurali che urbane, laddove vi sia interesse per tale approccio. Si tratta di una combinazione di democrazia rappresentativa e partecipativa: uno strumento, quindi, che consente ai rappresentanti della pubblica amministrazione di cooperare in partenariato con la società civile organizzata e i cittadini.

1.7. Il CESE ritiene opportuno consentire ai soggetti locali — cittadini, partner economici e sociali, organizzazioni non governative senza fini di lucro ed enti locali — di partecipare, ad esempio, alla strategia di sviluppo locale nel loro luogo di residenza tramite il metodo CLLD. Al tempo stesso è necessario, partendo dalle esperienze acquisite con il metodo Leader nelle zone rurali, dare un contenuto al CLLD urbano, in modo che le città e i cittadini siano consapevoli di quali misure si potranno proporre in tale contesto.

1.8. Il CESE constata con rammarico che in molti casi le autorità pubbliche non sono inclini a utilizzare il metodo CLLD, nonostante la sua efficacia. È fondamentale lavorare a una strategia che informi e orienti in modo qualificato tutti gli attori, rivolgendosi in particolare alle autorità pubbliche al fine di favorire il ricorso a questa opportunità di sviluppare ed attuare strategie di sviluppo locale. La questione della «proprietà dei risultati» in gruppi analoghi è fondamentale per la stabilità delle strategie di sviluppo a lungo termine e per il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. Per il successo di tale strumento è indispensabile garantire un sostegno politico a tutti i livelli (UE, nazionale, regionale e locale).

1.9. Il CESE rileva che le parti sociali ed economiche, come pure la società civile organizzata, devono essere maggiormente coinvolte nel CLLD, a condizione, però, che siano rafforzate le loro capacità in materia. La partecipazione diretta di tutti questi soggetti al partenariato con la pubblica amministrazione è fondamentale per assicurare una rappresentanza effettiva degli interessi e delle esigenze dei cittadini.

1.10. Il CESE ritiene che il CLLD, in quanto innovazione nel campo della politica regionale, non sia sufficientemente noto né a livello locale, né a livello di alcuni Stati membri, né in seno alle piattaforme dei potenziali utenti di tale approccio. Per favorire l'attuazione del nuovo strumento CLLD nelle politiche europee, occorre effettuare un'analisi dettagliata e una valutazione dell'approccio adottato al riguardo da determinati Stati membri, formulando raccomandazioni per un'applicazione efficace. Si disporrà così anche di uno studio che, oltre a illustrare esempi di buone pratiche, descriva i fallimenti da evitare in futuro. Il CESE è interessato a partecipare all'elaborazione di questo studio, insieme con i servizi pertinenti della Commissione europea, del Parlamento europeo, del Consiglio e del Comitato delle regioni. Lo studio potrebbe servire da base per la creazione di un intergruppo CLLD, come piattaforma interistituzionale.

⁽¹⁾ Per il periodo 2014-2020, nel regolamento n. 1303/2013 recante disposizioni comuni vengono definiti tre approcci integrati diversi: il CLLD è uno di essi, insieme con gli investimenti territoriali integrati (ITI) e i piani d'azione comuni.

1.11. Riguardo allo sviluppo locale di tipo partecipativo, il CESE raccomanda quanto segue:

- a) **finanziamenti plurifondo** — monitorare e rafforzare l'attuazione del metodo CLLD nel quadro di un finanziamento plurifondo che si applichi in modo trasversale in tutta Europa e a tutti i programmi UE, nonché adoperarsi per lanciare quanto prima il prossimo periodo di programmazione;
- b) **uniformazione delle prassi e degli approcci** — sostenere un livello qualitativo elevato del CLLD nell'UE, standardizzare il funzionamento dei GAL ⁽²⁾ (gruppi di azione locale) e condividere le buone pratiche; sostenere la copertura delle «zone bianche» sulla carta, in modo da poter estendere il metodo Leader sul piano sia territoriale che tematico — condizione, questa, necessaria al buon funzionamento del metodo Leader/CLLD nel quadro dei vari programmi dell'UE;
- c) **creazione di reti e cooperazione** — presupposto fondamentale per un buon funzionamento del metodo CLLD; realizzare progetti di cooperazione tra le reti già esistenti e crearne di nuove a livello regionale, nazionale ed europeo; garantire l'ammissibilità delle spese di adesione e utilizzo della rete — compresi i contributi dei membri;
- d) **estensione del metodo** — sostenere l'applicazione del metodo CLLD anche spingendosi al di là del territorio europeo, nonché al di fuori di esso — nel quadro, ad esempio, dei negoziati di preadesione o della politica di sviluppo;
- e) **semplificazione del processo** — non imporre oneri amministrativi eccessivi ai piccoli enti locali in questione e, ovunque possibile, ridurre la rendicontazione al minimo necessario affinché resti credibile, non permettere alle autorità competenti di modificare le regole nel quadro dell'attuazione dei fondi SIE, lanciare dappertutto e immediatamente dei programmi di informazione, avviare seminari che consentano di scambiare le esperienze positive e sostengano gli attori locali pubblici e privati;
- f) **rafforzamento delle capacità delle parti socioeconomiche, insieme con i soggetti della società civile**, in modo che il maggior numero possibile di partner possa proporre un approccio attivo in materia di CLLD prima della conclusione del periodo previsto (31 dicembre 2017).

1.12. Il metodo CLLD è pienamente applicabile non solo per quanto riguarda le risorse dei fondi SIE, ma anche a fini di redistribuzione delle risorse proprie (dal livello locale, regionale e nazionale). Per questo motivo è importante che le strategie di sviluppo, i progetti concreti e le modalità della loro attuazione non siano elaborate in funzione della dotazione prevista da parte dell'UE, bensì in modo tale da rispecchiare le esigenze reali di cambiamento della qualità della vita delle comunità locali.

1.13. Il CESE ritiene essenziale rispettare rigorosamente i principi fondamentali del metodo CLLD. L'esistenza di un partenariato equilibrato con la partecipazione delle comunità locali è una condizione preliminare per l'ottenimento delle sovvenzioni. Per uno sviluppo locale efficace, non vanno però tollerati i partenariati puramente formali, ossia i casi in cui, per ottenere delle sovvenzioni, ci si limita a dichiarare un approccio di partenariato che di fatto non viene adottato. Per impedire gli abusi del principio del CLLD, è necessario mettere a punto un sistema efficace di controllo e sorveglianza.

1.14. Riguardo a questo strumento il CESE osserva che, tra gli aspetti da non trascurare, e non soltanto in tempi di crisi economica, figurano la trasparenza dei flussi dal bilancio pubblico, l'aumento della fiducia tra gli organi della pubblica amministrazione e i cittadini, nonché l'efficacia delle risorse investite. Simili approcci di partenariato vengono promossi anche dall'ONU, dall'OCSE, dalla Banca mondiale e da altre istituzioni. Si tratta di un'estensione del ricorso al metodo CLLD anche al di fuori dell'UE, ad esempio nel quadro dei negoziati di preadesione in materia di politica di sviluppo, come pure degli sforzi compiuti per realizzare gli obiettivi ONU relativi allo sviluppo sostenibile per il 2015 e rispettare gli impegni in materia di cambiamenti climatici.

⁽²⁾ Esigere e garantire le medesime condizioni per il funzionamento dello strumento CLLD nei diversi Stati membri dell'UE, in linea con i principi di tale metodo e nel rispetto delle specificità nazionali e regionali.

1.15. Ad avviso del CESE, nel prossimo periodo il CLLD dovrà confrontarsi a una serie di sfide, che attengono alla semplificazione e alla riduzione degli oneri amministrativi:

- a) sostenere la creazione e lo sviluppo di sistemi alternativi e indipendenti di arbitrato/conciliazione, ossia piattaforme composte da esperti, per risolvere in modo rapido e semplice i problemi amministrativi e finanziari e gli eventuali conflitti tra gli enti di gestione dei programmi operativi e la gestione di progetto dei singoli partenariati (sul modello dei revisori contabili, benché non soltanto in ambito finanziario);
- b) mettere in pratica il principio per cui gli organi di attuazione (anche quando controllano le relazioni di monitoraggio) si occupano di: a) esiti, risultati, contributi ed effetti dei progetti; b) ammissibilità delle spese; e c) rispetto dei termini, e non dei dettagli che si incontrano sulla via del raggiungimento di tali risultati;
- c) pubblicare anche inviti a presentare progetti integrati per più candidati su un determinato territorio (sul modello dell'approccio Equal);
- d) in ambito finanziario, modificare la definizione di irregolarità utilizzata finora e l'interpretazione del concetto di violazione della disciplina di bilancio:
 - evitare un'interpretazione troppo rigorosa per i casi minori che ammontano a pochi euro: non verificare e non considerare come irregolarità i casi in cui non vengano contabilizzati correttamente o manchino importi inferiori, ad esempio, a 10 (o 40) euro,
 - allo stesso modo, se l'importo dei danni è inferiore al costo della loro riparazione (per il beneficiario o l'organo di controllo), il caso non dovrebbe essere trattato, a meno che l'importo in questione non venga registrato e cumulato con altri danni di entità limitata.

1.16. Il CESE raccomanda di impiegare una terminologia differenziata per le diverse modalità di utilizzo del programma CLLD, così come avviene nel caso dei gruppi di azione locale rurali e dei gruppi d'azione locale per la pesca. I GAL urbani, ad esempio, potrebbero essere definiti «partenariati urbani», e il CLLD attuato nelle zone urbane sarebbe il CLLD-U. Ciò aiuterebbe a distinguere meglio il tipo di zona interessata, nonché i flussi finanziari in base alla loro destinazione. Al tempo stesso, visto l'esempio di successo del programma Leader, sarebbe opportuno considerare la possibilità di ridenominare anche il CLLD, ricorrendo a un acronimo accattivante, che venga meglio accettato da tutti i soggetti. Il nome, infatti, è parte integrante della campagna di promozione, mentre l'attuale acronimo CLLD dovrebbe restare, in quanto definizione del metodo, come «nota a piè pagina».

2. Introduzione alla problematica: lo strumento CLLD e le sue origini (il programma Leader) — storia, effetti e pareri delle istituzioni europee

2.1. I principi fondamentali dell'approccio Leader, il loro valore aggiunto e la loro applicazione nel quadro del metodo CLLD:

2.1.1. Approccio rivolto a un determinato territorio

Il programma sfrutta le potenzialità effettive di un dato territorio di piccole dimensioni per promuoverne lo sviluppo sostenibile. Tiene conto dei suoi punti di forza e delle sue carenze, e la strategia di sviluppo elaborata risponde alle sue esigenze reali. I confini del territorio non vengono definiti soltanto in base alle frontiere amministrative, e sono flessibili.

2.1.2. Approccio dal basso verso l'alto

Nella decisione e definizione delle priorità di una strategia di sviluppo, si attribuisce una grande importanza al coinvolgimento dell'amministrazione locale e dei cittadini. L'accento posto sul livello più basso rappresenta il più importante dei sette punti del programma. Tuttavia, il programma non cerca di sostituire il livello nazionale più elevato, bensì di favorire gli scambi tra i due livelli.

2.1.3. Gruppo di azione locale

Un elemento importante del programma è il sostegno alla creazione di gruppi locali, che devono riunire partner della sfera pubblica, del settore privato e del volontariato, e innescare un dialogo sull'orientamento da dare allo sviluppo del territorio.

2.1.4. *Approccio innovativo*

Il programma sostiene l'innovazione, e si sforza di creare nuovi prodotti, processi, organizzazioni e mercati. L'innovazione si ottiene assicurando la massima flessibilità ai gruppi locali.

2.1.5. *Approccio integrato e multisettoriale*

Nel suo approccio, il programma pone l'accento sull'integrazione di diversi settori. Esso tenta di coordinare i settori economico, sociale, culturale e ambientale e di integrarli in progetti globali.

2.1.6. *Creazione di reti*

Il programma sostiene la creazione di reti per permettere lo scambio di esperienze tra i partecipanti. Si tratta di reti sia istituzionali — finanziate dalla Commissione europea — sia meno formali — a livello nazionale, territoriale e locale.

2.1.7. *Cooperazione*

La cooperazione nel quadro del programma, tuttavia, non si esaurisce nello scambio di esperienze. I gruppi locali possono infatti cooperare direttamente a un progetto tematico specifico.

2.1.8. *Animazione del territorio*

Per lavorare realmente con gli abitanti di un dato territorio, occorre non soltanto informarli, ma anche creare un ambiente favorevole alla comunicazione e costruire la fiducia nel principio per cui le loro idee saranno valutate con obiettività e prese in considerazione.

2.2. Il **Comitato delle regioni** ritiene che il CLLD sia «uno strumento fondamentale ai fini dello sviluppo armonioso delle aree urbane e rurali, in quanto rafforza la capacità di sviluppare legami con le aree periurbane e rurali circostanti» ⁽³⁾.

2.3. Il **Comitato economico e sociale europeo** ha dedicato alla cooperazione e alla partecipazione in partenariato tutta una serie di pareri, alcuni dei quali sono qui menzionati nelle note a piè di pagina ⁽⁴⁾.

2.4. Sulla base dell'esperienza del metodo Leader, la **Commissione europea** ha pubblicato alcuni documenti introduttivi al CLLD: *European Structural and Investment Funds, Guidance for Member States and Programme Authorities, Guidance for Beneficiaries — Guidance on Community-Led Local Development for Local Actors* (Fondi strutturali e d'investimento europei, indicazioni per gli Stati membri, le autorità di programma e i beneficiari — Orientamento in merito allo sviluppo locale di tipo partecipativo per i soggetti locali) ⁽⁵⁾ e *Guidance on Community Led Local Development in European Structural and Investment Funds* (Orientamento sullo sviluppo locale di tipo partecipativo nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei) ⁽⁶⁾.

2.5. Tali documenti dovrebbero essere diffusi in modo più efficace, nel quadro di una strategia di informazione veramente proattiva. Al tempo stesso occorre prevedere uno spazio per lo svolgimento di riunioni congiunte di attori del CLLD ed esperti, con la possibilità di discutere e confrontare gli approcci adottati nelle diverse regioni dell'UE. Le strutture necessarie per queste attività potrebbero, ad esempio, essere messe a disposizione dal CESE.

⁽³⁾ Parere del Comitato delle regioni *Sviluppo locale di tipo partecipativo*, GU C 17 del 19.1.2013, pag. 18.

⁽⁴⁾ Pareri del CESE: *Governance e partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale* (GU C 77 del 31.3.2009, pag. 143), *Strategie e programmi della politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013* (GU C 228 del 22.9.2009, pag. 141), *Partenariati efficaci nella gestione dei programmi della politica di coesione* (GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 1), *Il ruolo e le priorità della politica di coesione nel quadro della strategia Europa 2020* (GU C 248 del 25.8.2011, pag. 1), *Il contributo della politica regionale alla crescita intelligente nell'ambito di Europa 2020* (GU C 318 del 29.10.2011, pag. 82), *Leader in quanto strumento di sviluppo locale* (GU C 376 del 22.12.2011, pag. 15), *Disposizioni generali sui fondi strutturali* (GU C 191 del 29.6.2012, pag. 30).

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors.pdf

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_community_local_development.pdf

3. I gruppi di azione locale (GAL) nelle zone rurali e il sostegno al loro ruolo nel periodo 2014-2020 — bilanci pubblici sotto controllo pubblico

3.1. Il gruppo di azione locale è l'unità di base del programma Leader. Si tratta di un partenariato locale in cui vi è una rappresentanza proporzionale tanto dei settori quanto degli ambiti di intervento. Il GAL è dotato di personalità giuridica e dispone di una serie di procedure gestionali e decisionali. Nell'UE i GAL sostenuti da programmi di sviluppo rurale e da altre misure di tipo Leader sono in tutto 2 402, e coprono il 77 % del territorio dell'Unione ⁽⁷⁾, ossia circa il 90 % dello spazio rurale, in cui vive oltre il 50 % della popolazione dell'UE ⁽⁸⁾.

3.2. Il metodo Leader si è rivelato talmente efficace che dovrebbe essere esteso, nella misura del possibile, all'intero territorio rurale dell'UE. Al tempo stesso occorre assicurare la compatibilità delle norme che disciplinano la cooperazione internazionale tra GAL di diversi Stati membri.

3.3. Tra le priorità del programma proposte per il periodo 2014-2020 occorre ricordare anche:

- a) **gioventù nelle aree rurali** — i giovani dai centri verso le zone rurali: un'azione realizzabile tramite un uso adeguato del CLLD, il rafforzamento dell'attrattività delle zone rurali per le giovani generazioni, il sostegno allo sviluppo e all'accessibilità delle tecnologie dell'informazione, la promozione dell'istruzione;
- b) **economia locale** — sostegno all'economia locale, alle piccole imprese non agricole (ad esempio, rilancio dell'artigianato e delle microimprese) e alle piccole e medie imprese;
- c) **imprenditoria sociale** — rafforzamento dell'imprenditoria sociale a livello locale in settori innovativi, con effetti sulla creazione di posti di lavoro e sullo sviluppo sostenibile (ad esempio, turismo, fonti di energia rinnovabili oppure attività culturali e sportive). È fondamentale che l'economia sociale sia riconosciuta dagli attori locali, nazionali ed europei e dagli altri partner economici come un fattore essenziale per lo sviluppo socioeconomico locale. Le istituzioni europee dovrebbero proporre delle campagne per mettere in luce il contributo dell'economia sociale allo sviluppo locale. Occorre inoltre definire degli orientamenti generali per includere le imprese sociali nei partenariati di sviluppo locale. Per questo motivo, il CESE propone di creare delle cooperative e altre imprese sociali ricorrendo a servizi pubblici e privati di consulenza a sostegno degli imprenditori e degli incubatori di imprese a livello locale. Il CESE sostiene la promozione di partenariati tra le imprese sociali locali e gli enti locali e regionali per la fornitura dei servizi necessari (ad esempio, inclusione sociale, istruzione);
- d) **produzione di alimenti sani** e prodotti regionali;
- e) **sviluppo di infrastrutture tecniche** (ad esempio, impianti di trattamento delle acque reflue, domestici e per fitodepurazione);
- f) **passaggio a una società sostenibile a basse emissioni di carbonio** — questo aspetto potrebbe figurare tra gli indicatori e gli obiettivi del CLLD in materia di sostenibilità, emissioni di carbonio, resilienza e conseguimento degli obiettivi dell'UE nel campo dello sviluppo sostenibile e dei cambiamenti climatici, così come tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU per il 2015 e gli obblighi in materia di cambiamenti climatici;
- g) **utilizzo efficace delle reti esistenti** (ad esempio, le reti rurali nazionali).

4. Le zone periurbane e i gruppi d'azione locale per la pesca — sfide specifiche

4.1. I territori che si trovano tra le città e la campagna e sono molto vicini ad entrambe si prestano a un impiego efficace del CLLD. Questo tipo di strumento permette di reagire agli sviluppi del territorio e tiene conto delle relazioni funzionali esistenti al suo interno. Le relazioni tra città e zone periurbane sono infatti molto strette e richiedono un approccio specifico.

⁽⁷⁾ Rete europea per lo sviluppo rurale (ENRD), Leader Infographic.

⁽⁸⁾ Depoele, van L., *Local development strategies in the EU, The Case of Leader in Rural Development* (Le strategie di sviluppo locale nell'UE: il caso di Leader per lo sviluppo rurale), pag. 4:
http://www.eurolocaldevelopment.org/wp-content/uploads/2013/03/local_development_strategies_in_the_eu-pdf

4.2. Le zone periurbane presentano problematiche (sfide) specifiche, che il CLLD consente di affrontare, tra cui spiccano la mobilità sostenibile, la costruzione di una comunità socialmente coesa e l'indicazione di priorità per l'utilizzo dei suoli. Le zone periurbane rappresentano l'*hinterland* delle città con più di 25 000 abitanti. In proposito merita di essere citato il progetto comune di ricerca «Rurban» dell'OCSE e della CE, inteso a individuare e valutare i partenariati, formali e informali, tra le città e le campagne e il loro contributo allo sviluppo locale⁽⁹⁾.

4.3. Dal 2007 si fa ricorso allo sviluppo locale anche nell'ambito del Fondo europeo per la pesca, a sostegno dello sviluppo sostenibile delle comunità di pescatori mediante i gruppi d'azione locale per la pesca (GALP).

5. Zone urbane — mobilitare i cittadini e assicurare il finanziamento dello sviluppo locale

5.1. Poiché non esiste una definizione unica delle «zone urbane», ci si baserà sulle regole e sulle consuetudini adottate a livello nazionale e locale. Per le «zone rurali», invece, vale il criterio delle dimensioni dei centri interessati, ossia del numero dei loro abitanti (non superiore a 25 000). Per analogia, si può utilizzare tale criterio anche per le zone urbane (nel qual caso il numero di abitanti andrebbe da un minimo di 10 000 a un massimo di 150 000). L'amministrazione pubblica parteciperebbe mediante propri rappresentanti, competenti per il territorio interessato, e l'ideale sarebbe che essi provenissero sia dall'amministrazione cittadina (il comune) che da una o più circoscrizioni (sub)urbane (ad esempio, da determinati quartieri, da località contraddistinte dall'esclusione sociale, da zone della città che presentano problemi specifici ecc.).

5.2. Al riguardo si può trarre ispirazione dall'esperienza maturata da alcune città tramite la partecipazione al programma operativo (PO) Urbact II e alla piattaforma europea per lo sviluppo delle conoscenze⁽¹⁰⁾ (nonché, tra breve, alla piattaforma per lo sviluppo urbano)⁽¹¹⁾. È opportuno ricordare anche l'esperienza delle *Transition Towns* (Città in transizione) e delle comunità di permacultura, nel cui ambito migliaia di comunità locali di ogni parte dell'UE hanno promosso con successo uno sviluppo sostenibile di tipo partecipativo.

5.3. Vent'anni di esperienza in ambito rurale significano anche che le campagne insegneranno alle città: inizialmente, ad esempio, per un periodo transitorio che sarà oggetto di valutazione. Nella pratica, avvalendosi anche del sostegno di esperti e di forme di *coaching*, si riuscirà a trasferire con successo il suddetto metodo.

5.4. Sin dal periodo di programmazione 2007-2013, nelle singole città sono stati istituiti organi consultivi sotto forma di gruppi di sostegno locale Urbact, che partecipavano al processo di elaborazione dei piani di azione locali. Al contrario di quanto richiesto per il metodo Leader e il CLLD, si trattava di gruppi consultivi di esperti organizzati in modo relativamente informale, che non esigevano una rappresentanza dei singoli settori. La composizione di tali gruppi era infatti determinata dagli orientamenti tematici dello specifico progetto affrontato. Il programma operativo Urbact II non sosteneva finanziariamente le attività dei gruppi di sostegno locale. Per rendere più efficace il funzionamento del principio di partenariato anche nelle zone urbane, occorre che il partenariato sia creato sulla base del CLLD e abbia a disposizione risorse finanziarie che ne garantiscano il funzionamento. «Questo approccio può essere applicato anche ad aree urbane o ad aree che coprono città di dimensioni medie e piccole, insieme con i loro territori funzionali, in quanto centri locali e subregionali»⁽¹²⁾.

5.5. Tenuto conto dei problemi affrontati dalle città, sono numerosi i programmi operativi che potrebbero costituire uno strumento adeguato per finanziare progetti pilota tramite il CLLD. Si propone, quindi, di ricorrere a questo metodo e alle strategie che esso genera nel quadro di programmi pilota per i finanziamenti sul territorio delle città (ad esempio, in campo ambientale, della tutela dei siti e del patrimonio culturale ecc.)⁽¹³⁾.

5.6. Sarebbe opportuno raccogliere gli esempi di buone pratiche, provenienti da diversi Stati membri, in materia di sviluppo delle città tramite approcci di partenariato, così da poterli includere nello studio di cui al punto 1.10. Come guida per lavorare in partenariato si potrebbe utilizzare anche il codice intitolato *Il principio di partenariato nell'attuazione dei fondi del quadro strategico comune — elementi di un codice di condotta europeo sul partenariato*⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ <http://www.oecd.org/regional/rurbanrural-urbanpartnerships.htm>

⁽¹⁰⁾ www.eukn.org

⁽¹¹⁾ http://www.emi-network.eu/Sharing_knowledge/News_on_EU_policy/Cohesion_Policy_2014_2020_negotiations_about_the_urban_dimension

⁽¹²⁾ Associazione dei comuni polacchi, gennaio 2014, <http://ldnet.eu/CLLD+in+urban+areas>

⁽¹³⁾ In parallelo all'attuazione dello strumento CLLD, si tratta di uno strumento integrato pertinente, come anche gli investimenti territoriali integrati (ITI). L'applicazione simultanea di questi strumenti produrrà effetti sinergici.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/swd_2012_106_it.pdf

6. Come riuscire ad applicare il CLLD in modo più esteso e più frequente?

6.1. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo è inteso ad aiutare i cittadini a sviluppare in modo adeguato e sostenibile i loro comuni e le loro città. Grazie a questo strumento, i cittadini possono contribuire direttamente a migliorare la qualità della vita nelle loro comunità: si tratta di una crescita inclusiva autentica, con risultati visibili a livello locale. Evidentemente, per l'introduzione del CLLD occorre destinare risorse alla creazione di capacità, in modo che tutti i partner possano svolgere il proprio ruolo, non si limitino ad essere semplici osservatori di tale processo e possano partecipare attivamente al partenariato orizzontale, nello spirito della governance multilivello. Occorre inoltre sostenere l'assistenza e il tutoraggio offerti da esperti e altri soggetti con maggiore esperienza, ovvero l'istruzione e la formazione. La proposta attuale deve al tempo stesso analizzare e spiegare le ragioni dell'efficacia e del successo del metodo Leader, e indicare i motivi per cui occorre estendere il metodo CLLD a tutti i programmi dei fondi SIE per realizzare con successo la politica di coesione.

6.2. Dove non si è mai fatto ricorso a tale metodo, occorre effettuare una valutazione a medio termine per il lancio di questo approccio nel quadro dei fondi SIE 2014-2020.

6.3. Un aspetto importante, che dovrebbe essere sostenuto da molte parti, è lo scambio di conoscenze specifiche tra partner socioeconomici, rappresentanti della società civile, enti locali e amministrazione statale.

6.4. L'elaborazione di strategie di CLLD richiede effettivamente un certo tempo: tuttavia, è importante che nel periodo stabilito si disponga anche di margini sufficienti per la loro attuazione, nonché di una dotazione adeguata per finanziare le diverse misure. Tanto una preparazione troppo lunga senza effetti sul territorio (sotto forma di progetti realizzati) quanto un finanziamento accelerato delle attività (in vista del termine ultimo per l'utilizzo) creerebbero sfiducia nei confronti di tale strumento.

6.5. Gli altri problemi da risolvere per un impiego corretto del CLLD sono la burocrazia e gli ostacoli amministrativi eccessivi, il rimborso tardivo dei pagamenti, il prefinanziamento dei progetti tramite risorse proprie o prestiti i cui interessi sono a carico dei beneficiari. A questo proposito si possono immaginare dei modelli di finanziamento partecipativo, un finanziamento pubblico-privato e una partecipazione organizzata del settore bancario, con la garanzia dello Stato.

6.6. Spesso gli Stati membri, accanto alle norme stabilite dalla Commissione europea, introducono disposizioni non richieste e proprie alla loro burocrazia «nazionale», le quali complicano notevolmente il ricorso alle sovvenzioni e scoraggiano i richiedenti a causa della loro complessità e potenziali conseguenze. Talune autorità nazionali, inoltre, si sforzano di ridurre al minimo gli oneri legati all'animazione dei territori e all'amministrazione dei GAL di piccole dimensioni; tuttavia, ciò rischia di provocare una crisi nel funzionamento dell'intero sistema.

6.7. Il CESE chiede un addestramento per i formatori: occorre assicurare la formazione degli attori nazionali/regionali nel quadro dell'assistenza tecnica prevista all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni generali. Al tempo stesso, occorre mettere in atto le condizioni per un'efficace creazione e utilizzo delle reti a livello regionale, nazionale e internazionale, dato che il lavoro in rete apporta un considerevole valore aggiunto.

6.8. Sarebbe opportuno raccogliere gli esempi di buone pratiche provenienti da diversi Stati membri, così da poterli includere nello studio di cui al punto 1.10.

Bruxelles, 11 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Una strategia dell'UE per la Regione Alpina»

(parere esplorativo)

(2015/C 230/02)

Relatore: M. Stefano PALMIERI

La Commissione europea, in data 27 ottobre 2014, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

Una strategia dell'UE per la Regione Alpina (EUSALP).

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 novembre 2014.

Alla sua 503a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 132 voti favorevoli e 3 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) apprezza l'attenzione particolare dedicata all'elaborazione di una strategia dell'Unione europea per la Regione Alpina (EUSALP) finalizzata a sostenere la coesione e la competitività alla luce delle sfide che non possono essere risolte in modo soddisfacente dai singoli Stati membri o dalle singole regioni con i mezzi abituali.

1.2. Il CESE evidenzia quanto le dinamiche di sviluppo della Regione Alpina siano legate alla catena alpina, anche in considerazione degli elementi identitari e di riconoscibilità. Questa costituisce la cerniera tra tutti territori coinvolti nella strategia da un punto di vista economico, sociale e ambientale.

1.3. Il CESE rileva il forte impegno politico nell'EUSALP degli Stati interessati e l'elevato livello di consapevolezza e di partecipazione a livello di governi sia nazionali, sia regionali. Tali sensibilità sono l'effetto di un processo di cooperazione che si è attivato nell'area a partire dagli anni '70.

1.4. Il CESE considera le caratteristiche specifiche della Regione Alpina, quali la presenza di sistemi territoriali tra i più competitivi al mondo, gli sbilanciamenti economici e sociali tra le «aree rurali e montane» e «le aree urbane e le città», il patrimonio naturale e culturale e l'enorme concentrazione di flussi di trasporto, elementi determinanti e caratterizzanti dell'area.

1.5. Se da un lato il CESE condivide l'impostazione generale della strategia ritenendo gli obiettivi, i pilastri e le priorità coerenti con quanto illustrato nel documento di discussione, dall'altro ritiene che nella redazione del «piano di azione» questi debbano essere integrati e migliorati.

1.6. Il CESE prende atto del fatto che lo spazio territoriale sul quale opererà l'EUSALP è caratterizzato da livelli di sviluppo economico, sostenibilità ambientale e coesione sociale nettamente superiori alla media europea. Nonostante tali caratteristiche, la crisi economica e finanziaria e le trasformazioni indotte dalla globalizzazione dell'economia e dei mercati impongono delle sfide importanti e delicate alla macroregione in esame. Per tali ragioni il CESE ritiene che il raggiungimento dell'obiettivo generale dell'EUSALP «*garantire che questa regione rimanga una delle zone più attraenti d'Europa, sfruttando al meglio le proprie risorse e cogliendo le opportunità di sviluppo sostenibile e innovativo*»⁽¹⁾ sia estremamente importante per supportare la competitività economica e la coesione sociale dell'Europa.

1.7. Il CESE reputa fondamentale rafforzare l'approccio olistico allo sviluppo presente nell'EUSALP tramite la definizione di nuovi e più qualificati obiettivi come riportato al punto 4.4.

1.8. Il CESE auspica che nella definizione del «piano d'azione» dell'EUSALP sia rafforzata l'interdipendenza e la coerenza tra le priorità riferite alla competitività (Pilastro 1) e quelle orientate alla sostenibilità (Pilastro 3), assicurando così il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo senza però compromettere i bisogni e le opportunità delle generazioni future.

⁽¹⁾ Commissione europea, documento di consultazione «Una strategia UE per la Regione Alpina (EUSALP)».

1.9. In riferimento al «primo pilastro», il CESE ritiene essenziale assicurare una crescita sostenibile e promuovere la piena occupazione, l'innovazione, la competitività e la coesione della Regione Alpina attraverso una mutua solidarietà tra aree montane e aree urbane. Per quanto riguarda le priorità si rimanda al punto 5.2.

1.10. In riferimento al «secondo pilastro», il CESE sostiene la promozione di uno sviluppo territoriale basato sulla cooperazione tra i sistemi territoriali interni e quelli esterni, sull'accessibilità dei servizi, sulla mobilità sostenibile e sul potenziamento dei trasporti e delle infrastrutture per la comunicazione. Per quanto riguarda le priorità si rimanda al punto 5.3.

1.11. In riferimento al «terzo pilastro», il CESE ritiene fondamentale rafforzare l'impegno finalizzato alla gestione sostenibile ed alla protezione dell'ambiente, nonché alla valorizzazione dei capitali territoriali dell'area. Per quanto riguarda le priorità si rimanda al punto 5.4.

1.12. Il CESE valuta che senza una forte *governance* e risorse finanziarie specifiche per supportare l'attività di *capacity building* (creazione di capacità), l'EUSALP rischia di perdere la sua efficacia e strategicità. In tale ottica, conformemente con le conclusioni del Consiglio, il CESE auspica la definizione di un piano d'azione fondato sulla complementarità tra programmi di finanziamento, sul coordinamento degli strumenti istituzionali e sulla definizione di nuovi progetti di ambito macroregionale ⁽²⁾.

1.13. Il CESE, richiamando le conclusioni del parere «*Governance delle strategie macroregionali*» ⁽³⁾, è dell'avviso che la definizione e l'attuazione dell'EUSALP richieda un sistema di *governance* specifico basato sulla cooperazione e sul coordinamento. In tale ottica, al fine di assicurare l'efficacia della strategia, il CESE ritiene necessario dotare l'EUSALP di un'effettiva «*governance multilivello*» ⁽⁴⁾ in grado di valorizzare congiuntamente la «dimensione orizzontale» (partecipazione della società civile) che integri e qualifichi la «dimensione verticale» (partecipazione di regioni ed autorità locali) nel pieno rispetto del principio di «sussidiarietà e proporzionalità» ⁽⁵⁾.

1.14. Il CESE auspica il coinvolgimento della società civile organizzata nelle attività di *capacity building* e valuta positivamente l'attivazione di un «forum permanente» in rappresentanza e supporto delle parti sociali ed economiche della Regione Alpina.

1.15. Il CESE reputa fondamentale supportare l'occupazione, con particolare riferimento ai giovani ed alle persone interessate dalla disoccupazione di lunga durata, nonché gli interventi volti al sostegno degli investimenti sociali e all'adeguamento dei sistemi di protezione sociale.

2. La strategia dell'UE per la Regione Alpina: osservazioni generali

2.1. L'obiettivo del presente parere è valutare il documento di consultazione pubblica sulla «Strategia dell'UE per la Regione Alpina» ⁽⁶⁾, di seguito EUSALP, anche in riferimento ai pareri sulle strategie macroregionali già adottati dal Comitato.

2.2. La Regione Alpina coinvolge 5 Stati membri (Italia, Francia, Austria, Germania e Slovenia) e due paesi terzi (Svizzera e Liechtenstein) e si sviluppa su di una superficie di 450 000 km² nella quale vivono 70 milioni di persone.

2.2.1. I sistemi territoriali interessati dall'EUSALP sono fortemente legati alle montagne alpine le quali, oltre a diventare un elemento identitario e di riconoscibilità, costituiscono la cerniera tra questi territori da un punto di vista economico, logistico e ambientale ⁽⁷⁾.

2.3. Nell'ambito della politica macroregionale che l'UE sta portando avanti a partire dal 2009, il posizionamento geografico dell'EUSALP, oltre ad assumere un valore strategico nell'ottica della «politica di coesione europea», e di continuità rispetto alla «Strategia per il Baltico — EUSBR» ⁽⁸⁾, alla «Strategia per il Danubio — EUSDR» ⁽⁹⁾ e alla «Strategia per l'Adriatico e lo Ionio — EUSAIR» ⁽¹⁰⁾, rappresenta un elemento di fondamentale importanza per sostenere la proiezione del concetto di macroregionalità verso il Mediterraneo occidentale ⁽¹¹⁾.

⁽²⁾ Conclusioni del Consiglio europeo, EUCO 23/1/11 REV 1, 23 e 24 giugno 2011.

⁽³⁾ GU C 12 del 15.1.2015, pag. 64.

⁽⁴⁾ Libro bianco del Comitato delle regioni sulla *governance* multilivello, CONST — IV — 020, 2009.

⁽⁵⁾ Commissione europea: *Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e di investimento europei*, C(2013) 9651 final.

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/eusalp/

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/eusalp/

⁽⁸⁾ <http://www.balticsea-region-strategy.eu>

⁽⁹⁾ <http://www.danube-region.eu>

⁽¹⁰⁾ <http://www.ai-macroregion.eu>

⁽¹¹⁾ Parere del CESE: *Verso una strategia macroregionale dell'UE per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale nel Mediterraneo* (GU C 170 del 5.6.2014, pag. 1).

2.4. A partire dagli anni '70 le regioni dell'arco alpino, travalicando i confini nazionali che le hanno storicamente divise, hanno sviluppato una coscienza comune riguardo alla necessità di concepire il sistema territoriale alpino come un'unica entità da preservare e valorizzare. Proprio per questi motivi sono state attivate una serie di iniziative di cooperazione interregionale, transnazionale e transfrontaliera che hanno avuto tra i loro obiettivi primari quello di promuovere la comprensione reciproca dei popoli interessati, permettendo così di superare le distinzioni linguistiche, socioeconomiche ed etniche, e favorire una maggiore integrazione a livello europeo ⁽¹²⁾.

2.5. Il processo di attivazione dell'EUSALP, il cui percorso dovrà concludersi con l'approvazione da parte del Consiglio prevista entro la fine del 2015 ⁽¹³⁾, ha avuto come tappe fondamentali la «Conferenza alpina di Bad Ragaz» (giugno 2012) e la «Conferenza di Grenoble» (ottobre 2013).

2.5.1. In occasione della «Conferenza di Grenoble» ⁽¹⁴⁾, attraverso la stipula della «*Risoluzione politica per l'attuazione della Strategia dell'UE per la Regione Alpina*» sono stati identificati gli obiettivi, le opportunità da cogliere e le sfide da affrontare in riferimento a tre temi principali: «Competitività e Innovazione, Agricoltura e Silvicultura e Turismo», «Acqua, Energia, Ambiente e Clima» e «Accessibilità, Comunicazioni e Trasporti».

3. Il documento di consultazione: quadro generale, finalità e obiettivi

3.1. Nella strategia EUSALP, «la catena alpina» rappresenta l'elemento che caratterizza l'intero spazio di cooperazione. L'ampiezza dell'eterogeneità territoriale è una delle caratteristiche principali che differenzia la Regione Alpina da altre parti d'Europa: le aree montane e quelle pedemontane circostanti, le valli accessibili e quelle remote, i bassopiani e gli altopiani, le aree metropolitane e le città.

3.1.1. Al fine di identificare meglio gli ambiti sui quali dovranno concentrarsi gli obiettivi e le priorità dell'EUSALP, si riportano di seguito le cinque tipologie di contesti territoriali che caratterizzano la Regione Alpina: «metropoli alpine», «città alpine», «aree rurali in crescita», «aree rurali in declino», «aree turistiche».

3.2. La Regione Alpina ha molte caratteristiche specifiche che meritano particolare attenzione e che differenziano l'EUSALP dalle strategie macroregionali per il Baltico, il Danubio e l'Adriatico-Ionio: la presenza di alcune tra le regioni più sviluppate al mondo, con economie competitive, elevati livelli di qualità della vita, stabilità sociale e politica; la presenza di evidenti sbilanciamenti economici e sociali tra le aree rurali, le pianure e le aree urbane; un patrimonio naturale ed ecosistemi unici; un patrimonio culturale che rappresenta un elemento fondamentale per la coesione sociale e per lo sviluppo della Regione Alpina stessa; una concentrazione di flussi di traffico che è diventata una problematica a livello di congestione dei trasporti e tutela ambientale.

3.3. L'obiettivo generale della strategia dell'EUSALP è quello di garantire che questa regione rimanga una delle zone più attraenti d'Europa, sfruttando al meglio le proprie risorse e cogliendo le opportunità di sviluppo sostenibile e innovativo.

3.3.1. Tale obiettivo sarà raggiunto mediante attività realizzate in riferimento a tre «pilastri tematici»: «Migliorare la competitività, la prosperità e la coesione», «Garantire l'accessibilità e la connettività per tutti gli abitanti» e «Garantire la sostenibilità».

3.3.2. Primo pilastro: Migliorare la competitività, la prosperità e la coesione della Regione Alpina

3.3.2.1. Nonostante che la Regione Alpina costituisca il più grande centro economico e produttivo europeo, con un elevato potenziale di sviluppo, la mancanza di coesione economica, sociale e territoriale è ancora un problema. Le montagne costituiscono una sfida per lo sviluppo omogeneo dell'area. L'EUSALP mira a sostenere lo sviluppo economico innovativo nella Regione, attraverso la definizione di un modello più equilibrato che tenga conto nello stesso tempo delle diversità e specificità dei territori. È necessario sostenere un'economia competitiva capace di combinare tra loro la prosperità, l'efficienza energetica, la qualità della vita e i valori tradizionali che caratterizzano l'area.

⁽¹²⁾ Arge-Alp; Alpe-Adria; Alp-Med; Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino; Convenzione delle Alpi; Programma «Spazio alpino»; Cooperazione transfrontaliera.

⁽¹³⁾ Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013, pag. 25.

⁽¹⁴⁾ Conferenza svoltasi a Grenoble il 18 ottobre 2013 alla quale hanno partecipato i rappresentanti dei governi e i presidenti delle regioni coinvolte nell'EUSALP.

3.3.3. Secondo pilastro: Garantire l'accessibilità e la connettività per tutti gli abitanti della Regione Alpina

3.3.3.1. È necessario sostenere uno sviluppo territoriale equilibrato attraverso modelli di mobilità ecocompatibili, sistemi di trasporti sostenibili, servizi di comunicazione ed infrastrutture. Nel quadro dei trasporti europei la Regione Alpina occupa una posizione strategica, poiché va ad intersecare tanto l'asse di collegamento nord-sud quanto quello est-ovest. Nell'area sono presenti i più importanti nodi di trasporto d'Europa e numerosi valichi alpini che interessano sistemi territoriali caratterizzati da specifiche vulnerabilità ambientali. È fondamentale attivare una politica coordinata in grado di soddisfare le esigenze di trasporto, il benessere della popolazione e l'equilibrio dell'ambiente. Nella Regione Alpina, in considerazione dell'eterogeneità e degli aspetti di complessità territoriale in essa presenti, il concetto di connettività deve essere esteso anche alle infrastrutture ed ai servizi di comunicazione.

3.3.4. Terzo pilastro: Garantire la sostenibilità nella Regione Alpina

3.3.4.1. La conservazione del patrimonio alpino e la promozione di un uso sostenibile delle risorse naturali e culturali sono elementi imprescindibili per la regione. L'acqua, le risorse minerali, una varietà di paesaggi di grande biodiversità e un ricco e diversificato patrimonio culturale sono specificità da tutelare e valorizzare. Lo sfruttamento del potenziale di risorse come l'acqua e le biomasse, se effettuato in modo ecologico, è fondamentale per assistere la competitività e la coesione dell'area in quanto può supportare il perseguimento di finalità strategiche quali ad esempio l'autosufficienza energetica e la capacità regionale per lo stoccaggio di energia.

4. Osservazioni specifiche sulla dimensione macroregionale della Regione Alpina

4.1. La strategia per la Regione Alpina gode di un forte impegno politico e di un'elevata consapevolezza nei paesi partecipanti e rappresenta non soltanto una sfida, ma anche una grande opportunità per la stessa UE. La missione dell'EUSALP è quella di sviluppare l'economia, collegare i territori e proteggere l'ambiente di un'area estremamente importante per la competitività economica e la coesione sociale dell'Europa.

4.2. Il processo di sviluppo dell'EUSALP necessita di un dialogo strutturato tra i vari attori coinvolti per identificare e affrontare congiuntamente bisogni specifici. Le caratterizzazioni ambientali, culturali, economiche e sociali, nonché le forti interdipendenze tra le zone urbane e rurali, devono essere attentamente considerate. Si deve quindi avviare un dialogo ampio e aperto tra gli stakeholder per sviluppare una strategia ampiamente accettata.

4.2.1. È importante che le politiche siano coordinate a favore della coesione territoriale. Alcune questioni in materia di innovazione economica, modalità di trasporto e ambiente sono tra loro interdipendenti e non possono essere affrontate disgiuntamente a livello locale, ma necessitano della prospettiva più ampia che può offrire il livello macroregionale.

4.2.2. Facendo riferimento alla comunicazione 'Governance delle strategie macroregionali'⁽¹⁵⁾, è necessario dotare la «governance multilivello» dell'EUSALP di un'effettiva «dimensione orizzontale» (partecipazione della società civile) che integri e qualifichi la «dimensione verticale» (partecipazione di regioni ed autorità locali) nel pieno rispetto del principio di «sussidiarietà e proporzionalità».

4.3. Il CESE ritiene che l'EUSALP sia uno strumento fondamentale per assistere l'azione della Regione Alpina in riferimento a temi quali la globalizzazione economica, i cambiamenti climatici, la società dell'informazione, l'economia della conoscenza, i cambiamenti demografici, la mobilità delle merci e delle persone.

4.4. Attraverso l'EUSALP sarà possibile qualificare lo sviluppo della Regione Alpina tramite l'attuazione di un approccio olistico in grado di rendere funzionali ed interdipendenti tra loro la dimensione economica, ambientale e sociale. Secondo tale logica il CESE, al fine di rappresentare l'approccio olistico tramite specifiche finalità, ha identificato cinque obiettivi strategici che dovrebbero essere rappresentati nel «piano di azione»:

— favorire un sistema di PMI dinamico e una fiorente imprenditorialità in grado di assistere l'occupazione,

— assistere il potenziamento delle capacità basate sulle tradizioni e sulla diversità sociale,

⁽¹⁵⁾ Governance delle strategie macroregionali, COM(2014) 284 final.

- promuovere equilibrio ed equità nell'accesso ai servizi di interesse generale in tutta la Regione Alpina,
- sostenere le responsabilità condivise e la cooperazione equa tra i territori alpini,
- sostenere la tutela e la gestione sostenibile delle biodiversità, dei paesaggi e delle risorse naturali.

4.4.1. Favorire un sistema di PMI dinamico e una fiorente imprenditorialità in grado di assistere l'occupazione. L'EUSALP dovrà assistere le capacità dei sistemi territoriali coinvolti di competere in un'economia globale supportando il mantenimento e la creazione di nuovi posti di lavoro di qualità.

4.4.2. Assistere il potenziamento delle capacità basate sulle tradizioni e sulla diversità sociale. L'EUSALP dovrà supportare il mantenimento dei valori identitari che caratterizzano i territori coinvolti promuovendo allo stesso tempo la capitalizzazione dei saperi e delle tradizioni locali in leve di sviluppo economico e inclusione sociale.

4.4.3. Promuovere equilibrio ed equità nell'accesso ai servizi di interesse generale in tutta la Regione Alpina. Attraverso l'EUSALP si supporterà il mantenimento e l'adattamento di un quadro di servizi di interesse generale per far fronte alla necessità delle persone che vivono nell'area, con specifico riferimento a quelle residenti nei territori caratterizzati da «svantaggi geografici».

4.4.4. Sostenere le responsabilità condivise e la cooperazione tra i territori alpini. Attraverso l'EUSALP dovranno essere sostenuti nuovi approcci di responsabilità condivise e di cooperazione equa tra i territori della Regione Alpina, come ad esempio i legami verticali tra le metropoli con le aree rurali e turistiche.

4.4.5. Sostenere la tutela e la gestione sostenibile delle biodiversità, dei paesaggi e delle risorse naturali. Attraverso l'EUSALP si dovrà supportare la tutela e la gestione sostenibile delle biodiversità, dei paesaggi e delle risorse naturali trovando il giusto equilibrio tra gli interventi finalizzati alla conservazione e quelli orientati a un utilizzo razionale dei servizi e dei prodotti ecosistemici. È altresì necessario promuovere l'adozione di modelli ecocompatibili di gestione finalizzati a una distribuzione più equilibrata dei vantaggi indotti dall'utilizzo dei prodotti e dei servizi ecosistemici tra le differenti dimensioni territoriali della Regione alpina.

4.5. Il CESE ritiene che l'EUSALP debba attivarsi conformemente alle decisioni adottate dal Consiglio per cui, se da un lato una strategia macroregionale non dovrebbe richiedere né risorse aggiuntive, né ulteriori norme, né nuovi organi di gestione (i «tre no»), dall'altro lato è necessario definire un piano d'azione fondato sulla complementarità tra programmi di finanziamento, sul coordinamento degli strumenti istituzionali e sulla definizione di nuovi progetti di ambito macroregionale. Specifica attenzione dovrà essere dedicata all'attività di *capacity building*.

4.5.1. Il CESE ritiene fondamentale coinvolgere nelle attività di *capacity building*, oltre alle amministrazioni pubbliche, anche i rappresentanti della società civile organizzata. Tale attività può realizzarsi anche tramite l'attivazione di un «forum permanente» in rappresentanza delle parti sociali ed economiche.

4.5.2. Il CESE ritiene che le considerevoli somme già impegnate dall'UE per i programmi regionali, attraverso i fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020⁽¹⁶⁾, rappresentino mezzi adeguati, che dovranno essere utilizzati con efficienza per dare attuazione alla strategia, attraverso azioni meglio coordinate e inquadrate in un approccio strategico unificato. Nel periodo di programmazione 2014-2020, ulteriori opportunità di finanziamento saranno disponibili mediante strumenti comunitari come HORIZON 2020⁽¹⁷⁾, COSME⁽¹⁸⁾, CEF⁽¹⁹⁾, EaSI⁽²⁰⁾, Erasmus+⁽²¹⁾ e LIFE⁽²²⁾.

5. Osservazioni specifiche sui tre pilastri

5.1. Al fine di supportare il raggiungimento degli obiettivi strategici definiti nel documento di consultazione e degli obiettivi specifici citati nel punto 4 del presente parere, il CESE ritiene che sia fondamentale definire priorità più specifiche in riferimento ai tre pilastri dell'EUSALP.

⁽¹⁶⁾ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio — 17 dicembre 2013.

⁽¹⁷⁾ Regolamento (UE) n. 1290/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio — 11 dicembre 2013.

⁽¹⁸⁾ Regolamento (UE) n. 1287/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio — 11 dicembre 2013.

⁽¹⁹⁾ Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio — 11 dicembre 2013.

⁽²⁰⁾ Regolamento (UE) N. 1296/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio — 11 dicembre 2013.

⁽²¹⁾ Regolamento (UE) N. 1288/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio — 11 dicembre 2013.

⁽²²⁾ Regolamento (UE) n. 1293/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio — 11 dicembre 2013.

5.1.1. La sfida principale che dovrà essere supportata attraverso la strategia per la Regione Alpina riguarda l'armonizzazione e il rafforzamento dell'equilibrio tra gli obiettivi di sostenibilità economica, ambientale e sociale.

5.2. Pilastro 1: Sviluppo delle Alpi — Migliorare la competitività, la prosperità e la coesione della Regione Alpina

5.2.1. Il CESE ritiene essenziale assicurare una crescita sostenibile e promuovere la piena occupazione, l'innovazione, la competitività e la coesione della Regione Alpina consolidando e diversificando specifiche attività economiche nell'ottica di una mutua solidarietà tra aree montane e aree urbane.

5.2.2. Priorità

5.2.2.1. Sostenere l'innovazione e la competitività nelle PMI migliorando i sistemi di «accesso al credito», rafforzando la capacità delle imprese di intercettare le opportunità offerte dai programmi comunitari 2014-2020 e dal sistema degli «appalti per l'innovazione» (con specifico riferimento agli «appalti pre-commerciali»⁽²³⁾).

5.2.2.2. Assistere il rafforzamento dei processi di sviluppo legati alla «green economy», anche attraverso la creazione di nuove imprese, facendo leva sulle specificità ambientali della Regione Alpina e sulle forti capacità produttive e innovative che caratterizzano l'area.

5.2.2.3. Promuovere i prodotti della Regione Alpina con una politica di «brand awareness», ovvero attraverso marchi individuali con un richiamo di appartenenza e marketing territoriale. La valorizzazione dei «prodotti e dei servizi ecosistemici»⁽²⁴⁾ rappresenta un ulteriore valore aggiunto a supporto della competitività dell'area.

5.2.2.4. Rafforzare le collaborazioni tra parchi scientifici e tecnologici, università, centri di ricerca e PMI, e potenziare le capacità delle infrastrutture di ricerca e i loro legami con le istituzioni di punta a livello mondiale. Nella definizione del «Piano d'azione» dell'EUSALP è auspicabile l'identificazione di una priorità trasversale a sostegno delle attività di «Ricerca e Innovazione».

5.2.2.5. Sviluppare una strategia comune per trasformare lo spazio macroregionale alpino in destinazione turistica sostenibile di livello mondiale, facendo leva sulla valorizzazione del patrimonio naturale, culturale e storico.

5.2.2.6. Sostenere la centralità della priorità «lavoro» nell'EUSALP, dedicando particolare attenzione ai giovani e alle persone interessate dalla disoccupazione di lunga durata. È fondamentale supportare la creazione di nuovi posti di lavoro stabili e di qualità, affrontando in questo modo anche il problema collegato all'occupazione stagionale che caratterizza soprattutto le aree turistiche «montane e rurali» della Regione Alpina.

5.2.2.7. Sostenere le iniziative volte alla creazione di uno spazio unico per il lavoro, alla mobilità dei lavoratori, all'attivazione di tirocini e stages transnazionali, alla definizione di percorsi formativi e carriere multi-paese, e al pieno riconoscimento dei titoli di studio e delle qualificazioni professionali. Specifica attenzione dovrà essere dedicata alla qualificazione dei lavoratori del settore turistico, i quali sono maggiormente soggetti alle problematiche collegate alla «stagionalità».

5.2.2.8. Supportare la cooperazione tra le diverse dimensioni territoriali che caratterizzano la Regione Alpina e rafforzare il ruolo delle aree metropolitane e delle città quali leve di competitività e coesione sociale.

5.2.2.9. Assistere la realizzazione di interventi volti al sostegno degli investimenti sociali e all'adeguamento dei sistemi di protezione sociale attraverso lo sviluppo di politiche coerenti con la comunicazione della Commissione europea sugli «investimenti sociali finalizzati alla crescita e alla coesione sociale»⁽²⁵⁾.

5.2.2.10. Sostenere le azioni finalizzate a supportare l'inclusione delle persone disabili e a prevenire le discriminazioni basate sull'origine razziale o etnica, l'età, l'orientamento sessuale e il genere.

5.3. Pilastro 2: Connettere le Alpi — Garantire l'accessibilità e la connettività per tutti gli abitanti della Regione Alpina

5.3.1. Il CESE sostiene la promozione di uno sviluppo territoriale basato sulla cooperazione tra i sistemi territoriali interni ed esterni, sull'accessibilità dei servizi, sulla mobilità sostenibile e sul potenziamento dei trasporti e delle infrastrutture per la comunicazione.

⁽²³⁾ Articolo 131 del regolamento finanziario UE n. 966/2012.

⁽²⁴⁾ I beni prodotti dagli ecosistemi comprendono, ad esempio, il cibo, l'acqua, i carburanti e il legname; i servizi, invece, comprendono l'approvvigionamento idrico e la purificazione dell'aria, il riciclo naturale dei rifiuti, la formazione del suolo, l'impollinazione e molti altri meccanismi regolatori naturali.

⁽²⁵⁾ COM(2013) 83 final.

5.3.2. Priorità

5.3.2.1. Supportare l'adozione di soluzioni innovative per assicurare i servizi di base per le aree montane e rurali (istruzione, sanità, servizi sociali e mobilità), per l'eliminazione del *digital divide* e lo sviluppo della banda ultra-larga nell'intera area.

5.3.2.2. Rafforzare l'applicazione delle tecnologie ICT in tutti i campi di interesse generale (amministrazione, servizi sanitari, servizi di ricerca di opportunità lavorative, teledidattica, commercio elettronico di prodotti alpini, ecc.) e assicurare un livello di disponibilità dei servizi pubblici adeguato a rispondere alle necessità dei differenti sistemi territoriali della Regione Alpina, valorizzando il giusto equilibrio tra la densità e l'accessibilità dei servizi stessi.

5.3.2.3. Promuovere i sistemi di trasporto integrato sostenendo gli scambi all'interno dei diversi sistemi territoriali e migliorare la gestione del trasporto merci e passeggeri al fine di mitigare l'impatto ambientale e aumentare i benefici per le comunità locali. Alcuni degli elementi fondamentali per assistere lo sviluppo sostenibile dei trasporti della Regione Alpina è rappresentato dallo spostamento del trasporto merci dalla «gomma» al «ferro» e dalle misure finalizzate a limitare l'utilizzo di corridoi alpini secondari (es. pedaggi unificati per tutti i corridoi di transito alpini).

5.3.2.4. Sviluppare piani per l'interoperabilità logistica a livello di macroregione e potenziare i collegamenti plurimodali dei nodi infrastrutturali (porti, aeroporti e interporti) con la rete globale e con i raccordi verso le vie d'acqua interne.

5.3.2.5. Promuovere reti tematiche transnazionali su aspetti rilevanti per lo sviluppo alpino quali ad esempio la gestione dei rischi, il turismo, lo sport, la silvicoltura, l'agricoltura, l'energia e i servizi tecnologici.

5.3.2.6. Qualificare la *governance* alpina attraverso una partecipazione più attiva della società civile, supportando allo stesso tempo la sensibilizzazione e il miglioramento delle conoscenze dei cittadini sulle principali tematiche che riguardano la Regione Alpina.

5.4. Terzo pilastro: Proteggere la Regione Alpina — Garantire la sostenibilità nella Regione Alpina

5.4.1. Il CESE ritiene fondamentale rafforzare l'impegno finalizzato alla gestione sostenibile ed alla protezione dell'ambiente, nonché alla valorizzazione dei capitali territoriali dell'area.

5.4.2. Priorità

5.4.2.1. Allineare le azioni volte a sostenere lo sviluppo economico della Regione Alpina agli impegni assunti in materia di lotta ai cambiamenti climatici, svincolando la crescita e la competitività dei sistemi territoriali interessati dall'EUSALP dal consumo di risorse naturali e materie prime.

5.4.2.2. Incrementare la sensibilità delle comunità locali della Regione Alpina in riferimento al valore dei servizi ecosistemici e alla gestione equa e sostenibile dei capitali naturali. Le Alpi costituiscono l'area di approvvigionamento idrico più importante d'Europa: è quindi fondamentale rafforzare gli interventi volti a migliorare la gestione della riserva idrica e dei bacini idrografici della Regione Alpina.

5.4.2.3. Sostenere iniziative finalizzate a supportare l'armonizzazione tra gli interventi volti alla conservazione delle biodiversità e dei paesaggi della Regione Alpina e quelli orientati a un loro utilizzo ecocompatibile.

5.4.2.4. Sviluppare strumenti e procedure transnazionali per la prevenzione e la riduzione dei rischi (alluvioni, frane, valanghe, incendi boschivi, ecc.), la gestione integrata delle foreste (sia in termini di valore ecologico e naturale, sia come risorsa economica) e delle problematiche derivanti dal consumo del suolo (compattazione del suolo e dispersione urbana).

5.4.2.5. Assistere la conversione a un sistema energetico post-carbonio grazie all'attuazione di iniziative orientate all'efficienza energetica, alla realizzazione di reti di distribuzione decentralizzate basate su risorse rinnovabili e alla valorizzazione di modelli insediativi e trasporti pubblici fondati sul concetto di risparmio energetico.

5.4.2.6. Sviluppare e attuare sistemi di mobilità integrata al fine di ridurre la dipendenza dall'automobile e il suo utilizzo, sostenendo i trasporti pubblici come servizi di interesse generale e, dove possibile, forme di mobilità a trazione «rinnovabile».

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Capacità aeroportuale dell'UE»**(parere esplorativo richiesto dalla Commissione europea)**

(2015/C 230/03)

Relatore: M. KRAWCZYK

La Commissione, in data 4 settembre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo sul tema:

«Capacità aeroportuale dell'UE» (parere esplorativo).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 novembre 2014.

Alla sua 503^a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 117 voti favorevoli e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Se si vuole sopperire alla carenza di capacità, le strutture aeroportuali esistenti nell'UE devono essere utilizzate in modo più efficiente. Le soluzioni appropriate potrebbero essere una maggiore intermodalità, una maggiore connettività, un utilizzo più efficiente di *hub* secondari e piccoli aeroporti, l'impiego di aeromobili di maggiori dimensioni e l'ottimizzazione delle procedure, come anche l'adozione del «pacchetto aeroporti» e l'attuazione dell'iniziativa «Cielo unico europeo» e del programma di ricerca sulla gestione del traffico aereo nel cielo unico europeo (SESAR). Le capacità aeroportuali devono diventare a tutti gli effetti un pilastro del cielo unico europeo.

1.2. Nel lungo periodo le capacità aeroportuali dovranno essere sviluppate sotto forma di infrastrutture quali terminali e piste, e l'obiettivo principale di tale espansione deve essere quello di migliorare la connettività su una base economica sostenibile. Gli scali dell'UE devono essere resi capaci di soddisfare effettivamente l'aumento della domanda. Affinché siano in grado di rispondere rapidamente all'andamento di quest'ultima occorre anche accorciare i processi di pianificazione.

1.3. L'ampliamento degli aeroporti, ove giustificato, deve far parte di un approccio equilibrato. In primo luogo, gli aeroporti hanno un impatto economico positivo sulle zone circostanti. Per il Comitato economico e sociale europeo (CESE) è chiaro che queste ricadute positive devono essere salvaguardate. In secondo luogo, le questioni ambientali devono essere valutate in modo trasparente. In terzo luogo, l'ampliamento di un aeroporto comporta una dimensione pubblica. Tutto questo richiede un dialogo pubblico tra i cui interlocutori vi siano, ad esempio, i rappresentanti degli enti di controllo del traffico aereo, delle autorità aeroportuali, delle compagnie aeree, dei soggetti regionali, dei residenti locali, del governo ecc.

1.4. Il CESE è convinto che sia estremamente importante che gli Stati membri adottino misure immediate in materia di pianificazione e gestione del territorio, affinché lo sviluppo degli aeroporti non venga frenato da una serie di ostacoli imprevisti e inutili e, in taluni casi, non venga compromessa anche la capacità aeroportuale esistente.

1.5. Gli aeroporti regionali esistenti dovrebbero essere potenziati soltanto se vi è una chiara domanda di aumento del traffico. I governi degli Stati membri dovrebbero individuare le sfide in materia di capacità e definire le strategie per rispondervi. Tranne in caso di obblighi pubblici e fatte salve le disposizioni dell'articolo 107 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'UE dovrebbe cessare di finanziare lo sviluppo di nuove capacità regionali su siti vergini.

1.6. Il CESE ritiene che i nuovi orientamenti dell'UE in materia di aiuti di Stato a favore degli aeroporti e delle compagnie aeree siano molto importanti in quanto forniscono certezza giuridica. Alla fine, il mantenimento di aeroporti regionali non sostenibili dovrà essere verificato sulla base di criteri comuni.

1.7. Se si vuole che gli aeroporti affrontino con fiducia la sfida della saturazione delle capacità, è essenziale che la regolamentazione sia chiara e coerente al fine di offrire gli incentivi necessari a garantire investimenti a lungo termine nelle infrastrutture.

1.8. La questione delle capacità aeroportuali ha anche una dimensione politica. Il Comitato è fermamente convinto che l'UE, insieme agli Stati membri e ai soggetti interessati, in particolare le parti sociali, debba prendere una decisione strategica generale stabilendo quali aeroporti saranno importanti per il sistema e dovranno essere promossi nei prossimi anni. Per mantenere la competitività di questo settore dell'UE su mercati globalizzati occorre definire con urgenza una strategia integrata europea in materia di trasporto aereo, che tenga conto degli aspetti economici, ambientali e sociali nonché occupazionali.

1.9. I progetti di infrastrutture aeroportuali cofinanziati dall'UE negli ultimi anni devono essere sottoposti a un esame. Il CESE accoglie con favore l'impegno della Corte dei conti europea a svolgere questa importante opera di valutazione, le cui conclusioni e raccomandazioni dovrebbero essere oggetto di un dibattito pubblico.

1.10. Il CESE ritiene che la Commissione dovrebbe semplificare e razionalizzare le strutture che gestiscono il settore europeo del trasporto aereo, e in particolare gli aeroporti dell'UE. La Commissione ha bisogno di dati e informazioni completi e attendibili sull'attività degli aeroporti dell'UE. Tali dati non sono attualmente disponibili. Il CESE chiede agli enti di gestione aeroportuale e alle autorità pubbliche di fornirli.

2. Introduzione

2.1. Gli aeroporti dell'UE sono risorse preziose, tuttavia nei prossimi anni diversi grandi aeroporti si troveranno a far fronte a un aumento della congestione, mentre molti altri rimarranno sottoutilizzati. Si potrebbe obiettare che l'Europa presenta capacità sufficienti, ma la questione è capire se queste si trovino o meno nel luogo giusto.

2.2. Negli ultimi anni il tema delle capacità aeroportuali è stato oggetto di dibattito pubblico soprattutto in due specifici contesti: il primo è la perdita della capacità di fungere da snodo aeroportuale centrale a vantaggio di concorrenti di paesi terzi europei o non europei, come la Turchia e i paesi del Golfo; il secondo è rappresentato da quella che si può definire la «sindrome Ryanair», ossia il fenomeno delle compagnie aeree a basso costo che inducono un rapido aumento del traffico negli aeroporti regionali più piccoli ma che non ne divengono utilizzatori stabili a lungo termine. Tuttavia, il problema è molto più profondo.

2.3. Nel 2007 la Commissione ha pubblicato la comunicazione intitolata *Un piano d'azione per migliorare le capacità, l'efficienza e la sicurezza degli aeroporti in Europa*, nella quale rilevava un crescente divario tra capacità e domanda in una serie di scali dell'UE ⁽¹⁾ e proponeva diverse misure volte a migliorare l'utilizzo delle capacità esistenti. Nel 2007 il Parlamento europeo ha adottato una relazione di iniziativa in risposta al piano d'azione della Commissione, in cui accoglieva con favore la comunicazione di quest'ultima e sottolineava la rilevanza della saturazione delle capacità aeroportuali.

2.4. Nel 2011 la Commissione ha pubblicato un'altra comunicazione ⁽²⁾ sulle capacità nell'ambito del cosiddetto «pacchetto aeroporti migliori», in cui individuava nelle capacità e nella qualità le sfide principali per gli aeroporti europei.

2.5. Nel 2004 Eurocontrol ha realizzato lo studio *Challenges of Growth* («Le sfide della crescita»), che ha poi aggiornato nel 2008 e 2013, nel quale prevede una saturazione delle capacità nei prossimi 20 anni.

2.6. Tale livello di attività dimostra che è urgente affrontare la questione delle capacità. Il settore del trasporto aereo ha già raggiunto risultati significativi, con un'ottimizzazione delle capacità e dell'efficienza in tutti i settori d'intervento, in particolare grazie a:

- connessioni migliori e maggiormente intermodali da e verso determinati aeroporti,
- la riorganizzazione delle procedure interne nell'intero sistema del trasporto aereo, comprese quelle di consolidamento, e
- l'applicazione di un meccanismo decisionale collaborativo in un numero crescente di aeroporti.

⁽¹⁾ COM(2006) 819 definitivo, pag. 2.

⁽²⁾ COM(2011) 823 definitivo.

2.6.1. Dal 2004, l'iniziativa «Cielo unico europeo» ha consentito un migliore utilizzo dello spazio aereo europeo, attenuando le conseguenze negative della sua frammentazione. Gli aeroporti che partecipano al «Cielo unico europeo» contribuiscono anche al raggiungimento degli obiettivi perseguiti da tale iniziativa nell'ambito del programma SESAR (Ricerca sulla gestione del traffico aereo nel «Cielo unico europeo»). Senza capacità a terra verrebbe messo a repentaglio il successo stesso dell'iniziativa «Cielo unico europeo».

2.7. La Commissione sta attualmente lavorando in collaborazione con le parti interessate, nel quadro dell'osservatorio dell'UE sulle capacità aeroportuali, al fine di elaborare delle idee dettagliate per la futura strategia aeroportuale. Tale osservatorio persegue un triplice compito:

- a) assistere la Commissione nell'affrontare la sfida in materia di capacità e qualità degli aeroporti;
- b) promuovere lo scambio di esperienze e di buone pratiche all'interno e al di fuori dell'Europa; e
- c) migliorare la percezione del problema e del suo impatto, e definire le eventuali soluzioni, anche sul piano politico.

Il CESE si compiace per la creazione dell'osservatorio e lo incoraggia a proseguire i lavori, la cui qualità è ormai comprovata.

3. Sviluppo degli aeroporti europei nel corso dell'ultimo decennio

3.1. In Europa vi sono oltre 450 aeroporti, e ciononostante le loro capacità sono a rischio di saturazione.

3.2. L'associazione Airports Council International (ACI) Europe classifica gli aeroporti come segue:

Gruppo di aeroporti ACI	Dimensioni dell'aeroporto (milioni di passeggeri l'anno)	Numero di aeroporti in Europa
1	> 25	14
2	10-25	23
3	5-10	34
4	< 5	390

Gran parte del traffico è gestito da un numero relativamente ridotto di aeroporti. La spiegazione risiede nelle diverse tipologie di aeroporto. Gli aeroporti dei gruppi 3 e 4 sono di dimensioni piuttosto ridotte, offrono collegamenti da punto a punto, alimentano il traffico verso aeroporti di dimensioni maggiori e garantiscono il servizio pubblico. Ciò significa che molti grandi aeroporti dipendono da piccoli aeroporti.

Un aeroporto di tipo *hub*, ossia con collegamenti a raggiera, è «un aeroporto in cui una o più compagnie aeree offrono una rete integrata di servizi di collegamento con un'elevata frequenza verso un'ampia gamma di destinazioni» (AEA, *European Airports*, Bruxelles 1995, pag. 23).

3.2.1. Nel sistema da punto a punto, i passeggeri viaggiano direttamente dall'aeroporto di origine a quello di destinazione senza scali intermedi.

3.2.2. I due sistemi sono complementari, con l'unica differenza che hanno obiettivi diversi: il sistema a *hub* è inteso a raggiungere il massimo grado di connettività, mentre quello da punto a punto è volto a ottenere il massimo grado possibile di mobilità e di flessibilità.

3.3. L'UE ha finanziato un numero straordinario di progetti di infrastrutture connesse agli aeroporti. Il CESE ritiene che le informazioni disponibili al pubblico in merito a tali investimenti e alla loro efficacia nell'aumentare la connettività e l'efficienza per i cittadini siano insufficienti.

3.4. Il CESE ritiene che gli orientamenti⁽³⁾ in materia di aiuti di Stato a favore degli aeroporti e delle compagnie aeree introdotti di recente dall'UE siano molto importanti in quanto forniscono certezza giuridica. Inoltre, tali orientamenti

⁽³⁾ GU C 451 del 16.12.2014, pag. 123.

distinguono tra aeroporti che sono necessari, ad esempio per ragioni di servizio pubblico, e aeroporti che sono superflui, ossia scali che non sono né in grado di sostenere i propri costi di funzionamento né sono necessari per salvaguardare le esigenze di servizio pubblico.

4. Prospettive di crescita

4.1. I mercati del futuro per l'aviazione saranno la regione Asia-Pacifico, l'America latina, l'Africa e il Medio Oriente. Da qui al 2032, il flusso di passeggeri in tali regioni crescerà in media tra il 6 e il 7 % l'anno, mentre in Europa e in Nord America il tasso medio di aumento sarà di circa il 3 %.

Inoltre, al di fuori dell'UE si stanno sviluppando enormi capacità aeroportuali: la Cina ha costruito quasi 80 aeroporti; la Turchia, Dubai e Singapore stanno costruendo piattaforme gigantesche che saranno in grado di accogliere fino a 160 milioni di passeggeri, ossia molti di più di quelli che transitano nell'odierno aeroporto più grande del mondo, che è quello di Atlanta, con i suoi 96 milioni di passeggeri.

4.2. Nella sua ultima relazione *Challenges of Growth*, del 2013, Eurocontrol prevede che nei prossimi 20 anni si registrerà una compressione delle capacità. Secondo lo scenario più probabile, nel 2035 i limiti di capacità renderanno impossibile effettuare 1,9 milioni di voli, ossia il 12 % della domanda. Se oggi gli aeroporti europei fortemente congestionati per oltre sei ore al giorno sono soltanto tre, per quella data saranno 20.

4.2.1. La crescita di capacità che si realizzerà effettivamente non sarà distribuita in maniera equa tra i diversi aeroporti europei. La maggiore crescita si avrà in Europa orientale, mentre il traffico intraeuropeo e la quota di traffico dell'Europa nord-occidentale diminuiranno. Il CESE prende atto di tale andamento e ritiene che gli aeroporti in Europa debbano poter rispondere a queste sfide.

5. Le sfide della crescita

5.1. Il CESE ritiene che sia essenziale migliorare la competitività e l'attrattiva dell'Europa per gli investimenti nel settore aereo. In questo contesto sono di fondamentale importanza le capacità a terra.

5.2. Il CESE è convinto che l'attuazione dell'iniziativa «Cielo unico europeo» sia ormai inderogabile e necessaria per affrontare la sfida rappresentata dalla saturazione delle capacità. Già soltanto riducendo al minimo i ritardi si otterrebbe un effetto positivo immediato sulle capacità del sistema e degli aeroporti che lo formano. Il CESE conviene con l'associazione Airports Council International sul fatto che le capacità a terra devono costituire a tutti gli effetti un pilastro del cielo unico europeo e che gli obiettivi in materia devono essere in linea con quelli di tale iniziativa.

5.3. Nel suo studio *Challenges of Growth*, Eurocontrol propone sei misure che, combinate, potrebbero ridurre del 42 % la quota di domanda non soddisfatta nel 2035. Tale percentuale equivale a 800 000 voli supplementari che potrebbero essere effettuati, per un totale di 50 milioni di passeggeri in più. Le soluzioni proposte sono le seguenti:

- utilizzare aeromobili più grandi,
- aumentare il numero dei treni ad alta velocità,
- applicare soluzioni alternative locali: le compagnie aeree devono crescere se sono disponibili capacità adeguate,
- migliorare l'utilizzo dei piccoli aeroporti,
- attuare il programma SESAR, e
- consolidare i piani di volo.

5.3.1. Il CESE conviene sull'opportunità di attuare queste misure per ridurre la quota di domanda insoddisfatta, ma reputa che possano non essere sufficienti a rispondere completamente alla domanda futura. Inoltre, non tutte queste misure possono essere applicate in ogni aeroporto dell'UE.

5.4. Il CESE ritiene altresì che l'adozione del «pacchetto aeroporti» proposto dalla Commissione contribuirebbe anche a migliorare l'utilizzo delle strutture aeroportuali esistenti. Il Comitato esorta a fare in modo che i lavori in corso al Parlamento e al Consiglio producano risultati ambiziosi in linea con quanto proposto dalla Commissione sul pacchetto aeroporti ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ GU C 181 del 21.6.2012, pag. 173.

5.5. In ultima analisi, sembrerebbe che la soluzione al problema dell'insufficienza delle capacità aeroportuali stia nella costruzione di nuove capacità e nell'ottimizzazione di quelle esistenti. Si tratta di una soluzione difficile da attuare in quanto numerosi aeroporti non sono più in grado di investire in nuove capacità. Nell'edizione del 2013 della sua relazione *Challenges of Growth*, Eurocontrol sostiene che alcuni aeroporti hanno dovuto riconsiderare i loro piani di espansione a causa della mancanza di introiti, della difficoltà nel reperire finanziamenti e della crescente resistenza alla realizzazione di progetti di infrastrutture di trasporto.

5.6. Il CESE esorta a realizzare una valutazione del merito degli investimenti realizzati fino ad oggi dall'UE nelle infrastrutture aeroportuali. Accoglie inoltre con favore l'annuncio che la Corte dei conti europea si sta occupando della questione, e raccomanda di utilizzare un ampio campione di controllo.

6. Ostacoli all'espansione delle infrastrutture aeroportuali

6.1. Nel programmare l'ampliamento delle loro infrastrutture, gli aeroporti devono affrontare varie sfide. Tali sfide od ostacoli sono classificabili come segue:

- problemi finanziari ed economici,
- requisiti normativi, in particolare in materia ambientale,
- sfide sul fronte dell'opinione pubblica, per esempio, crescente resistenza da parte della popolazione, e
- considerazioni di ordine politico.

6.1.1. La recente crisi economica induce gli aeroporti a muoversi con cautela sul fronte degli investimenti. Se, da un lato, le entrate hanno fatto registrare una tendenza alla diminuzione, dall'altro, gli aeroporti si trovano a fronteggiare un aumento dei costi per la sicurezza (costi operativi). Le recenti decisioni sul miglioramento delle norme relative agli aiuti di Stato e i nuovi orientamenti in materia fanno sì che per i piccoli aeroporti sia più difficile sopravvivere. Il reperimento di finanziamenti per progetti infrastrutturali è diventato un serio problema per gli aeroporti.

6.1.2. In base alle normative vigenti, gli aeroporti devono soddisfare una serie di requisiti. Le procedure amministrative sono molto complesse, soprattutto per quanto riguarda la sicurezza e le questioni ambientali. Il CESE non nega assolutamente l'importanza delle esigenze ambientali, ma fa presente che occorre affrontare tali questioni secondo un approccio equilibrato. La Commissione ha già compiuto significativi passi avanti, per esempio adottando il regolamento (UE) n. 598/2014 che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti dell'Unione, nell'ambito di un approccio equilibrato. Il settore europeo del trasporto aereo è un settore industriale promettente ai fini della «crescita verde». Il CESE mette in guardia la Commissione in particolare contro l'attuazione di soluzioni non integrate per affrontare le questioni ambientali, e sottolinea la necessità di soluzioni integrate e globali. In quest'ottica, un primo passo utile da parte della Commissione potrebbe essere quello di commissionare un progetto su vasta scala volto a individuare e documentare le restrizioni esistenti in materia di ambiente che incidono sulle capacità degli aeroporti europei.

6.1.3. Tra le sfide crescenti sul fronte dell'opinione pubblica, un problema piuttosto nuovo è l'aumento della resistenza della popolazione ai progetti infrastrutturali. Diversi grandi progetti di ampliamento di aeroporti europei di tipo *hub* sono sospesi, alcuni di essi da oltre un decennio, come ad esempio l'eventuale costruzione di un terzo aeroporto a Parigi, la costruzione di ulteriori piste negli aeroporti di Francoforte e di Monaco, e la discussione Regno Unito/città di Londra sul modo migliore per ampliare le capacità in un ambiente multimodale metropolitano.

6.1.4. È in aumento anche la resistenza dell'opinione pubblica a causa dell'inquinamento acustico. Tuttavia, gli aeroporti e le compagnie aeree spendono ingenti somme per le misure di mitigazione del rumore. Per esempio, l'aeroporto di Vienna ha avviato un programma di protezione dal rumore che interessa 12 000 famiglie, il cui costo totale è stimato intorno ai 51 milioni di EUR, 37 milioni dei quali provverranno direttamente dalla società di gestione dell'aeroporto Flughafen Wien AG. Il bilancio degli aeroporti di Liegi e Charleroi per il riacquisto o l'isolamento acustico di 20 816 abitazioni è di 444 milioni di EUR. Nel periodo 2007-2011 l'aeroporto londinese di Heathrow ha speso 37 milioni di EUR per misure di riduzione del rumore.

6.1.5. I governi degli Stati membri dovrebbero individuare le sfide in materia di capacità e definire le strategie per rispondervi. In questo contesto vi è la chiara necessità di una forte leadership a livello europeo al fine di coordinare tali strategie nazionali in materia di capacità e fornire, se del caso, consulenza finanziaria e sostegno. Il finanziamento da parte dell'UE di strutture aeroportuali su siti vergini dovrebbe essere subordinato a criteri molto rigorosi. L'UE dovrebbe limitare il finanziamento di tali progetti a quelli che sono finanziariamente sostenibili o che soddisfano criteri di obbligo di servizio pubblico.

6.1.6. Il CESE sottolinea che la discussione sulle capacità ha anche una dimensione politica. Il Comitato è fermamente convinto che l'UE, insieme agli Stati membri e ai soggetti interessati, comprese le parti sociali, debba prendere una decisione strategica generale stabilendo quali aeroporti saranno importanti per il sistema e dovranno essere promossi nei prossimi anni. L'UE dovrebbe esaminare e, all'occorrenza, rivedere l'articolazione delle sue priorità in merito al sistema a *hub* e a quello da punto a punto. È più che mai necessaria una politica europea integrata in materia di trasporto aereo, che tenga conto degli aspetti economici, ambientali e sociali nonché occupazionali.

6.1.7. Oltre alla Commissione, diverse direzioni generali stanno lavorando su questioni collegate: MOVE, EMPL, COMP, JUST ecc. La loro sfera di competenza dipende dal settore specifico, e vi sono numerosi collegamenti ad ambiti diversi come le relazioni internazionali, gli aiuti di Stato, l'iniziativa «Cielo unico europeo» e la multimodalità. Questo dispositivo si è rivelato inefficace rispetto all'obiettivo di adottare un approccio integrato orientato all'intera catena di valore del settore del trasporto aereo europeo, che oggi è invece imperativo. È urgente che le attività della Commissione riguardanti il settore del trasporto aereo, e in particolare gli aeroporti, vengano integrate molto meglio.

6.2. Come in qualsiasi processo di produzione, la capacità fisica di un aeroporto è soggetta a vincoli, vale a dire a fattori che riducono la capacità effettiva. Riguardo alla capacità delle piste, tali fattori sono in particolare:

— le operazioni da effettuare (mix di aeromobili),

— le condizioni meteorologiche, e

— le strutture esistenti.

6.2.1. Oltre a ciò, tutti i fattori determinanti per le capacità aeroportuali risentono generalmente delle procedure operative e delle normative vigenti; ad esempio, procedure speciali di avvicinamento e di partenza o requisiti in materia di configurazione dello spazio aereo in base a considerazioni sul rumore. Le capacità aeroportuali effettive sono in genere notevolmente inferiori a quelle fisiche. L'«approccio equilibrato» dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO) costituisce il metodo più efficace per affrontare il problema del rumore negli aeroporti e nelle loro vicinanze in un modo rispettoso dell'ambiente ed economicamente responsabile.

6.2.2. Nei suoi studi sulle capacità aeroportuali, la Commissione tende a tenere conto soltanto della capacità delle piste. Come menzionato sopra, questo approccio è incompleto, e il CESE esorta la Commissione a tenere conto, nei suoi lavori, anche di altri fattori determinanti per le capacità aeroportuali, quali la capacità dello spazio aereo negli aeroporti circostanti. L'interazione tra gli aeroporti e lo spazio aereo (o i fornitori di servizi di navigazione aerea) è fondamentale per affrontare il problema della saturazione delle capacità aeroportuali. Tuttavia, il modo in cui questa interazione viene gestita differisce notevolmente da uno Stato membro all'altro e persino all'interno stesso di alcuni paesi.

6.2.3. È estremamente importante che gli Stati membri adottino misure in materia di pianificazione e gestione del territorio. Tale compito spetta spesso agli enti locali e regionali, i quali dovrebbero apprezzare il ruolo degli aeroporti nelle reti nazionali ed europee, soprattutto nelle zone attorno agli *hub* centrali nelle quali vi è una forte pressione per una diversa destinazione d'uso del territorio. A tale riguardo, l'UE deve concordare principi comuni e fornire un quadro giuridico e di programmazione coerente per ottimizzare la presa di decisioni in materia di nuove capacità.

6.3. È necessario che si formi un mercato comune consolidato nel settore dell'aviazione civile dell'UE. Tuttavia, il CESE mette in guardia sul fatto che gli aeroporti di tipo *hub* non dovrebbero essere favoriti a scapito degli aeroporti regionali. Le due tipologie di aeroporti sono complementari e dovrebbero rimanere parte integrante di quelle che nella politica in materia di TEN-T sono considerate la rete centrale e la rete globale. Ciò fa sì che talvolta la congestione e la crescita vadano di pari passo.

6.4. Il CESE invita la Commissione a valutare la questione della capacità dello spazio aereo europeo sia dal punto di vista della competitività internazionale, che è, naturalmente, essenziale, sia in termini di buon funzionamento del mercato interno dell'UE. Un utilizzo migliore e più razionale delle capacità regionali potrebbe contribuire a ridurre la pressione sugli

hub di grande affluenza. In questo contesto, i test in corso delle torri di controllo a distanza del traffico aereo (ad esempio in Svezia) rappresentano uno strumento interessante per ridurre i costi di esercizio di questi aeroporti regionali, pur mantenendo i massimi livelli di sicurezza.

6.5. Il ruolo della Commissione è fondamentale, ma non è stato definito in dettaglio: per non doversi limitare a esercitare una funzione di controllo e a incitare tutti i soggetti coinvolti a una maggiore efficienza, la Commissione dovrebbe innanzitutto disporre di dati e informazioni completi e affidabili sulle attività degli aeroporti dell'UE. Tali dati non sono attualmente disponibili, né esistono criteri che indichino come debba essere un «aeroporto efficiente», né cifre ufficiali sul volume di finanziamenti pubblici erogati dall'UE a favore degli aeroporti.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Completare l'Unione economica e monetaria — Il ruolo della politica fiscale

(parere d'iniziativa)

(2015/C 230/04)

Relatore: Carlos TRIAS PINTÓ

Correlatore: Petru Sorin DANDEA

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 febbraio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Completare l'Unione economica e monetaria — Il ruolo della politica fiscale.

La sezione specializzata unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 novembre 2014.

Alla sua 503^a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre 2014), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 164 voti favorevoli, 53 voti contrari e 11 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il fatto che la ripresa sia più lenta in Europa che nel resto del mondo è sintomatico di un certo malfunzionamento che un'unione economica e monetaria più approfondita deve affrontare. Il presente parere appoggia il processo di approfondimento dell'UEM, in particolare nella zona euro, sotto il profilo del ruolo dell'imposizione fiscale. Conseguire progressi nel coordinamento dell'imposizione diretta è stato e continuerà ad essere difficile perché è un aspetto che rimane nella sfera di competenza degli Stati membri ed è profondamente intrecciato al modo in cui gli Stati membri hanno scelto nel corso dei secoli di finanziare quelle che considerano spese pubbliche necessarie. Qualsiasi cambiamento dell'imposizione fiscale deve tradursi in un sistema fiscale globalmente più competitivo e sostenibile.

1.2. Per consentire il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria (UEM), la nuova legislatura deve gettare le basi e muoversi gradualmente in direzione di un'unione di bilancio capace di superare l'enorme diversità delle regole nazionali, dal momento che tale diversità ostacola una reale integrazione e la creazione di un mercato unico; inoltre, l'UE deve muoversi verso un bilancio comune rafforzato per la zona euro.

1.3. Accanto al pilastro monetario rappresentato dalla BCE, nel medio termine ci dovrà infatti essere anche un «pilastro di un bilancio comune» che garantisca la stabilizzazione macroeconomica all'interno dell'UEM, in particolar modo qualora si verifichino shock asimmetrici.

1.4. Per risolvere i difetti e colmare le lacune della politica fiscale occorre adottare iniziative più ambiziose nella zona euro, sia per ridurre e rendere più omogenei i tributi, ampliare le basi imponibili e allineare maggiormente le aliquote, sia per rafforzare i meccanismi di cooperazione e scambio d'informazioni intesi a combattere la frode e l'evasione.

1.5. La nuova legislatura deve cooperare strettamente con l'OCSE e il G20 per cercare una soluzione rapida al problema mondiale dell'erosione della base imponibile e del trasferimento degli utili. L'OCSE ha compiuto buoni progressi nell'introduzione di un modello globale per l'imposizione fiscale delle società volto a prelevare le imposte laddove si esplica sostanzialmente l'attività economica. Esso dovrebbe essere alla base dell'imposizione sulle società in Europa.

1.6. Per muoversi in direzione di un'unione di bilancio più profonda, risulta essenziale continuare la sorveglianza di bilancio prevista dal *two pack* e introdurre velocemente un fondo di risorse proprie nella zona euro, così da invertire la tendenza in riferimento agli squilibri macroeconomici ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Il sistema attuale però è eccessivamente rigido e macchinoso, insufficiente ad assicurare in tempi rapidi la flessibilità necessaria per affrontare gli sviluppi economici del momento e trovare un mix di politiche per la zona euro, in una situazione in cui gli Stati membri non hanno più un margine di manovra sufficiente per avviare dei piani di ripresa delle rispettive economie. Conseguenza di tutto ciò è una forte instabilità finanziaria.

1.7. Il Comitato sostiene pienamente il proseguimento del processo del Semestre europeo, che dovrebbe essere rivisto al fine di garantirne l'efficacia. Le raccomandazioni specifiche per paese potrebbero essere uno strumento per trovare un terreno comune.

1.8. Il magro bilancio comune, pari ad appena l'1 % del PIL europeo, deve essere aumentato, in particolare nella zona euro. Gli orientamenti politici del nuovo presidente della Commissione Jean-Claude Juncker, intitolati «Un nuovo inizio per l'Europa», invitano ad orientare maggiormente il bilancio verso occupazione, crescita e competitività. Il CESE sostiene questo approccio, e sottolinea la necessità di utilizzare la revisione del Quadro finanziario pluriennale da effettuarsi alla fine del 2016 per gettare le fondamenta di un aumento del bilancio, al fine di consentire un funzionamento adeguato dell'unione monetaria.

1.9. La Commissione dovrebbe dar seguito alla propria comunicazione del marzo 2013 «Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita»⁽²⁾ e introdurre uno strumento di convergenza e di competitività che preveda accordi contrattuali che prevedano il varo da parte degli Stati membri di riforme per affrontare gli squilibri vantaggiose a livello nazionale ed europeo e che non sarebbero possibili senza un'assistenza finanziaria. Questo fondo dovrebbe trasformarsi in una capacità di bilancio basata su risorse proprie, in grado di fornire assistenza temporanea nella lotta agli shock regionali⁽³⁾.

1.10. Il bilancio della zona euro dovrebbe aiutare l'unione monetaria a funzionare meglio, fornire un supporto di bilancio per realizzare un'unione bancaria completa e compensare gli shock asimmetrici. Queste funzioni non sono state svolte durante la crisi economica, il che ha esacerbato drammaticamente le disuguaglianze connesse con le misure di bilancio.

1.11. Il CESE è consapevole della complessità del problema, e propone una serie di misure da adottare gradualmente, in linea con gli obiettivi stabiliti dai Trattati europei⁽⁴⁾:

A breve termine (da 6 a 18 mesi):

- Creare una «base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società» nell'UE⁽⁵⁾, in linea con le precedenti posizioni del Comitato⁽⁶⁾ e con una fissazione più giusta dei parametri rispetto all'attuale proposta della Commissione⁽⁷⁾. Dovranno anche essere considerati i progressi ottenuti dall'OCSE,
- Rispondere agli sviluppi globali a livello di OCSE e di G20 sull'erosione della base imponibile e il trasferimento degli utili, per garantire che i regimi fiscali siano trasparenti e non concedano sgravi iniqui ed eliminare con urgenza dalla pratica degli Stati membri le procedure che consistono nel concedere a determinate società speciali privilegi fiscali,
- Cercare di raggiungere accordi efficaci nella zona euro per estendere la prevista tassa sulle transazioni finanziarie ad altri Stati membri oltre gli 11 che la sostengono attualmente,
- Coinvolgere i cittadini nella lotta all'economia sommersa, all'evasione e alla frode fiscali, incoraggiando il settore privato a rafforzare strumenti come i buoni servizio e le modalità di pagamento elettronico che lasciano una traccia, e a collaborare con le autorità nel perseguimento di tali obiettivi,
- Migliorare la cooperazione amministrativa oltre l'attuale rete e banca dati sull'IVA, ricorrendo alla cooperazione rafforzata in quattro settori:
 - i) Rafforzare la piattaforma Eurofisc⁽⁸⁾ in quanto embrione di un'agenzia dell'UE di compensazione dell'IVA e di lotta alla frode fiscale che cominci a operare nella zona euro, al fine di completare la catena dell'informazione per le autorità nazionali competenti mettendo così fine al meccanismo delle frodi carosello⁽⁹⁾;

⁽²⁾ COM(2013) 165 definitivo.

⁽³⁾ Cfr. il parere del CESE *Strumento di convergenza e competitività/Grandi riforme di politica economica* (GU C 271 del 19.9.2013, pag. 45).

⁽⁴⁾ Cfr. in particolare gli articoli 113 e 115 del TFUE.

⁽⁵⁾ Cfr. i punti di interesse per la commissione ECO contenuti negli *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea* presentati al Parlamento europeo da Jean-Claude Juncker. Cfr. anche Juncker: *Un nuovo inizio per l'Europa: il mio programma* [...], pag. 6.

⁽⁶⁾ Cfr. il parere del CESE *Base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società* (GU C 24 del 28.1.2012, pag. 63).

⁽⁷⁾ COM(2011) 121 definitivo.

⁽⁸⁾ www.eurofisc.eu.

⁽⁹⁾ Vendite fittizie nello Stato di consumo finale che causano perdite potenzialmente illimitate per gli erari nazionali.

- ii) Rafforzare la direttiva relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale del 2011⁽¹⁰⁾ in quanto base giuridica per tutta l'UE; se necessario, parte del suo contenuto potrà prendere la forma di un regolamento;
- iii) Il CESE insiste con la Commissione perché dia attuazione alla proposta, contenuta nel Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale, di iscrivere in una lista nera le giurisdizioni che agiscono come paradisi fiscali non rispettando le norme di buona *governance* in materia fiscale. Chiede inoltre di adottare criteri comuni a livello dell'UE per individuare tali giurisdizioni ed evitare un'applicazione non uniforme delle norme. Il Comitato esorta la DG Concorrenza a investigare a fondo qualsiasi accordo fiscale irregolare stipulato tra Stati membri e singole società. L'uso di imprese e l'ubicazione di imprese in tali territori dovrebbero inoltre essere espressamente indicati nelle relazioni sulla responsabilità sociale delle imprese quotate in borsa;
- iv) Creare un ente europeo per la semplificazione delle imposte a partire dalle esperienze acquisite in alcuni Stati membri.

A medio termine (da 18 mesi a 5 anni):

- Per quanto riguarda l'imposta sulle società: nello spirito del «serpente monetario» degli anni Ottanta, e mentre si prepara il terreno per una modifica dei Trattati, creare nella zona euro un «serpente tributario» consistente in aliquote effettive minime e massime, al fine di armonizzarle progressivamente.
- Arrivare a una capacità di bilancio specifica della zona euro⁽¹¹⁾ grazie al gettito della suddetta imposta sulle transazioni finanziarie e a quattro altri tributi: un'imposta sul consumo di energie non rinnovabili (limitatamente a quelle che hanno registrato un calo dei prezzi negli ultimi anni), un contributo temporaneo applicato agli avanzi della bilancia dei pagamenti che superino il 6 % del PIL⁽¹²⁾, l'emissione congiunta di obbligazioni garantite e la partecipazione ai redditi da signoraggio generati dall'emissione di moneta.
- Creare nella zona euro un'autorità che coordini gli Stati membri ai fini della riscossione dei cinque tributi suddetti e del controllo, dell'ispezione e della ripartizione del gettito.
- In questo modo, stabilire un bilancio federale aggiuntivo nella zona euro per coprire l'assicurazione comune contro la disoccupazione, le politiche di coesione e investimenti sostenibili connessi con l'economia verde.
- Modificare nella zona euro il modello attuale di assunzione di decisioni in materia di bilancio, istituendo un sistema di maggioranza qualificata. Il Comitato riconosce che ciò richiederebbe una modifica del trattato controversa.

2. L'UEM e il suo quadro di bilancio e fiscale

2.1. Contesto

2.1.1. I 28 Stati membri dell'UE hanno avviato una dinamica d'integrazione, con impegni e obblighi più forti all'interno della zona euro, percorrendo la via dell'unione monetaria, ora rafforzata da un'unione bancaria in divenire e dal trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria.

2.1.2. La politica fiscale comprende attualmente più di 600 differenti tipi di tributi. A questi si deve la grande maggioranza delle entrate, che ammontano complessivamente (tra imposte e contributi sociali) al 39,4 % del PIL degli Stati membri⁽¹³⁾, il 40,4 % nella zona euro. Occorre un maggiore coordinamento tra le politiche in materia tributaria degli Stati membri appartenenti alla zona euro, per completare la politica in materia di moneta unica gestita dalla BCE.

2.1.3. I progressi verso l'unione di bilancio consentirebbero, nel caso della zona euro, di disporre di risorse proprie e di cominciare a sostenere efficacemente riforme strutturali importanti nelle economie in difficoltà, nonché di attuare politiche di solidarietà e redistribuzione che sono indispensabili per assorbire gli shock asimmetrici.

⁽¹⁰⁾ Direttiva 2011/16/UE.

⁽¹¹⁾ Cfr. i pareri del CESE *Politica di bilancio: crescita e aggiustamento del bilancio* (GU C 248 del 25.8.2011, pag. 8) e *Completare l'Unione economica e monetaria — la prossima legislatura europea e Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita*, COM(2012) 777 definitivo/2, punto 3.

⁽¹²⁾ Cfr. parere del CESE *Completare l'UEM — la prossima legislatura europea* (GU C 451, del 16.12.2014, pag. 10).

⁽¹³⁾ Dati Eurostat relativi al 2012, pubblicati il 16 giugno 2014 (92/2014).

2.1.4. Rispetto ad altre economie avanzate, l'UE registra, in particolare nella zona euro, tassi di crescita (PIL) e di occupazione inferiori. La maggior parte delle teorie di integrazione economica suggerisce modelli che comprendono sia l'unione monetaria che quella di bilancio. Tuttavia, il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'unanimità per le decisioni in materia di tassazione, cosa che rende estremamente difficile l'adozione di atti legislativi.

2.1.5. La mancanza di efficacia macroeconomica della zona euro può essere attribuita in parte alla separazione fra la politica di bilancio, estremamente decentrata e di competenza degli Stati membri, e la politica monetaria, che nei paesi della zona euro è sempre più accentrata sotto l'autorità della BCE.

2.1.6. I poteri circoscritti di cui dispone impediscono alla BCE di finanziare i disavanzi di bilancio attraverso la creazione di moneta. Ciò è forse positivo per la stabilità dei prezzi e il valore della moneta, ma non per la crescita, l'occupazione e altri obiettivi. Dopo l'istituzione dell'unione monetaria i progressi verso l'unione di bilancio dell'UE sono stati assai scarsi; ciò rende difficile garantire la mobilità del lavoro e del capitale e la risposta alle crisi e agli shock asimmetrici.

2.2. Tendenze e problemi per quanto riguarda il gettito e le spese

2.2.1. Il coordinamento, di tipo minimalista, della politica fiscale applicato fino ad ora riesce appena ad evitare le distorsioni della concorrenza fra gli Stati membri e ad attenuare la concorrenza verso il basso che riguarda principalmente le aliquote effettive e nominali delle imposte sul reddito delle società e delle persone fisiche. Questo fatto sarebbe positivo se fosse frutto di un'azione concertata tra paesi ma, purtroppo, al momento è un gioco a somma negativa da cui escono vincitori i redditi da capitale e i lavoratori ad elevata mobilità, mentre in grande maggioranza gli altri vengono penalizzati.

2.2.2. L'integrazione di bilancio richiede un sistema di trasferimenti e un'autorità, ma il bilancio dell'UE è limitato all'1 % del PIL. I trasferimenti netti rappresentano una parte minima di tali risorse, nonostante gli obiettivi definiti dalla **strategia Europa 2020** e dal **progetto Europa 2030**.

2.2.3. La tabella di marcia verso un'Unione economica e monetaria effettiva e completa definita nel 2012 ⁽¹⁴⁾ propone di avanzare a medio termine verso l'unione economica, monetaria e di bilancio, tra l'altro mediante iniziative più concrete, mentre a breve termine è previsto di rafforzare la *governance* di bilancio ed economica (*six pack*, patto di bilancio e *two pack*), il semestre europeo e le sue raccomandazioni e infine il trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'UEM, firmato da 25 paesi al di fuori del TFUE. Un sistema unidirezionale, rigido e macchinoso che non permette la flessibilità necessaria per affrontare la congiuntura economica in caso di crisi e dar corso ad un mix di politiche della zona euro.

2.2.4. In effetti, va osservato che finora sono state varate solo misure sulla spesa, trascurando completamente l'aspetto del gettito di un'unione di bilancio.

2.2.5. Oltre all'assenza di un'autorità di vigilanza sui bilanci, va segnalato che la troika si è comportata come un soggetto politico, imponendo politiche di austerità ai paesi che hanno avuto bisogno di aiuto, un ruolo che si è attirato le critiche del Parlamento europeo ⁽¹⁵⁾ e del CESE per la mancanza di efficacia e di trasparenza di tali politiche.

2.2.6. Il CESE sostiene gli orientamenti «Un nuovo inizio per l'Europa» del presidente della Commissione Juncker nell'auspicio che l'UE sostituisca la troika con una struttura più democraticamente legittimata e responsabile, nonché connessa con le istituzioni europee e sottoposta a un maggiore controllo sia del Parlamento europeo che dei parlamenti nazionali.

⁽¹⁴⁾ COM(2012) 777 definitivo/2.

⁽¹⁵⁾ Alejandro Cercas, relazione PE528.091v02-00.

2.2.7. Nel frattempo, le politiche di svalutazione fiscale realizzate in alcuni degli Stati più vulnerabili della zona euro hanno avuto piuttosto l'effetto di danneggiare il modello sociale europeo ⁽¹⁶⁾ che quello di accrescere la competitività, dal momento che la riduzione degli oneri sul fattore produttivo del lavoro ha avuto scarsissimi effetti in termini di miglioramento della crescita, dell'occupazione e della situazione dell'indebitamento, comportando un'inutile perdita di gettito fiscale. In alcuni Stati membri, tuttavia, la correzione di certi squilibri sembra stia cominciando a mostrare effetti positivi.

3. Osservazioni

3.1. Importanza dell'imposizione fiscale sui servizi finanziari e digitali

3.1.1. Le difficoltà nel far progredire l'integrazione fiscale sono risultate evidenti in due ambiti: le transazioni finanziarie e quelle dell'economia digitale; la Commissione deve dare una rapida risposta in linea con le indagini della DG Concorrenza, con le raccomandazioni del gruppo di esperti della Commissione sulla tassazione dell'economia digitale ⁽¹⁷⁾ e con le prime proposte dell'OCSE ⁽¹⁸⁾ per un approccio internazionale coordinato volto a combattere l'elusione fiscale da parte delle imprese multinazionali, nel quadro del progetto OCSE/G20 in materia di erosione della base imponibile e trasferimento degli utili (volto a creare un complesso unico di norme internazionali in materia di tassazione per porre fine all'erosione delle basi imponibili e al trasferimento artificiale degli utili verso le giurisdizioni che consentono di evitare il pagamento delle imposte).

3.1.2. L'attuazione del progetto d'imposta sulle transazioni finanziarie applicabile in tutta l'UE non è finora andata al di là della direttiva del febbraio 2013 sulla cooperazione rafforzata, cui partecipano solo 11 paesi della zona euro ⁽¹⁹⁾. Per questo, occorre estenderne l'applicazione almeno alla zona euro superando lo stallo degli ultimi mesi.

3.1.3. Il CESE accoglie con favore la proposta di modifica della direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio ⁽²⁰⁾, intesa a migliorare la qualità delle informazioni e a garantire una prevenzione più efficace dell'evasione fiscale.

3.2. Strutture fiscali: basi imponibili, aliquote ed esenzioni

3.2.1. L'UE perde ogni anno molto più gettito fiscale degli Stati Uniti e di altri paesi in cui sono più ridotti i fenomeni quali economia sommersa, frode fiscale, lavoro nero ed evasione fiscale ⁽²¹⁾. Per evitare disfunzioni, come i paradisi fiscali, occorre rendere più omogenee, semplificare e armonizzare le ramificate e complesse strutture fiscali degli Stati. Il processo dovrebbe iniziare nella zona euro, sotto il coordinamento della Commissione e dell'Eurogruppo, grazie a un ufficio europeo per la semplificazione, analogo a quello che esiste in alcuni paesi ⁽²²⁾.

3.2.2. Inoltre, il CESE considera necessario stabilire come priorità la convergenza delle politiche fiscali nel quadro del semestre europeo (avvalendosi di alcune raccomandazioni specifiche per paese), poiché quest'ultimo è inteso a coordinare gli sforzi degli Stati membri in materia di politica economica per raggiungere anche, con il contributo delle altre politiche, gli obiettivi della strategia Europa 2020.

3.2.3. Il CESE invoca un sistema più efficace e più equo, che orienti le riforme fiscali e l'armonizzazione verso la trasparenza, un ampliamento delle basi imponibili e la prevenzione dell'elusione fiscale aggressiva, per permettere l'abbassamento delle aliquote e la redistribuzione del carico fiscale.

⁽¹⁶⁾ Eurofound Yearbook, 2013 —

<http://www.eurofound.europa.eu/publications/annual-report/2014/eurofound-yearbook-2013-living-and-working-in-europe>

⁽¹⁷⁾ Cfr. la relazione — Il 22 ottobre 2013, la Commissione ha adottato la decisione che istituisce il gruppo di esperti, il quale nello stesso anno ha definito l'ambito dei suoi lavori e la propria tabella di marcia. Il parere del gruppo è stato pubblicato il 28 maggio 2014.

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/tax/beps-2014-deliverables.htm>

⁽¹⁹⁾ COM(2013) 71 definitivo, 2013/0045 (CNS): Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Austria, Portogallo, Slovenia e Slovacchia.

⁽²⁰⁾ Tassazione dei redditi da risparmio — Commissione europea.

⁽²¹⁾ Friedrich Schneider, *Shadow Economies and Corruption all over the World: Empirical Results for 1999 to 2003* («Le economie sommerse e la corruzione in tutto il mondo: risultati empirici per il 1999 e il 2003»), in: edizione speciale dell'*International Journal of Social Economics* (IJSE), Serie 1, Vol. 35, numero 9, 2008.

⁽²²⁾ Per esempio l'*Office of Tax Simplification* («Ufficio per la semplificazione fiscale») nell'ambito dell'Her Majesty's Treasury (ministero del tesoro) del governo del Regno Unito.

3.2.4. Il CESE raccomanda di limitare il regime delle esenzioni, in funzione della natura di ciascun tributo, in base ad un'analisi rigorosa dei costi e dei benefici economici e sociali, in linea con la dottrina internazionale sulle *tax expenditures* (agevolazioni fiscali), consolidata a partire dal 1968, e considerando che, secondo gli studi della Commissione, negli ultimi cinque anni di crisi i regimi di incentivi fiscali sono riusciti a contenere in misura considerevole l'aumento delle disuguaglianze di mercato nella maggior parte degli Stati membri ⁽²³⁾.

3.2.5. Il CESE invita l'Unione europea a prendere parte più attivamente, attraverso rappresentanti della zona euro, ai dibattiti intesi a concertare i suoi sforzi di armonizzazione e semplificazione con l'OCSE ⁽²⁴⁾, con l'FMI ⁽²⁵⁾ e con il G20 ⁽²⁶⁾, cominciando dai prezzi di trasferimento, dalle frodi e dall'economia sommersa e, soprattutto, dai problemi di equità nella distribuzione del carico fiscale.

3.2.6. Il CESE ritiene che il piano d'azione BEPS ⁽²⁷⁾ (*Base Erosion and Profit Shifting*, «erosione della base imponibile e trasferimento degli utili») sarà fondamentale per combattere l'evasione fiscale e la pianificazione fiscale aggressiva a livello globale, per cui esorta il G20, l'OCSE e tutti gli Stati membri a svilupparlo, creando l'embrione di un'agenzia dell'UE di compensazione dell'IVA e di lotta contro la frode fiscale, con lo scopo di eliminare il problema delle frodi carosello ⁽²⁸⁾ nell'ambito delle operazioni intracomunitarie, fenomeno che è più dannoso della stessa economia sommersa.

3.2.7. Infine, tenendo conto del fatto che le esenzioni e gli sgravi fiscali si traducono in aliquote reali nettamente inferiori a quelle nominali, sarebbe necessario coordinarle con gli obiettivi europei in materia di occupazione, di investimenti produttivi, di competitività delle imprese e di inclusione sociale, nonché con le politiche dell'Unione che danno forma al modello sociale europeo.

3.3. Tassazione delle imprese

3.3.1. Il CESE chiede di dare la priorità all'armonizzazione dell'imposta sui redditi delle società, realizzando altri passi avanti in direzione di un'unione di bilancio e fiscale coerente ⁽²⁹⁾ al fine di evitare che siano le PMI a dover pagare l'aliquota effettiva più elevata. Inoltre, il CESE considera decisamente riprovevoli le pratiche di taluni Stati membri che concedono speciali sgravi fiscali a determinate società multinazionali senza metterne al corrente l'opinione pubblica; a questo proposito, invita la Commissione europea ad adoperarsi in ogni modo possibile per eliminare tali pratiche. Questa situazione conduce a una distorsione della concorrenza incompatibile con lo spirito del mercato unico.

3.3.1.1. Una delle prime e principali priorità dovrebbe essere la creazione di una «base imponibile comune e consolidata». Questa posizione è stata espressa ufficialmente dal Comitato nel 2006 ⁽³⁰⁾ e confermata in seguito ⁽³¹⁾. Già nel 1992, la **relazione Ruding** segnalava la necessità di disporre di norme comuni per la definizione della base imponibile **a partire dalle aliquote minima e massima**.

3.3.1.2. Nello spirito del «serpente monetario» concepito per resistere alle fluttuazioni delle valute prima dell'introduzione dell'euro, il Comitato esorta gli organi competenti a cooperare, stabilendo limiti massimi e minimi per l'imposta sulle società. Si dovrebbero anche eliminare in maniera coordinata le esenzioni che risultano meno favorevoli all'aumento dell'occupazione e della produttività.

3.3.2. Il CESE accoglie favorevolmente la proposta di direttiva concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi — una delle 34 misure comprese nel *Piano d'azione per rafforzare la lotta alla frode fiscale e all'evasione fiscale* ⁽³²⁾, presentato dalla Commissione alla fine del 2012, — ma preferirebbe che fosse applicata mediante un regolamento.

⁽²³⁾ Nota di ricerca della Commissione europea 02/2013 *The effect of tax-benefit changes on income distribution in EU countries since the beginning of the economic crisis* («Gli effetti delle modifiche degli incentivi fiscali sulla distribuzione dei redditi nei paesi dell'UE dall'inizio della crisi economica»).

⁽²⁴⁾ Progetto dell'OCSE sull'erosione della base imponibile ed il trasferimento dei benefici, 2013.

⁽²⁵⁾ Il ruolo dell'FMI nella fiscalità internazionale.

⁽²⁶⁾ https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf

⁽²⁷⁾ Centro per le politiche e l'amministrazione fiscali — OCSE.

⁽²⁸⁾ Vendite fittizie nello Stato di consumo finale che causano perdite potenzialmente illimitate per gli erari nazionali.

⁽²⁹⁾ Cfr. la dichiarazione del CESE *Un piano d'azione per l'Europa*, adottata alla sessione plenaria del 29 e 30 aprile 2014. Cfr. anche il parere del CESE *Strategie per un consolidamento intelligente della politica di bilancio — La sfida di individuare dei motori di crescita per l'Europa* (GU C 248 del 25.8.2011, pag. 8).

⁽³⁰⁾ Cfr. il parere del CESE *Creazione di una base imponibile comune e consolidata per le società nell'UE* (GU C 88 dell'11.4.2006, pag. 48).

⁽³¹⁾ Cfr. il parere del CESE *Base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società* (GU C 24 del 28.1.2012, pag. 63).

⁽³²⁾ COM(2012) 722 definitivo.

3.3.3. Per quanto riguarda il commercio di beni e servizi all'interno dell'UE, si constata un progresso maggiore dell'armonizzazione dell'IVA. L'armonizzazione delle basi imponibili è migliorata ma persistono differenze sostanziali per quanto riguarda le aliquote.

3.3.4. Infine, dato il loro carattere strategico, il CESE consiglia di dare la priorità agli incentivi fiscali alla ricerca e allo sviluppo ⁽³³⁾.

3.3.5. Nel contesto di tutte le misure previste bisogna vegliare affinché queste non danneggino la competitività delle imprese europee.

3.4. *Imposizione fiscale delle persone fisiche e delle famiglie*

3.4.1. Le persone fisiche sono soggette all'imposizione sia diretta che indiretta. Va tenuto presente che le imposte indirette sono per loro natura regressive e, in particolare, l'armonizzazione verso l'alto dell'imposizione indiretta presenta un carattere regressivo e può colpire in modo drammatico i settori della popolazione con i redditi più bassi se non si interviene introducendo degli aiuti compensativi al reddito.

3.4.2. L'armonizzazione dell'imposizione diretta a carico delle persone fisiche si limita a singoli casi e il carico fiscale ha smesso di convergere.

3.4.3. Almeno nella zona euro, occorre rivedere il numero di disposizioni giuridiche relative all'imposta sul reddito delle persone fisiche e il costo dei contributi sociali, al fine di evitare il *dumping* sociale e di uniformare il «cuneo fiscale» sul lavoro, facilitando così la mobilità di questo fattore produttivo ⁽³⁴⁾. La progressività del prelievo deve estendersi ai redditi da capitale e ai patrimoni da cui derivano, ancora una volta facendo delle imposte sul patrimonio, sulle successioni e sulle donazioni uno strumento di controllo. Inoltre, l'effetto frenante sulla domanda di questi tipi di tassazione è inferiore rispetto a quello della tassazione sul lavoro.

3.4.4. La necessità di mettere l'accento sugli investimenti piuttosto che sui consumi rende importante l'armonizzazione e la creazione di «serpenti per la convergenza» nel settore dell'imposizione fiscale dei redditi da risparmio ⁽³⁵⁾, dei dividendi percepiti da persone fisiche e dell'erogazione transfrontaliera delle pensioni.

3.4.5. Il CESE sostiene la ricerca della Commissione volta a trovare delle modalità per rendere le strutture tributarie più favorevoli alla crescita, nonché a stabilire quale possa essere il ruolo della fiscalità per soddisfare le esigenze di consolidamento nel contesto di un'estensione delle basi imponibili come nel caso della tassazione sulla casa. Le raccomandazioni che la Commissione europea ha rivolto agli Stati membri durante il semestre europeo invitavano a ricorrere maggiormente alle imposte periodiche sulla proprietà, ai fini del consolidamento o nel quadro di un riorientamento del carico fiscale in modo da alleggerire il lavoro ⁽³⁶⁾.

3.4.6. Inoltre il CESE propone di adottare misure aggiuntive volte ad armonizzare la tassazione nel settore dell'ambiente, prendendo come base la relazione della Commissione «Un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030».

3.4.7. I cittadini contribuiranno alla lotta contro il grave problema dell'evasione fiscale e del lavoro nero se vi saranno incentivi in tal senso. Occorre rafforzare gli strumenti, come i buoni servizio o le esenzioni e gli sgravi fiscali per altri servizi di sostegno alle persone, in quanto coniugano gli obiettivi di promozione del benessere sociale con quello di regolarizzare l'economia sommersa.

3.4.8. Per contrastare l'economia informale il CESE propone di introdurre incentivi fiscali all'utilizzo di forme di pagamento che lascino tracce e favoriscano l'inclusione finanziaria e digitale, come le carte o i telefoni cellulari, prevedendo sgravi o esenzioni armonizzati a favore degli individui e delle imprese che riducono l'utilizzo di denaro contante.

3.4.9. Inoltre, la collaborazione dei cittadini può essere rafforzata tramite incentivi economici per l'eventuale individuazione di operazioni fraudolente, una pratica abituale negli USA.

⁽³³⁾ Cfr. «Mettere la fiscalità al servizio della ricerca e dello sviluppo».

⁽³⁴⁾ Dichiarazione dell'Eurogruppo dell'8 luglio 2014: *Structural reform agenda — Thematic discussions on growth and jobs — Reduction of the tax wedge* («Programma di riforme strutturali — Discussioni tematiche su crescita e occupazione — Riduzione del cuneo fiscale»).

⁽³⁵⁾ http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l31050_en.htm

⁽³⁶⁾ Commissione europea (2014), *Tax reforms in EU Member States* («Le riforme fiscali negli Stati membri dell'UE»), pag. 112.

3.5. *Fiscalità territoriale (regioni, Stati e UE)*

3.5.1. La grande diversità in materia fiscale alimenta le frodi, la corruzione e l'economia sommersa. Il CESE esorta gli Stati membri della zona euro a dotarsi di maggiori competenze nei quattro grandi settori dell'imposizione fiscale: l'imposizione diretta sulle persone fisiche e sulle persone giuridiche (compresa la tassazione dei redditi da capitale e sui beni immobili, nonché altre imposte di tipo patrimoniale), e l'imposizione indiretta sotto forma dell'IVA e delle imposte speciali.

3.5.2. Qualsiasi progresso nella *governance* di bilancio passa inevitabilmente per una graduale cessione di sovranità da parte degli Stati membri. In questo modo, la riscossione delle imposte continuerebbe ad essere principalmente di competenza dello Stato, mentre le attività di controllo, ispezione e distribuzione del gettito sarebbero ripartite fra l'Unione e i suoi Stati membri. A tal fine, il CESE propone di creare un'autorità fiscale dell'UE, in un primo tempo nella zona euro.

3.5.3. In applicazione del principio di sussidiarietà, occorre rispettare i tributi locali, però il Comitato raccomanda di dare il via a una campagna di semplificazione, riducendo, raggruppando e rendendo maggiormente omogenei molti di quelli esistenti.

3.6. *Dimensione esterna e legame con le politiche pubbliche*

3.6.1. Una politica di bilancio sovranazionale ⁽³⁷⁾ sarebbe uno strumento efficace per conseguire gli obiettivi dei Trattati, e in particolare quelli delle politiche di coesione e di sviluppo sostenibile.

3.6.2. Il CESE chiede di istituire un bilancio federale aggiuntivo, almeno nella zona euro, che riscuota imposte e si faccia gradualmente carico delle politiche che si possono applicare meglio se gestite in comune: assicurazione contro la disoccupazione connessa a politiche attive del mercato del lavoro ⁽³⁸⁾, ricerca e sviluppo, difesa, meccanismo comune di compensazione dell'onere del debito ⁽³⁹⁾ ecc.

3.6.3. Infine, il Comitato appoggia con forza le iniziative dell'OCSE e del G20 per la cooperazione internazionale in materia fiscale e di lotta alla frode fiscale, ed esorta a convertire in norma internazionale l'interscambio automatico di informazioni fiscali.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽³⁷⁾ Stefan Collignon, *Taking European integration seriously* («Prendere sul serio l'integrazione europea»).

⁽³⁸⁾ Cfr. i pareri del CESE *Completare l'Unione economica e monetaria — Le proposte del Comitato economico e sociale europeo per la prossima legislatura europea* e *Per una dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria europea* (GU C 271 del 19.9.2013, pag. 1).

⁽³⁹⁾ Cfr. il parere del CESE *Rilanciare la crescita* (GU C 143 del 22.5.2012, pag. 10).

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Il seguente emendamento, che ha ottenuto almeno un quarto dei voti espressi, è stato respinto nel corso delle deliberazioni (articolo 54, paragrafo 3, del Regolamento interno):

Punto 1.4**Modificare come segue:**

«Per risolvere i difetti e colmare le lacune della politica fiscale occorre adottare iniziative più ambiziose nella zona euro, sia per ridurre e rendere più omogenei i tributi, ampliare le basi imponibili e allineare maggiormente le aliquote, sia per rafforzare i meccanismi di cooperazione e scambio d'informazioni intesi a combattere la frode e l'evasione. In questo contesto occorre considerare che il carico fiscale complessivo della zona euro non dovrebbe superare il carico fiscale dei paesi vicini.»

Motivazione

Poiché il parere contiene anche proposte di introduzione di nuovi tributi, è importante che il carico fiscale complessivo della zona euro non superi il carico fiscale dei paesi vicini. In caso contrario, un carico fiscale elevato può avere ripercussioni negative sulla zona euro stessa e indurre le imprese alla dislocazione e i lavoratori all'emigrazione.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 80

Voti contrari: 129

Astensioni: 17

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Trasformazioni industriali nel settore europeo degli imballaggi»

(parere d'iniziativa)

(2015/C 230/05)

Relatore: LOBO XAVIER

Correlatore: KONSTANTINOU

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 gennaio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

«Le trasformazioni industriali nel settore europeo degli imballaggi»

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI), incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 novembre 2014.

Alla sua 503a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 119 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. L'industria europea degli imballaggi si trova ad affrontare numerose sfide. Il suo ruolo critico in diversi settori la pone in una posizione centrale riguardo alla competitività dell'economia europea. L'Europa deve mantenere la leadership dell'industria e sostenere le tendenze relative alla sostenibilità ambientale, alla sicurezza e ai marchi nel settore degli imballaggi. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che questa posizione di leadership debba basarsi su quattro pilastri: impiego efficiente delle risorse, R&S e innovazione, dialogo sociale, sostenibilità e adattamento.

1.1.1. Uso efficiente delle risorse

Poiché i prodotti del settore vengono utilizzati per contenere, proteggere e conservare altri prodotti di consumo, e vengono successivamente eliminati, il settore ha un ruolo chiave da svolgere per migliorare i tassi di riciclaggio degli Stati membri. Tuttavia, le società hanno bisogno di sostegno per conseguire tale obiettivo, e il CESE è convinto che la Commissione europea (CE) potrebbe fornire assistenza a questo proposito, dando più informazioni relative alle buone pratiche e all'impiego migliore delle risorse disponibili. Tale obiettivo può anche essere conseguito favorendo il rispetto per le tematiche ambientali da parte di tutti soggetti interessati, compreso quelli che hanno sede fuori dall'Europa. L'uso efficiente delle risorse rappresenta un aspetto essenziale del processo di imballaggio e una preoccupazione sotto il profilo ambientale. Il CESE ritiene che la Commissione europea potrebbe fornire un quadro politico per sostenere la transizione necessaria per conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020 e sviluppare e sostenere un'industria degli imballaggi responsabile sotto il profilo ambientale.

1.1.2. Sfide

Il CESE è consapevole delle sfide che si presentano all'industria a causa dell'aumento dei prezzi energetici, per quanto riguarda non solo le sue prestazioni giornaliere ma anche il processo di riciclaggio. Precisa che il processo di riciclaggio, fondamentale per l'industria degli imballaggi, si svolge sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea. Ritiene che la questione di un prezzo dell'energia equilibrato dovrebbe essere una priorità politica per l'UE in questo settore specifico.

Per contribuire ulteriormente agli obiettivi di riduzione delle emissioni di carbonio previsti dall'UE, ciascun settore dell'industria dovrebbe stabilire obiettivi realistici per il riciclaggio, allineati con quelli definiti dalla legislazione dell'UE (direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio e direttiva quadro sui rifiuti) associata con la strategia Europa 2020 e rendere disponibili ogni anno le informazioni necessarie per misurare i progressi conseguiti. Malgrado gli sforzi compiuti da ciascuno Stato membro per fornire i dati che vengono pubblicati annualmente da Eurostat, manca ancora un elemento nel processo di valutazione dei dati. A giudizio del CESE la pratica di utilizzare più materiale da imballaggio del necessario è dannosa, e bisognerebbe pertanto che l'industria vi si opponesse e che i consumatori fossero sensibilizzati in proposito. Una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica potrebbe essere una soluzione da prendere in considerazione anche per rafforzare i «requisiti indispensabili» definiti dalla direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio per quanto riguarda l'imballaggio eccessivo. A titolo di esempio, la Commissione dovrebbe fissare un calendario preciso per chiedere l'interdizione completa dei sacchi di plastica usa e getta a vantaggio dei sacchi riutilizzabili o biodegradabili. Tale calendario dovrebbe prevedere delle fasi di consultazione con le parti sociali e misure di accompagnamento della trasformazione del settore.

1.1.3. Ricerca e sviluppo e innovazione

Dalle ricerche effettuate per il presente parere e dalle discussioni con le parti interessate e con la Commissione europea emerge chiaramente la carenza di dati relativi a una serie di aspetti fondamentali. Il sostegno della Commissione europea sarebbe quindi apprezzato per migliorare la metodologia di raccolta dei dati relativi al settore, fornire informazioni pertinenti alle parti sociali e assicurare in tal modo la sostenibilità a lungo termine del settore. Ad avviso del CESE, sono importanti anche le sfide chiave in materia di R&S per il settore, tra le quali figurano un trasporto efficiente delle merci, sistemi efficaci di tracciabilità, la riduzione dei costi e gli aspetti normativi e di sicurezza, nonché la progettazione ecocompatibile e le prestazioni degli imballaggi durante il loro ciclo di vita. Il CESE osserva che con questo approccio e con queste esigenze specifiche è estremamente importante che le risorse di Orizzonte 2020 relative all'innovazione rappresentino una priorità e un'opportunità per l'industria degli imballaggi. La capacità di partecipare a consorzi europei per promuovere le attività di innovazione deve essere incoraggiata dalle associazioni di settore nonché dalle abituali parti interessate.

Il CESE considera fondamentali gli investimenti in corso, necessari per rispondere a tutte le sfide esistenti. Per la sopravvivenza a lungo termine del settore è essenziale garantire investimenti in capitale unitamente a investimenti nella forza lavoro del settore. Ciò richiede un'adeguata programmazione e un dialogo tra i lavoratori, i datori di lavoro, i governi, le istituzioni europee e le parti interessate della società a un livello più ampio, comprese le infrastrutture di istruzione nazionali.

È chiaro che l'industria degli imballaggi si sta trasformando sotto la spinta di nuove tendenze come il commercio elettronico, la cui crescita è stata confermata dai risultati dell'indagine Eurobarometro 2013, secondo la quale quasi la metà dei cittadini europei aveva effettuato acquisti online negli ultimi sei mesi ⁽¹⁾. La Commissione afferma che «il commercio elettronico rappresenta un importante motore di sviluppo con un potenziale di crescita economica e occupazionale stimato in oltre il 10 % all'anno tra il 2013 e il 2016» ⁽²⁾. Questa evoluzione potrebbe servire da incentivo per l'adozione di nuove soluzioni volte a ridurre i rifiuti di imballaggio come il cartone e la plastica, e le attività di R&S dovranno tenere conto di queste tendenze.

L'innovazione nell'industria degli imballaggi si è rivelata anche un'opportunità in termini di occupazione giovanile. Nel futuro mercato vi saranno numerose opportunità per disegnatori industriali, ingegneri dei materiali e altre nuove professioni. Il CESE intravede opportunità di innovazione (in termini di sostenibilità e design) nei settori in cui gli imballaggi vengono utilizzati in maniera diffusa.

1.1.4. Impegno civile, dialogo sociale con i lavoratori, sostenibilità e adattamento

Il CESE sostiene che la sfida maggiore per i datori di lavoro e i lavoratori del settore in Europa consiste nell'assicurare che il settore mantenga il proprio vantaggio competitivo, utilizzi pienamente le innovazioni tecnologiche e produca merci sostenibili e di elevata qualità. Ritene inoltre che le parti interessate debbano individuare le nuove competenze connesse con il futuro del settore, allo scopo di adattare i sistemi di istruzione a questa importante sfida. Le nuove tendenze, come le vendite online, creano nuove sfide che dovrebbero essere esaminate attentamente, valutandone l'influenza e l'impatto.

Il CESE è giunto alla conclusione che la maggior parte delle società che operano nel settore degli imballaggi e i loro dipendenti desiderano adattarsi ai cambiamenti, tuttavia servono maggiori informazioni per consentire alle parti di adottare le decisioni corrette sia per il settore che per l'occupazione. L'adattamento alle trasformazioni del mercato dovrebbe avvenire secondo modalità che rispettino i lavoratori ma che tengano anche conto dei rischi di un cambiamento rapido e della delocalizzazione delle imprese.

Il CESE ritiene che la discussione in merito alla sostenibilità del settore debba essere condotta in seno alla società civile e mediante il dialogo sociale a livello nazionale ed europeo. L'istituzione di un *comitato di dialogo sociale settoriale* (SSDC) per il settore degli imballaggi potrebbe rappresentare un'opportunità da questo punto di vista.

2. Introduzione

Il principale obiettivo del presente documento è di trasmettere alle istituzioni europee una serie di raccomandazioni che il CESE/la CCMi giudicano fondamentali per rilanciare l'economia europea e il settore degli imballaggi in particolare. L'Europa deve agire da leader e promuovere il rispetto effettivo di norme legislative che sostengono l'economia e che vengono attuate in modo sostenibile, allo scopo di migliorare il mercato interno: fiducia e rispetto degli obblighi normativi, e non protezione, dovrebbero quindi essere le priorità.

⁽¹⁾ Eurobarometro 398 *Internal Market* (ottobre 2013).

⁽²⁾ MEMO-13-1151 della Commissione europea, citato nella comunicazione della Commissione *Una tabella di marcia per il completamento del mercato unico della consegna dei pacchi* (COM(2013) 886 final).

2.1. L'industria degli imballaggi svolge un ampio numero di funzioni nella nostra vita quotidiana: **protezione** (prevenzione di rottura, deterioramento e contaminazione, allungamento della durata di conservazione); **promozione** (ingredienti, caratteristiche, messaggi promozionali e marchio); **informazione** (identificazione del prodotto, preparazione e uso, aspetti nutrizionali e indicazioni relative alla conservazione, avvertenze sulla sicurezza, informazioni di contatto, indicazioni per l'apertura, gestione del fine vita); **informazioni pratiche** (preparazione dei prodotti, consumo, conservazione e dosi); **utilizzo** (indicazioni per il consumatore, la vendita al dettaglio e il trasporto); **movimentazione** (trasporto dal produttore al rivenditore al dettaglio, esposizione nei punti di vendita); **riduzione dei rifiuti** (lavorazione, riutilizzo dei prodotti secondari, stoccaggio ed energia necessaria per il trasporto).

2.2. Data l'estrema varietà esistente nel settore, l'industria degli imballaggi richiede necessariamente un approccio ampio e diversificato. L'importanza del settore impone di adottare un atteggiamento prudente che tenga conto della sua diversità, dell'esigenza di conformarsi alle norme e alle leggi e, naturalmente, della competitività di questa industria.

2.3. Esiste certamente una serie di criticità comuni alla maggior parte dei settori, ma è ovvio che ciascun singolo sottosettore deve far fronte a problemi che gli sono specifici. Questo dipende dal fatto che i singoli prodotti devono sottostare a differenti requisiti, soprattutto in termini di norme e certificazioni.

2.4. L'utilizzo degli imballaggi per trasmettere informazioni sull'innovazione e la qualità rappresenta un'opportunità per l'Europa. A tal fine, sono previste diverse misure volte ad identificare chiaramente la qualità e l'innovazione dei prodotti contenuti in un determinato imballaggio. Si tratta di una sfida infinita, cruciale per differenziare i prodotti UE da quelli provenienti da altre parti del mondo.

2.5. Il CESE ritiene che vi siano altre due questioni altrettanto essenziali ai fini del dibattito: l'aspetto logistico dell'industria degli imballaggi e l'accesso alle materie prime utilizzate dal settore.

Se consideriamo questi due aspetti, è facile capire come mai le sfide che si presentano all'industria europea degli imballaggi siano così rilevanti.

Il principale obiettivo del presente documento è di trasmettere alle istituzioni europee una serie di raccomandazioni che il CESE/la CCMI giudicano fondamentali per rilanciare l'economia europea in generale e il settore degli imballaggi in particolare. Come nel caso di altri comparti, l'Europa deve ancora una volta agire da leader e chiedere il rispetto di norme legislative che danno all'economia un aiuto concreto e che vengono attuate in modo sostenibile, allo scopo di potenziare il mercato interno: fiducia e rispetto degli obblighi normativi, e non protezione, dovrebbero quindi essere le parole d'ordine.

2.6. Il caso specifico delle materie prime utilizzate è una questione importante che richiede un'attenta analisi al fine di tener conto delle esigenze del libero mercato e di garantire, al tempo stesso, condizioni eque per tutti coloro che vi prendono parte.

2.7. Il CESE ritiene che l'instaurazione di un dialogo coordinato e inclusivo tra le parti interessate dell'industria degli imballaggi consentirà di assicurare che il settore rimanga competitivo e sostenibile e offra posti di lavoro dignitosi nel lungo termine, oltre a divenire più capace di gestire il cambiamento e di adattarsi ai bisogni dei consumatori e alle più ampie esigenze della società. A questo proposito, il potenziale ruolo di rafforzamento del settore che potrebbe svolgere il dialogo sociale non viene sfruttato pienamente e questo è un aspetto che deve essere affrontato con urgenza.

2.8. Se il settore deve adeguarsi ai cambiamenti e trasformarsi per soddisfare le esigenze del mercato, l'unico modo per ottenere risultati sostenibili ed equi è attraverso un approccio multicanale all'impegno delle parti interessate. Per affrontare le questioni collegate al settore, alla sua struttura, competitività e aspetti connessi, come l'occupazione, le competenze, l'adattamento e la futura sostenibilità del settore e della sua forza lavoro, la Commissione dovrebbe incoraggiare un dialogo sociale adeguatamente strutturato e organizzato. Inoltre, per garantire una piattaforma per l'espressione degli interessi da parte di una più ampia platea (ovvero società e consumatori, lavoratori, datori di lavoro, governi, ecc.), dovrebbe essere attivato un sistema di comunicazione bidirezionale tra i diversi attori e istituzioni. In questo modo, tutte le parti interessate possono essere coinvolte nel settore e nel più ampio ruolo centrale che esso svolge nella società.

3. Analisi/contesto

3.1. L'industria europea degli imballaggi comprende un'ampia gamma di attività e, sebbene sia interessata da problemi analoghi a quelli degli altri settori, essa si trova a fronteggiare una serie di importanti e singolari sfide nell'immediato e nel breve e medio termine. Il settore è composto da imprese specializzate negli imballaggi in vetro, metallo, plastica, legno e carta, che occupano complessivamente oltre 6,5 milioni di addetti in Europa (dati Eurostat) ⁽³⁾.

3.2. Il settore degli imballaggi è caratterizzato non solo da un'ampia varietà di prodotti ma anche da diversi processi distinti utilizzati per realizzare prodotti per mercati e impieghi specifici. Ciascuno di questi richiede ambienti diversi, con una conseguente varietà di sfide e caratteristiche.

Ad esempio, l'utilizzo dell'energia rappresenta un importante fattore di costo per le imprese specializzate negli imballaggi di vetro. Inoltre, poiché fino all'80 % dei rifiuti di imballaggio in vetro viene riciclato, il riciclaggio del vetro contribuisce in maniera significativa agli obiettivi dell'UE in materia di riciclaggio e riduzione di rifiuti e dell'impronta di carbonio della regione.

3.3. Il collegamento tra i materiali utilizzati per l'imballaggio rappresenta un altro aspetto importante e l'aumento dei costi di trasporto per il transito di materiali, come il cartone ondulato e i tubi per imballaggio, ha avuto ripercussioni negative sul settore. Pertanto l'impatto dei costi dell'energia lungo tutta la catena di approvvigionamento del settore (influisce anche la distanza che i prodotti, come i materiali stampati, percorrono prima di essere utilizzati dalle società che operano nel settore degli imballaggi) si ripercuote sul settore degli imballaggi.

3.4. Il metallo può essere riciclato ripetutamente senza alcuno scadimento di qualità, valorizzando così il contributo del settore agli obiettivi dell'UE in materia di riciclaggio.

3.5. Il vetro per imballaggio viene utilizzato per produrre bottiglie, barattoli e altri imballaggi, e rappresenta il settore principale dell'industria del vetro nell'UE, con circa il 60 % della produzione complessiva di vetro e 90 000 addetti nell'UE (Eurostat). L'occupazione totale nel settore del vetro è diminuita con la crescita dell'automazione, il consolidamento dell'industria e la concorrenza a basso costo. Le importazioni dai paesi terzi alimentano in maniera crescente la concorrenza e sono anche aumentati gli impianti di produzione nei paesi vicini o confinanti con l'UE che hanno costi della manodopera più bassi e norme meno severe. Questa situazione crea un eccesso di capacità a breve termine e esercita pressioni sui prezzi.

Francia, Germania e Italia sono i maggiori produttori dell'UE. Il vetro è un materiale efficiente sotto il profilo delle risorse e può essere riciclato un numero infinito di volte. Ad esempio, l'utilizzo dell'energia rappresenta un importante fattore di costo per le imprese specializzate negli imballaggi di vetro e un fattore di costo meno importante per le altre imprese. Poiché fino all'80 % dei rifiuti di imballaggio in vetro viene riciclato, il riciclaggio del vetro contribuisce in maniera significativa agli obiettivi dell'UE in materia di riciclaggio e riduzione di rifiuti e dell'impronta di carbonio della regione. Tuttavia, per via dei materiali che utilizzano e dei prodotti che fabbricano, altri segmenti del settore dipendono in misura minore dall'energia.

3.6. Se consideriamo l'utilizzo della carta o di materiali simili, la catena di approvvigionamento del settore è resa più complessa dal fatto che le imprese responsabili della produzione di imballaggi in carta e cartone, che comprende prodotti come cartoni, cartone ondulato, cartone per scatole e cartone ondulato per imballaggi, tendono a produrre in proprio la carta e rientrano in un processo circolare che comprende la sfibratura e la deinchiostrazione di materiali usati, nonché l'utilizzo di prodotti grezzi derivati dal legno.

3.7. Anche gli imballaggi in plastica hanno caratteristiche specifiche proprie: non tutti i sottosettori degli imballaggi sono rappresentati da diversi organismi di categoria. Gli imballaggi in plastica riforniscono mercati diversi da quelli summenzionati, tra i cui utenti finali figurano case automobilistiche, aziende cosmetiche e industrie specializzate in prodotti sanitari e contenitori per alimenti preconfezionati. Ciononostante per questo sottosettore esiste una sola associazione industriale. Agli imballaggi in plastica sono collegate questioni ambientali, quali la produzione di buste di plastica per la spesa e le difficoltà legate al loro smaltimento e alla decomposizione dei loro elementi costitutivi.

3.8. In questo scenario, tale varietà di processi di produzione ha dato vita a un ampio numero di organismi rappresentativi delle imprese, fenomeno che ostacola di per sé la cooperazione tra le società e i rappresentanti dei lavoratori riguardo a temi così importanti come la sostenibilità ambientale e la gestione del cambiamento. La natura segmentata dei sottosettori dell'imballaggio, quali i produttori di imballaggi in metallo, è confermata dall'ampio numero di organismi rappresentativi delle imprese. Ad esempio, i produttori di alluminio sono spesso le stesse società che producono imballaggi in alluminio e possiedono una propria organizzazione commerciale (Associazione europea dell'alluminio). Tuttavia, le aziende specializzate negli imballaggi in metallo che producono lattine per bevande (in acciaio e alluminio) hanno la propria organizzazione commerciale, mentre esiste un'associazione commerciale anche per le aziende specializzate nella realizzazione di imballaggi in acciaio.

⁽³⁾ Occupazione diretta di 700 000 lavoratori.

3.9. Vista l'importanza del settore, per il contributo che offre sia in termini di PIL che di occupazione, queste specifiche tematiche settoriali richiedono un'attenzione particolare. Tuttavia, essendo il settore così segmentato, l'industria degli imballaggi soddisfa i bisogni delle imprese a monte in tutte le economie, e ben oltre i suoi mercati tradizionali.

3.10. La produzione di imballaggi per prodotti risponde a diverse esigenze ed è associata ad aspetti quali la protezione del prodotto (prevenzione di rottura, deterioramento e contaminazione), le informazioni promozionali (identificazione del prodotto, marchio, preparazione, uso, aspetti nutrizionali e dati sulla sicurezza), le informazioni sulla movimentazione (trasporto ed esposizione nei punti di vendita), la riduzione dei rifiuti di imballaggio (lavorazione, stoccaggio ed energia necessaria per il trasporto) e la progettazione degli imballaggi, che rappresenta un aspetto importante per massimizzare lo spazio disponibile per il trasporto dei beni, nell'ambito degli sforzi volti a ridurre le emissioni di carbonio. Il ruolo che gli stessi imballaggi svolgono per la riduzione dei rifiuti ha acquisito particolare importanza da quando le imprese online, come Amazon, sono divenute grandi utilizzatrici di imballaggi, ed ora dovrebbe quindi essere affrontata la questione della «parte responsabile».

Amazon ad esempio utilizza un sistema certificato di «imballaggi apertura facile». Avendo eliminato la plastica e le fascette di plastica dal 2008, Amazon ha radicalmente modificato il proprio approccio per 200 000 articoli di 2 000 produttori, riducendo in tal modo il consumo di cartone di 5,4 milioni di metri quadrati, i materiali generici di 11 203,70 tonnellate e il volume complessivo di scatole di 410 000 metri cubi. In realtà, il consumatore detiene la responsabilità finale per i rifiuti di imballaggio, anche se il produttore, o l'utilizzatore intermedio, dovrebbe essere interessato al quantitativo di imballaggi che alla fine si trasformano in rifiuti.

3.11. Le questioni descritte di seguito richiedono un'analisi approfondita, necessaria per una comprensione generale della situazione attuale e per la ricerca di possibili soluzioni volte ad assicurare che l'industria europea degli imballaggi rimanga competitiva e sostenibile da un punto di vista ambientale e offra posti di lavoro dignitosi alle migliaia di lavoratori che dipendono da questo settore.

3.12. Qualsiasi cambiamento nella disponibilità di materie prime finisce per influenzare sia il prezzo che la disponibilità dei prodotti finiti per imballaggi, e può perturbare seriamente le attività del settore. Pertanto dovrebbe essere effettuata un'analisi delle tendenze relative alle materie prime e dei fattori che determinano tali tendenze, per consentire all'industria di anticipare i cambiamenti futuri evitando i potenziali disagi ad essi associati. Il settore degli imballaggi in metallo, ad esempio, risente in maniera particolare delle pressioni dovute ai netti aumenti nel costo sia delle materie prime che dei prezzi dell'energia.

3.13. Nel 2012 la Commissione ha lanciato il partenariato europeo per l'innovazione concernente le materie prime, allo scopo di affrontare le sfide associate con l'approvvigionamento di materie prime minerali e a base di legno.

3.14. La domanda, principalmente dall'Asia, ha fatto aumentare i prezzi delle materie prime secondarie per gli imballaggi di carta, i cui produttori non sono in grado di trasferire semplicemente questi costi aggiuntivi sui loro clienti. La domanda cinese ha contribuito in forte misura all'aumento dei prezzi dei materiali riciclati per gli imballaggi di carta (il prezzo della carta recuperata è quasi raddoppiato dal 2006, mentre nello stesso periodo il prezzo della carta riciclata è aumentato di quasi il 50 %). Tali aumenti continueranno probabilmente nel prossimo futuro.

4. Questioni e tendenze relative al settore

4.1. Secondo Eurostat, il comparto dei prodotti in metallo (acciaio e alluminio) per l'industria degli imballaggi occupa circa 60 000 addetti in Europa su un totale di 355 000 nel contesto dell'industria siderurgica europea, mentre secondo le stime di *Metal Packaging for Europe* l'industria dell'alluminio conta 80 000 addetti, che arrivano a 255 000 se si tiene conto dell'intera catena di valore dell'alluminio in Europa. Il settore ha tuttavia subito e continua a subire perdite di posti di lavoro, a seguito di operazioni di consolidamento nel settore o a causa della concorrenza estera ⁽⁴⁾.

4.2. La sfida per i datori di lavoro e i lavoratori del settore in Europa consiste nell'assicurare che il settore mantenga la propria competitività, utilizzi pienamente le innovazioni tecnologiche e produca merci sostenibili dal punto di vista ambientale e di elevata qualità.

⁽⁴⁾ I dati Eurostat relativi all'ultimo decennio mostrano una costante riduzione dell'occupazione nelle imprese che producono imballaggi in cartone ondulato, plastica, metallo, vetro e legno. L'occupazione complessiva in questi sottosettori dell'industria degli imballaggi è diminuita di 1,2 milioni di unità dal 2003.

4.3. La concorrenza dai paesi stranieri continua a esercitare pressioni al ribasso sulle condizioni di lavoro degli addetti del settore, dai quali dipendiamo per creare ricchezza, utilizzare tecnologie innovative e, sostanzialmente, mantenere operativo il settore e garantire un futuro sostenibile per le prossime generazioni.

4.4. Il settore europeo degli imballaggi continua a soffrire di sovraccapacità che accentua l'impatto della concorrenza estera e si ripercuote negativamente sui salari e sulle condizioni di lavoro. La tendenza alla riduzione dei posti di lavoro nel settore illustra l'impatto sia della concorrenza che della sovraccapacità.

4.5. Il settore degli imballaggi è potenzialmente in grado di recare più ampi benefici alle economie europee grazie alla sua capacità di riciclare i materiali. Un numero crescente di materiali da imballaggio viene riciclato oppure viene prodotto da materiali riciclati da altri settori manifatturieri. I vantaggi ambientali del riciclaggio sono sufficientemente ovvi e vengono regolarmente citati nei documenti della Commissione. Tuttavia, il settore degli imballaggi può migliorare i tassi di riciclaggio degli Stati membri e, al tempo stesso, chiudere il circuito dell'economia circolare, impedendo l'esportazione di rifiuti sospetti e negando contemporaneamente l'accesso ai mercati europei agli importatori di imballaggi non conformi alle buone pratiche ambientali ⁽⁵⁾. Le imprese specializzate in imballaggi di metallo e alluminio, i cui prodotti rappresentano il 16 % del volume complessivo di prodotti in alluminio in Europa, dipendono sia dall'estrazione di materie prime (bauxite) sia dal riciclaggio di rottami metallici.

4.6. Un altro aspetto significativo e importante dell'industria europea degli imballaggi riguarda la protezione dei consumatori, attraverso la diffusione di informazioni fondamentali relative ai prodotti o di consigli sul loro impiego. I consumatori si aspettano giustamente che gli imballaggi proteggano i prodotti che acquistano e, nel caso di alimenti e bevande, li conservino e impediscano rischi per la salute derivanti da alimenti contaminati. Anche i dettaglianti hanno aspettative simili ma in aggiunta ritengono che gli imballaggi dei prodotti che vendono dovrebbero massimizzarne la durata di conservazione.

4.7. La futura forma e struttura dell'industria dipenderà, in misura più o meno ampia, dall'innovazione e dagli investimenti nella tecnologia; la stampa 3D, ad esempio, rappresenta un'opportunità per il settore e per i consumatori, anche se il successo della sua introduzione e utilizzazione nel settore dipenderà fortemente dalla cooperazione all'interno del settore stesso e dalle aspettative dei consumatori. L'industria deve approfittare delle tecnologie disponibili e adeguarsi alla situazione attraverso un dialogo appropriato.

4.8. Le buone pratiche, per la trasformazione del settore e l'adeguamento ai cambiamenti, sono in continua evoluzione ma richiedono la collaborazione delle istituzioni europee per massimizzare le potenzialità. L'UE può offrire assistenza, in termini di sostegno finanziario o creazione di un forum per sviluppare ulteriormente le discussioni tra le parti sociali, mentre il settore dovrebbe impegnarsi con l'UE in questo processo.

4.9. Verranno trovate soluzioni sostenibili e praticabili solo se i due soggetti del settore collaboreranno e se il dialogo sociale a livello nazionale ed europeo fornirà questa opportunità. L'istituzione di un comitato di dialogo sociale settoriale per il settore degli imballaggi risulta pertanto essenziale per iniziare ad affrontare una serie di questioni sollevate nel presente documento.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Sebbene esista una legislazione intesa ad assicurare la conformità dei materiali di imballaggio con le norme ambientali, i produttori europei di imballaggi osservano anche una serie di linee guida allo scopo di ridurre le emissioni e promuovere buone pratiche ambientali. I concorrenti non europei, tuttavia, benché obbligati ad ottemperare alla legislazione europea, non sono tenuti a osservare questi codici volontari né a rispettare le norme adottate dalle società europee.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema: «Il contributo del settore della lavorazione del legno al bilancio del carbonio»

(parere d'iniziativa)

(2015/C 230/06)

Relatore: JÍROVEC

Correlatore: PESCI

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 febbraio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2 del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Il contributo del settore della lavorazione del legno al bilancio del carbonio.

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI), incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 13 novembre 2014.

Alla sua 503a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 119 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Al fine di sfruttare al massimo i vantaggi offerti dai prodotti in legno nel quadro del bilancio del carbonio e di rafforzare la competitività dell'industria europea della lavorazione del legno⁽¹⁾ e la sua capacità di dare impulso all'innovazione, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha elaborato le seguenti raccomandazioni.

1.2. Il CESE riconosce che la legislazione, sia europea che nazionale, ha un notevole impatto sulle industrie della lavorazione del legno. Per questo motivo, invita gli Stati membri a esaminare tutte le opportunità legate all'uso del legno come materiale ecosostenibile, al fine di rafforzare la competitività di questo settore, promuovere l'occupazione e sostenere gli investimenti nella ricerca e nell'innovazione.

1.3. Il CESE invita la Commissione europea a elaborare, in consultazione con le parti interessate, degli orientamenti europei sull'approvvigionamento di legno al fine di aumentare l'offerta e promuovere un utilizzo sostenibile delle risorse legnose, includendovi principi generali relativi all'uso efficiente delle risorse. In tale contesto occorre prendere in considerazione ed eventualmente rafforzare le raccomandazioni contenute negli orientamenti (del 2010) sulle buone pratiche in materia di mobilitazione sostenibile delle risorse legnose in Europa.

1.4. Il CESE sottolinea l'importanza di escludere «i pallet e il legno di post-consumo recuperato» dalla definizione di «biomassa terziaria».

1.5. Come evidenziato nel suo parere d'iniziativa sul tema *Opportunità e sfide per una maggiore competitività del settore europeo della lavorazione del legno e dei mobili*⁽²⁾, adottato nell'ottobre 2011, e conformemente ai principi illustrati nella recente comunicazione della Commissione europea intitolata *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, il CESE sottolinea che il principio dell'uso «a cascata» (utilizzo, riutilizzo, riciclaggio, recupero energetico), purché economicamente e tecnicamente praticabile tenendo conto di determinate peculiarità nazionali e regionali, rappresenta il modo ottimale per massimizzare un uso efficiente nell'impiego delle risorse del legno. Il Comitato si compiace che tale principio, del quale aveva chiesto di riconoscere l'importanza, sia stato recepito in diversi documenti dell'UE quali due comunicazioni rispettivamente dal titolo *Per una rinascita industriale europea* e *Una nuova strategia forestale dell'Unione europea*, come anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione sul tema *Un piano per le industrie europee connesse al settore*

⁽¹⁾ Il CESE si conforma alla definizione di «settore della lavorazione del legno» fornita dal codice n. 16 della Classificazione statistica delle attività economiche delle Comunità europee (NACE): Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero, esclusi i mobili; fabbricazione di articoli di paglia e materiali da intreccio. Taglio e piallatura del legno. Fabbricazione di prodotti in legno, sughero, paglia e materiali da intreccio. Fabbricazione di fogli da impiallacciatura e di pannelli a base di legno. Fabbricazione di pavimenti a parquet assemblati. Fabbricazione di altri prodotti di carpenteria in legno e falegnameria per l'edilizia. Fabbricazione di imballaggi in legno. Fabbricazione di altri prodotti in legno, fabbricazione di articoli in sughero, paglia e materiali da intreccio.

⁽²⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Opportunità e sfide per una maggiore competitività del settore europeo della lavorazione del legno e dei mobili* (parere d'iniziativa, GU C 24 del 28.1.2012, pag. 18).

delle foreste (la lavorazione del legno, l'industria del mobile, la fabbricazione e la trasformazione della carta e della pasta di carta, e la stampa/tipografia) che accompagna la comunicazione dal titolo *Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*. Tuttavia, il Comitato non può sostenere l'idea di norme giuridicamente vincolanti e si esprime a favore di un approccio aperto basato sul mercato e la libertà degli operatori del mercato.

1.6. Le opzioni di gestione dei materiali da costruzione dovrebbero comprendere misure atte a evitare che materiali riciclabili, come il legno, finiscano nelle discariche. Il CESE invita la Commissione europea e le parti interessate a definire orientamenti e raccomandazioni sulla raccolta dei rifiuti del legno e a proporre soluzioni per il trattamento del legno di post-consumo.

1.7. Il CESE invita la Commissione europea a introdurre una norma che rispecchi correttamente le caratteristiche acustiche degli ambienti chiusi, poiché il legno può svolgere un ruolo essenziale nell'isolamento acustico. Il legno infatti ha la capacità di isolare acusticamente i locali dai rumori esterni e ridurre il tempo di riverbero. Vanno quindi esplorate le opportunità legate alle altre applicazioni del legno.

1.8. Il CESE invita gli Stati membri e i soggetti interessati a definire piani d'azione nazionali volti a rafforzare l'uso del legno nell'edilizia e nelle infrastrutture verdi. Gli enti locali dovrebbero essere coinvolti direttamente nell'attuazione di tali piani d'azione.

1.9. Riconoscendo che i costruttori e gli architetti non hanno con il legno la stessa familiarità che hanno con altri materiali, il CESE invita gli Stati membri ad avviare iniziative volte a promuovere una cultura del legno. I rappresentanti delle industrie europee della lavorazione del legno e le parti sociali europee dovrebbero inoltre organizzare campagne nazionali coordinate al fine di rendere più attraente l'immagine del settore.

2. Descrizione del settore europeo della lavorazione del legno. Sfide e opportunità. Eventuale impatto della normativa UE sulla competitività del settore.

2.1. Il settore europeo della lavorazione del legno genera un fatturato annuo di circa 122 miliardi di euro per un valore della produzione che supera i 115 miliardi di euro. Secondo Eurostat, nel 2012 il settore consisteva di oltre 311 000 imprese, circa 126 000 delle quali erano attive anche nel settore dei mobili. Tra le industrie della lavorazione del legno in senso stretto, più o meno 40 000 erano segherie, mentre gli altri sottosettori di prodotti della lavorazione del legno contavano circa 145 000 imprese. Nonostante vi siano stati dei miglioramenti, è possibile che questi dati non rispecchino la situazione reale, poiché non tutti gli Stati membri dichiaranti tengono necessariamente conto delle piccole imprese, che sono particolarmente numerose nei settori dei mobili e dei materiali da costruzione. Il numero effettivo di imprese può pertanto essere stimato a oltre 375 000.

2.2. Nel 2012 il settore della lavorazione del legno ha fatto registrare in tutta l'UE un forte calo del numero di posti di lavoro. La diminuzione media è stata pari al 4,4 %, ma le cifre variano dal -3,2 % della Germania fino al -13,7 % della Spagna. La Croazia e la Danimarca hanno fatto registrare i maggiori aumenti del numero di posti di lavoro, mentre i cali più significativi si sono verificati nel 2012 in Spagna (-13,7 %), a Cipro (-13,1 %) e in Slovacchia (-11,5 %).

Le politiche europee e nazionali incidono in modo massiccio sulla competitività del settore della lavorazione del legno. Come evidenziato nella relazione sulla competitività dell'UE del 2014, i costi di produzione, del lavoro e delle materie prime tendono a essere assai più elevati in Europa che in molte altre regioni, il che comporta un forte rischio di delocalizzazione per un'ampia parte del settore. Per questo motivo, l'Europa dovrebbe esigere che i prodotti immessi nel mercato UE rispettino le stesse norme sociali, ambientali e di sicurezza di quelli prodotti in Europa. Inoltre, il CESE sottolinea il fatto che il settore europeo della lavorazione del legno continua a far fronte ad aumenti significativi dei costi di produzione, in particolare per quanto riguarda le resine e l'energia. In Europa i costi dell'energia sono tre volte superiori a quelli degli Stati Uniti.

2.3. Lo sviluppo delle energie rinnovabili e le relative sovvenzioni provocano una riduzione della disponibilità di materie prime di legno e un corrispondente aumento del loro prezzo. Nel 2012, circa il 15 % dei 182 milioni di m³ di legname prodotti nella regione ECE è stato utilizzato come legna da ardere. Dall'ultima Indagine comune sul legno e l'energia (JWEE, *Joint Wood Energy Enquiry*, 2011) della ECE/FAO emerge che l'energia ricavata dal legno, con il 38,4 % del totale, costituisce la

componente principale dell'energia rinnovabile. Secondo il recente studio sull'offerta e la domanda di legno come materia prima per l'industria UE della lavorazione del legno, eseguito da Indufor⁽³⁾ su incarico della Commissione europea, la quantità di legno utilizzato a fini energetici nell'UE sarebbe equivalente all'intera produzione attuale di legno, se si conseguisse l'obiettivo in materia di energie rinnovabili entro il 2020. Entro il 2016, si verificherà una carenza di 63 milioni di m³ di legno rispetto al fabbisogno previsto dagli Stati membri nei loro piani di azione nazionali per le energie rinnovabili.

2.4. Considerando la nuova comunicazione della Commissione europea sul «quadro per l'energia e il clima 2030» e la richiesta di aumentare la quota di energie rinnovabili, portandola almeno al 27 % entro il 2030, il CESE ritiene fondamentale prendere in considerazione diverse soluzioni per migliorare la mobilitazione delle risorse legnose nell'UE, ad esempio tenendo conto delle raccomandazioni contenute negli orientamenti sulle buone pratiche in materia di mobilitazione sostenibile delle risorse legnose in Europa, pubblicati nel 2010, e individuare soluzioni atte a evitare qualsiasi distorsione della concorrenza tra i vari utenti di risorse di biomassa.

2.5. A questo proposito, il CESE invita gli Stati membri a valutare la quantità di biomassa legnosa nel paese o nella regione che è chiaramente disponibile per uso energetico e i volumi già utilizzati dall'industria della lavorazione del legno come materia prima.

2.6. Inoltre, il CESE deplora la persistenza in diversi Stati membri di disposizioni che impongono limitazioni all'utilizzo del legno negli edifici a più piani e di regolamenti discriminanti in materia di prevenzione degli incendi. In molti paesi le norme antincendio costituiscono il principale ostacolo all'uso del legno nell'edilizia. Sono state concordate norme europee per la sicurezza antincendio negli edifici, ma la sicurezza antincendio continuerà a rientrare tra le competenze nazionali. Tali norme dovrebbero essere immediatamente abrogate in quanto rappresentano chiaramente ostacoli al mercato che impediscono una maggiore diffusione dei prodotti in legno nel settore delle costruzioni⁽⁴⁾.

2.7. Infine, il CESE deplora l'esclusione dei settori europei dei pannelli a base di legno e delle segherie dall'elenco dei settori ritenuti esposti alla delocalizzazione delle emissioni di carbonio. La rimozione di questi settori dall'elenco comporterà molto probabilmente un'intensificazione della delocalizzazione già in corso dei suddetti settori manifatturieri verso i paesi terzi. Mantenere entrambi i settori nell'elenco è essenziale al fine di limitare l'impatto negativo della pressione concorrenziale cui sono esposte tutte le imprese per effetto dell'aumento esponenziale dei costi del legno causato dalla concorrenza con il settore dell'energia da biomasse. Dal 2008 al 2013, solo nel settore europeo dei pannelli a base di legno sono stati chiusi 51 stabilimenti, con una perdita di capacità di 10 386 milioni di m³. Alcune di queste linee chiuse sono state smantellate e rimontate al di fuori dell'Unione europea. Il mantenimento di industrie manifatturiere entro i confini europei deve rappresentare una priorità per tutti i responsabili politici, e in particolare per la Commissione europea. Per questo motivo, le pertinenti direzioni generali della Commissione sono invitate ad adottare misure volte a garantire la competitività dell'industria europea e a evitare la delocalizzazione del settore manifatturiero.

2.8. Una misura efficace per garantire la competitività dell'industria europea e prevenire la delocalizzazione della produzione potrebbe essere quella di introdurre una nuova imposta sull'energia/CO₂ che metterebbe fine della discriminazione dei produttori europei.

⁽³⁾ Indufor è un gruppo internazionale indipendente con società in Finlandia e Nuova Zelanda, che fornisce servizi di consulenza a clienti sia pubblici che privati attraverso un approccio che integra le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (economica, sociale e ambientale). Gli ambiti di cui si occupa includono la gestione sostenibile delle foreste, gli investimenti nelle foreste da legname e nelle piantagioni, valutazioni e dovuta diligenza, l'industria del legno e delle fibre, i prodotti biologici, la valutazione e la mappatura delle risorse forestali, il cambiamento climatico e i servizi ecosistemici nei paesaggi boschivi, la politica forestale e gli studi strategici, nonché la consultazione in materia di sostenibilità e sviluppo connessa alla gestione delle foreste e l'utilizzo del territorio sostenibili.

⁽⁴⁾ In molti paesi le normative edilizie nazionali hanno mostrato una tendenza a limitare l'uso di elementi in legno per la costruzione di edifici a più piani. Il motivo per cui molti paesi si sono astenuti dall'utilizzare materiali infiammabili è l'incertezza circa gli incendi negli edifici. Tuttavia, un'estensiva attività di ricerca e sviluppo ha dimostrato che è preferibile adottare norme edilizie neutre riguardo ai materiali, e regolamenti basati sulle funzioni sono comuni in molti paesi. da oltre un decennio. Il legno brucia, ma in maniera controllata: è infatti possibile stimare in quale misura la sezione trasversale rimarrà indenne dal fuoco dopo un'ora di combustione. Il legname resiste ottimamente al fuoco: in caso di combustione si forma uno strato di materiale carbonizzato che contribuisce a mantenere la robustezza e l'integrità strutturale del legno all'interno, riducendo il rischio di completo cedimento.

3. Incrementare l'uso di prodotti in legno per ridurre le emissioni di CO₂ nel quadro della lotta al cambiamento climatico

3.1. Il surriscaldamento globale, che figura tra le principali preoccupazioni politiche, ha un forte impatto sulla salute umana e le risorse naturali. Le scelte che operiamo circa i materiali da utilizzare possono avere un effetto significativo sulle emissioni di biossido di carbonio, che sono una delle principali cause del riscaldamento globale. Termini quali «prodotto verde» e/o «rispettoso dell'ambiente» sono accettati sempre più diffusamente dai produttori e dai consumatori. Nel contempo vengono adottate politiche nazionali ed europee volte a promuovere tali prodotti. Il CESE ritiene che le valutazioni del ciclo di vita (*Life-Cycle Assessments* — *LCA* ⁽⁵⁾) rappresentino lo strumento di gestione ambientale adeguato per il futuro.

3.2. L'Europa può ridurre drasticamente le emissioni di CO₂ incrementando i bacini di assorbimento del carbonio costituiti dalle sue foreste (ottimizzandone la gestione) e rafforzando l'uso di prodotti in legno realizzati in modo sostenibile. È scientificamente dimostrato che l'uso di prodotti in legno nelle costruzioni e nella vita quotidiana ha un effetto positivo sul clima. La quantità di carbonio immagazzinata negli alberi e nei relativi prodotti in legno dipende dalla specie arborea, dalle condizioni di crescita (ambiente), dall'età dell'albero e dalla densità di alberi circostanti. È stato dimostrato, tuttavia, che utilizzando un metro cubo di legno in sostituzione di altri materiali da costruzione si ottiene un significativo risparmio medio oscillante tra 0,75 e 1 t di CO₂. In 1 m³ di legno è inoltre possibile immagazzinare 0,9 t di CO₂.

3.3. Un recente studio realizzato sotto la guida dell'università di Yale e intitolato *Carbon, fossil fuel and biodiversity mitigation with wood and forests* («Carbonio, combustibili fossili e attenuazione attraverso la biodiversità con il legno e le foreste») ⁽⁶⁾ ha rivelato che un maggiore ricorso al legno nella costruzione degli edifici e dei ponti ridurrebbe sensibilmente le emissioni globali di CO₂ e il consumo di combustibili fossili. I ricercatori hanno rilevato che incrementando l'utilizzo dei prodotti in legno e portandolo all'equivalente del 34 % si potrebbero ottenere profondi effetti positivi. Si potrebbero evitare tra il 14 % e il 31 % delle emissioni globali di CO₂ attraverso lo stoccaggio di CO₂ nella cellulosa e nella lignina dei prodotti in legno.

3.4. Il CESE invita la Commissione europea a sostenere gli Stati membri e il settore forestale europeo nell'individuare e attuare misure e, eventualmente, incentivi all'uso di prodotti ottenuti dall'estrazione del legno e caratterizzati da lunghi cicli di vita ⁽⁷⁾. Più a lungo il legno viene utilizzato e riutilizzato, più a lungo esso trattiene il biossido di carbonio. I rifiuti di materiali in legno (intesi in senso stretto) possono essere ridotti al minimo, soprattutto perché tutte le parti del legno possono essere utilizzate e riutilizzate in modo efficiente, e alla fine del ciclo di vita possono infine essere bruciate per recuperare energia ⁽⁸⁾. Se l'Europa vuole combattere efficacemente i cambiamenti climatici, è necessario che gli Stati membri e le istituzioni europee incoraggino l'uso di prodotti in legno e creino un contesto politico favorevole alla massimizzazione del ciclo di vita del legno.

4. Il legno nell'edilizia

4.1. La costruzione e la gestione degli edifici comportano notevoli benefici per l'ambiente. Nel complesso, gli edifici sono responsabili del 20 % del consumo complessivo di acqua, dal 25 al 40 % del consumo di energia, e dal 30 al 40 % delle emissioni di gas a effetto serra. La scelta dei prodotti impiegati per la costruzione o la ristrutturazione ha un impatto significativo sull'ambiente. Per questo motivo il CESE riconosce che il legno svolge un ruolo importante nello sviluppo di edifici sostenibili e rispettosi dell'ambiente. Le opportunità connesse all'uso del legno nell'edilizia non sono pienamente sfruttate, e ciò incide negativamente sulla competitività del settore della lavorazione del legno. Il CESE intende analizzare le possibilità di migliorare tale situazione senza creare effetti nefasti per gli altri materiali.

⁽⁵⁾ L'LCA è uno strumento per individuare le emissioni ambientali e valutare i relativi impatti causati da un processo, prodotto o attività. Costituisce uno strumento utile all'industria nella ricerca di modelli decisionali pratici e di facile uso per uno sviluppo dei prodotti rispettoso dell'ambiente.

⁽⁶⁾ *Journal of Sustainable Forestry* 33:248-275, 2014

⁽⁷⁾ Come riconosciuto nella decisione dell'UE COM(2012) 93 final sulle norme di contabilizzazione relative alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura e sulle informazioni relative alle azioni connesse a tali attività, l'aumento dell'utilizzo sostenibile di prodotti ottenuti dall'estrazione del legno può limitare sostanzialmente le emissioni e rafforzare l'assorbimento di gas a effetto serra dall'atmosfera.

⁽⁸⁾ I dati raccolti nell'ambito del recente studio italiano *Analisi del ciclo di vita di confronto tra utilizzo del legno post-consumo per la produzione di un pannello truciolare in legno grezzo e per il recupero energetico* hanno dimostrato che, considerando l'impatto sui cambiamenti climatici, l'utilizzo del legno di materie prime riciclate negli impianti di produzione dei pannelli risulta più vantaggioso rispetto all'attività di combustione in una centrale a biomasse. Lo studio è stato realizzato dall'Istituto di ricerca «eAmbiente» presso il Parco scientifico tecnologico «VEGA», e presentato nel corso dell'audizione sul contributo del settore della lavorazione del legno al bilancio del carbonio svoltasi a Mestre (VE) il 19 settembre 2014.

4.2. Il legno è da tempo riconosciuto come un materiale ecologico per un'ampia gamma di prodotti. Le valutazioni del ciclo di vita realizzate in tutto il mondo hanno dimostrato che i prodotti del legno offrono grandi vantaggi ambientali. Il legno è uno dei pochi materiali da costruzione rinnovabili al 100 %, è in grado di assorbire CO₂ ed è un isolante naturale grazie alle sacche d'aria all'interno della sua struttura cellulare. È un materiale sicuro, resistente e affidabile, anche in condizioni di forte stress come gli uragani e i terremoti, nonché in caso di incendio.

4.3. Le opzioni di gestione alla fine del ciclo di vita per i materiali da costruzione comprendono elementi quali il riutilizzo, di riciclaggio e di recupero. Attualmente buona parte dei rifiuti di costruzione finisce ancora nelle discariche, rendendone ancor più gravosi il carico e la gestione. I materiali come il legno possono essere riciclati direttamente in uno stesso prodotto per il riutilizzo o ricostituiti in altri prodotti utilizzabili. Il CESE sottolinea che il riciclaggio richiede un ritrattamento che di solito non è economicamente praticabile, a meno di organizzare una raccolta efficiente in prossimità della fonte di materia. Il CESE invita pertanto la Commissione europea e le parti interessate a stilare un inventario di tutte le buone pratiche esistenti a livello nazionale, al fine di definire orientamenti e raccomandazioni sulla raccolta dei rifiuti del legno e proporre soluzioni per il trattamento del legno di post-consumo. La riduzione e il riciclaggio dei materiali di costruzione e demolizione possono inoltre contribuire a ridurre i costi complessivi di costruzione e smaltimento.

4.4. Il settore edilizio è il maggiore utilizzatore di prodotti del legno. In Finlandia, per esempio, circa il 70-80 % dei prodotti di legno nazionali è utilizzato nell'edilizia. Di recente, l'impiego di strutture in legno ha guadagnato terreno in diversi paesi europei, in particolare il Regno Unito, l'Irlanda e la Francia. Tuttavia, il CESE riconosce che l'uso del legno può contribuire allo sviluppo dell'economia verde, e pertanto è opportuno promuoverlo.

4.5. Il CESE rileva una scarsa conoscenza dei vantaggi connessi all'utilizzo del legno nell'edilizia, e non soltanto tra gli architetti: troppo spesso gli utenti finali non conoscono a sufficienza le proprietà del legno. Ciò determina sovente un utilizzo limitato del legno e di conseguenza problemi che influiscono negativamente sull'immagine di questo materiale. Inoltre, la carenza di lavoratori qualificati nella costruzione di edifici con struttura in legno costituisce un ostacolo alla diffusione di questo metodo di costruzione in molti paesi europei.

4.6. Il CESE invita le industrie europee della lavorazione del legno e le relative parti sociali a organizzare campagne di informazione coordinate al fine di rendere più attraente l'immagine del settore. Occorre incoraggiare i giovani a scegliere i programmi di istruzione e di formazione atti a prepararli adeguatamente a una carriera nell'industria della lavorazione del legno.

5. Aspetti sociali connessi a un miglior utilizzo dei materiali in legno e al rafforzamento del ruolo del settore della lavorazione del legno nell'economia ⁽⁹⁾

5.1. Il Comitato sottolinea il fatto che la maggior parte dei lavoratori di questo settore riceve una formazione sul posto di lavoro e acquisisce competenze in modo informale da lavoratori più esperti. Questi lavoratori imparano in pochi mesi a utilizzare i macchinari e a compiere le mansioni fondamentali del loro mestiere, ma per diventare operatori qualificati sono spesso necessari due anni o più. L'occupazione si crea anche offrendo ai lavoratori formazione e istruzione adatte alle esigenze e alle richieste del mercato del lavoro. Inoltre, il CESE ribadisce che i programmi di ricerca e innovazione stimolano la crescita e l'occupazione nell'UE. Per tale motivo il settore della lavorazione del legno va incoraggiato a sfruttare le opportunità rese disponibili nell'ambito del programma Orizzonte 2020.

5.2. La recente comunicazione della Commissione europea *Opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse nell'edilizia* dovrebbe essere attuata in maniera ambiziosa dagli Stati membri al fine di garantire gli investimenti nella ristrutturazione degli edifici e creare occupazione.

⁽⁹⁾ . Il CESE ritiene che gli aspetti sociali messi in risalto e le osservazioni formulate nel proprio parere sul tema *Opportunità e sfide per una maggiore competitività del settore europeo della lavorazione del legno e dei mobili* siano tuttora validi.

5.3. Il CESE riconosce che l'inquinamento acustico nelle aree pubbliche ha gravi ripercussioni sulla salute umana⁽¹⁰⁾. Oltre a essere un importante materiale rispettoso dell'ambiente, il legno, se utilizzato come materiale isolante, può apportare numerosi benefici sul piano sociale e sanitario, grazie all'importante ruolo che può svolgere nell'isolamento acustico e come materiale di assorbimento. Il legno ha la capacità di isolare i locali dai rumori esterni e di ridurre il tempo di riverbero. Il CESE invita la Commissione europea a introdurre una norma che rispecchi correttamente le caratteristiche acustiche degli ambienti chiusi. Dato che il legno può produrre suoni (se percosso direttamente) e può amplificare o assorbire onde sonore provenienti da altre fonti, vanno studiate le opportunità legate alle sue possibili applicazioni in quest'ambito. È inoltre scientificamente dimostrato che il legno ha effetti positivi sulla qualità e il comfort dell'aria negli ambienti chiusi.

5.4. A livello nazionale, esistono varie iniziative per l'educazione dei cittadini in merito alla possibilità di utilizzare il legno come materiale ecosostenibile, ma manca un vero coordinamento. Il crescente consumo di prodotti in legno è chiaramente connesso alla realizzazione di campagne di informazione che andrebbero condotte a livello nazionale. Il principale obiettivo di tali campagne è quello di creare un atteggiamento favorevole all'uso del legno, sotto il profilo sia tecnico che culturale.

5.5. Un esempio interessante di buona pratica, a giudizio del CESE, è costituito dall'iniziativa denominata WOODDAYS, lanciata a Milano il 21 marzo 2014⁽¹¹⁾: si tratta di un programma della durata di dieci giorni dedicato ai temi delle città in crescita e della ridensificazione urbana intelligente ed efficiente nell'impiego delle risorse grazie al legno. L'evento è stato organizzato per valorizzare il legno come materiale da costruzione dal potenziale ancora inesplorato, collocandolo proprio nei punti nevralgici nei quali in futuro l'edilizia in legno avrà un ruolo importante: nel cuore delle nostre città. L'iniziativa avrà successive tappe in altre città europee: Bratislava, Lubiana e Bruxelles.

5.6. Il CESE fa notare che tra i principali programmi di sviluppo verde vi sono alcune differenze per quanto riguarda il ricorso ai prodotti del legno. Mentre alcuni si concentrano sui risultati da ottenere più che sul materiale utilizzato, altri pongono «limitazioni» all'uso del legno come materiale accettabile (senza prevedere «requisiti» analoghi per altri prodotti da costruzione). L'aumento dell'utilizzo del legno avrebbe anche molteplici effetti positivi sull'economia dell'UE. Il CESE raccomanda pertanto di stabilire, sull'esempio della Francia, degli obiettivi vincolanti per l'utilizzo del legno nell'edilizia.

6. La mobilitazione delle risorse legnose

6.1. Per incrementare l'uso del legno nell'edilizia e nella vita quotidiana occorrono soluzioni e misure volte a intensificare la mobilitazione delle risorse legnose (comprese le soluzioni volte a recuperare una maggiore quantità di legno, prodotti del legno, residui industriali e rifiuti post-consumo a fini di riutilizzo e riciclaggio) e ad allungare il ciclo di vita dei prodotti del legno.

6.2. Un approvvigionamento sostenibile e costante di materie prime legnose è essenziale per mantenere la competitività del settore industriale dei prodotti del legno. Sarebbe opportuno studiare attentamente ed eventualmente rafforzare le raccomandazioni contenute negli orientamenti sulle buone pratiche in materia di mobilitazione sostenibile delle risorse legnose in Europa (pubblicati nel 2010).

6.3. Negli ultimi anni l'approvvigionamento di legno è stato sottoposto a forti pressioni, a causa soprattutto delle misure europee e nazionali volte a promuovere l'uso delle fonti di energia rinnovabile, che si sono tradotte in parte nel ricorso alla combustione del legno. Il CESE sottolinea l'importanza di escludere «i pallet e il legno di post-consumo recuperato» dalla definizione di «biomassa terziaria». Tali materiali forniscono un importante apporto di materia prima alla fabbricazione in alcuni tipi di prodotto realizzati dall'industria dei pannelli a base di legno e, in alcuni casi, possono rappresentare fino al 95 % dell'apporto di legno⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ 'Gli effetti del rumore sulla salute sono le conseguenze sanitarie di elevati livelli sonori, provenienti sia dall'ambiente di lavoro che da altre fonti, e possono consistere in danni all'udito, ipertensione, cardiopatie ischemiche, fastidio e disturbi del sonno. Anche alterazioni del sistema immunitario e malformazioni congenite sono state attribuite all'esposizione al rumore. (Cfr. Passchier-Vermeer W, Passchier WF (2000), *Noise exposure and public health* (Esposizione al rumore e sanità pubblica) *Environ. Health Perspect.* 108 Suppl 1: 123–31. doi:10.2307/3454637. JSTOR 3454637. PMC 1637786. PMID 10698728.)

⁽¹¹⁾ L'evento WOODDAYS è un'iniziativa di pro-Holz Austria in collaborazione con il Dipartimento per l'edilizia in legno presso l'Università tecnica di Monaco di Baviera e con il sostegno della *European Organisation of the Sawmill Industry* (EOS, Organizzazione europea delle segherie) e della *European Panel Federation* (EPF, Federazione europea dei produttori di pannelli).

⁽¹²⁾ Il gruppo italiano *Saviola*, noto per lo slogan «Aiutateci a salvare gli alberi», è il più importante trasformatore di rifiuti di legno del mondo, con una capacità di riciclo di 1,5 milioni di tonnellate di legno post-consumo all'anno. La filosofia di produzione si fonda sul recupero e sul riutilizzo di una materia prima secondaria che può rinascere ed essere riutilizzata senza bisogno di abbattere nuovi alberi, con un processo economicamente ed ecologicamente sostenibile. Tipi di legname che sono raccolti dal gruppo: pallet, cassette per la frutta, casse da imballaggio.

6.4. Il CESE sottolinea a questo proposito che il principio dell'uso «a cascata» (utilizzo, riutilizzo, riciclaggio, recupero energetico), purché economicamente e tecnicamente praticabile tenendo conto di determinate peculiarità nazionali e regionali e dell'equilibrio tra la domanda e l'offerta di legname, rappresenterà il modo ottimale per massimizzare un uso efficiente nell'impiego delle risorse del legno, materia prima naturale. Tuttavia, il Comitato non può sostenere l'idea di norme giuridicamente vincolanti e si esprime a favore di un approccio aperto basato sul mercato e la libertà degli operatori del mercato. L'impiego del legno secondo il principio dell'uso «a cascata» non solo garantisce un utilizzo economico ottimale della materia prima, ma offre anche importanti benefici per il clima attraverso il continuo stoccaggio del carbonio e l'effetto di sostituzione, prima ancora del suo uso come fonte di energia.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

ALLEGATO

al parere della CCMI

Il seguente testo del parere della CCMI è stato respinto a vantaggio di un emendamento accolto dall'Assemblea, ma ha ottenuto più di un quarto dei voti espressi.

Punto 6.4

6.4. Il CESE sottolinea a questo proposito che il principio dell'uso "a cascata" (utilizzo, riutilizzo, riciclaggio, recupero energetico), purché economicamente e tecnicamente praticabile tenendo conto di determinate peculiarità regionali, rappresenterà il modo ottimale per massimizzare un uso efficiente nell'impiego delle risorse del legno, materia prima naturale. Tipi di legno idonei dovrebbero essere utilizzati come materiale piuttosto che servire da combustibile. L'impiego del legno secondo il principio dell'uso "a cascata" non solo garantisce un utilizzo economico ottimale della materia prima, ma offre anche importanti benefici per il clima attraverso il continuo stoccaggio del carbonio e l'effetto di sostituzione, prima ancora del suo uso come fonte di energia.

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Il cinema europeo nell'era digitale»**(parere d'iniziativa)**

(2015/C 230/07)

Relatrice: Anna Maria DARMANIN

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 6 novembre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

«Il cinema europeo nell'era digitale»

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 novembre 2014.

Alla sua 503a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 190 voti favorevoli, 9 voti contrari e 1 astensione.

1. Raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie positivamente la comunicazione della Commissione intitolata «Il cinema europeo nell'era digitale». Creare un ponte tra diversità culturale e competitività (COM(2014) 272 final), in quanto offre validi spunti di discussione e di riflessione in relazione a questo settore europeo molto importante.

1.2 Il CESE sottolinea che è necessario trovare un giusto equilibrio tra, da un lato, il valore del settore audiovisivo da un punto di vista imprenditoriale e commerciale e, dall'altro, il suo valore per l'Europa sul piano del patrimonio culturale. Questi due aspetti sono intrinsecamente legati e non possono essere trattati separatamente.

1.3 È giunto il momento di discutere apertamente uno o più modelli imprenditoriali nuovi e innovativi per il settore, nell'ottica di cogliere le opportunità esistenti nel mondo digitale. Il CESE incoraggia pertanto il settore stesso, la Commissione e anche i governi nazionali a mostrare disponibilità e volontà a discutere e promuovere tali modelli imprenditoriali.

1.4 Un aspetto che andrebbe preso in esame riguarda il finanziamento; la competitività è certamente un obiettivo da perseguire, ma non a scapito della dimensione culturale del cinema in Europa. Il finanziamento è in primo luogo una competenza degli Stati membri. Ciononostante sarebbe opportuno prendere in considerazione un dibattito aperto sulle procedure atte a garantire la massimizzazione dei finanziamenti e sui metodi alternativi di finanziamento. Ciò comprende i finanziamenti pubblici volti ad attrarre i finanziamenti privati, un impiego più razionale dei fondi pubblici, la complementarietà tra i finanziamenti dell'UE e quelli degli Stati membri, e il finanziamento privato da parte di nuovi operatori come i fornitori di accesso internet e le società di telecomunicazioni.

1.5 Un'altra priorità fondamentale della tabella di marcia del settore dovrebbe essere il consolidamento dell'ambiente creativo. La comunicazione della Commissione dovrebbe riflettere un approccio di questo tipo, che tenga conto del contesto educativo, delle condizioni di lavoro degli addetti del settore, dello sviluppo di talenti creativi, dell'espressione della creatività, delle modalità di rafforzamento del valore aggiunto, nonché dell'educazione cinematografica e di un linguaggio cinematografico europei.

1.6 Il CESE condivide l'idea che il pubblico debba essere al centro delle discussioni riguardanti il settore audiovisivo, in quanto non è soltanto il fruitore ma spesso anche colui che indirizza le tendenze e che quindi determina gli sviluppi del settore.

1.7 Il CESE reputa opportuno porre un maggiore accento sulla raccolta dei dati a livello europeo al fine di migliorare la comprensione di questo settore.

1.8 Il CESE sottolinea che la comunicazione della Commissione dovrebbe altresì annoverare tra le sfide la situazione attuale relativa alle condizioni di lavoro nel settore, prendendo in considerazione i dipendenti, i lavoratori autonomi e le PMI, soggetti che talora si trovano ad affrontare, in un modo o nell'altro, condizioni di precariato in parte dovute alle particolarità del settore stesso ma anche alla mancanza di competitività che spinge a fare economie penalizzando le retribuzioni.

1.9 Il CESE considera l'educazione cinematografica un presupposto importante affinché un maggior numero di europei siano incoraggiati a guardare e ad apprezzare i film europei. Raccomanda pertanto che l'educazione cinematografica venga promossa a livello sia europeo che nazionale.

1.10 Un altro ambito nel quale il CESE ritiene che occorra intensificare gli sforzi è quello dell'accessibilità: la ricerca e l'innovazione dovrebbero pertanto essere orientate al superamento di barriere quali la lingua e le disabilità.

1.11 Il forum del cinema europeo che intende avviare la Commissione europea dovrebbe includere tutti i soggetti del settore audiovisivo e rappresenta uno strumento importante per riunire tutte le parti direttamente interessate in modo da poter affrontare le sfide fondamentali che investono tale settore. Il CESE esprime apprezzamento per l'istituzione di questo forum di consultazione atteso da molto tempo, e sottolinea l'importanza di coinvolgere equamente tutte le parti interessate del settore, compresi anche i gruppi di soggetti più piccoli, in particolare i rappresentanti dei consumatori e dei lavoratori.

1.12 Il forum dovrebbe concentrarsi sulle sfide e sulle opportunità chiave legate all'era digitale, trasformando politiche e strategie in interventi concreti nel settore.

1.13 Il CESE sottolinea inoltre che il mondo digitale (considerando anche la prospettiva di comunicazione satellitare secondo i piani dell'UE per il 2020), nonostante la velocità delle trasformazioni che subisce e malgrado il fatto che potrebbe essere percepito come una sfida per il settore, offre in realtà molteplici opportunità per l'industria cinematografica.

2 Sintesi della comunicazione della Commissione

2.1 Il settore cinematografico europeo, grazie ai suoi tratti distintivi estremamente specifici e alla sua spiccata creatività, rappresenta uno degli strumenti della nostra diversità culturale. Tuttavia, pur recando un contributo fondamentale all'enorme patrimonio culturale europeo, viene messo a dura prova da numerose difficoltà.

2.2 La Commissione in passato ha adottato una serie di direttive inerenti ad ambiti specifici del settore cinematografico, come la proprietà intellettuale. Tra le comunicazioni pubblicate negli ultimi anni, quella in esame è la prima che si concentra sul settore nel suo insieme.

2.3 Il documento della Commissione pone in evidenza le particolarità del settore cinematografico europeo, ovvero:

- il pubblico del cinema europeo: sono pochi i film europei che riescono ad arrivare nelle sale cinematografiche o alla televisione di un altro paese;
- l'evoluzione dei modelli di consumo: la visione dei film resta invariata mentre stanno cambiando le piattaforme di visione. Diminuiscono le persone che vanno al cinema mentre aumentano gli spettatori che guardano i film in televisione o in VOD (*video on demand*);
- i difetti nell'approccio adottato per raggiungere il mercato mondiale: ad esempio, frammentazione del finanziamento e limitate opportunità di internazionalizzazione.

2.4 La comunicazione intende pertanto individuare e analizzare tali criticità come punto di partenza per una discussione. Si tratta dei seguenti aspetti:

- il finanziamento,
- il modello commerciale adottato dal settore,
- l'impulso da dare al settore creativo,
- l'accesso del pubblico.

3. Osservazioni generali

3.1 Il CESE accoglie favorevolmente l'iniziativa della Commissione di gettare le basi per avviare un dialogo con tutte le parti in causa e altri operatori del settore audiovisivo in Europa. Tale dialogo, atteso da molto tempo, è fondamentale non solo per cogliere i benefici offerti dal mondo digitale in evoluzione e dalle tecnologie emergenti, ma anche per rafforzare ulteriormente questo settore diversificato e complesso.

3.2 Il CESE condivide l'analisi della Commissione riguardo alle sfide specifiche individuate, ma ritiene che andrebbe aggiunta un'altra sfida di cui non si parla nella comunicazione e che riguarda il contesto lavorativo con il quale devono confrontarsi i dipendenti, i lavoratori autonomi e gli imprenditori del settore.

3.3 Anche per quanto concerne gli ambiti di intervento, il CESE, pur essendo d'accordo con le scelte della Commissione, ritiene che dovrebbero essere discussi e affrontati anche i seguenti aspetti:

- l'ambiente educativo, non limitato esclusivamente all'apprendimento di competenze imprenditoriali nell'ambito del sistema di istruzione;
- le condizioni e l'ambiente di lavoro;
- il collegamento tra il teatro e il cinema;
- una raccolta di dati più completa ed esempi di buone pratiche;
- il mercato interno e il collegamento tra diritti di proprietà intellettuale e diritti d'autore in questo settore.

3.4 Il CESE sottolinea inoltre che il mondo digitale, nonostante la velocità delle trasformazioni che subisce e malgrado il fatto che potrebbe essere percepito come una sfida per il settore, offre in realtà molteplici opportunità per l'industria cinematografica. Tra queste, si evidenzia la prospettiva di comunicazioni satellitari conformi a piani dell'UE per il 2020 in materia di infrastrutture satellitari e l'impiego dei satelliti per distribuire i film alle sale cinematografiche in maniera più flessibile, rispettosa dell'ambiente ed efficiente sotto il profilo dei costi.

4 Osservazioni specifiche

Il quadro dei finanziamenti del settore audiovisivo

4.1 Il CESE condivide l'idea secondo cui il livello di sostegno pubblico di questo settore non deve essere necessariamente aumentato ma piuttosto ottimizzato per accrescerne il valore aggiunto. Il finanziamento pubblico è una competenza degli Stati membri, e le risorse dell'UE dovrebbero rafforzare ulteriormente l'efficacia del finanziamento locale. Tale finanziamento pubblico dovrebbe però servire ad attrarre maggiori risorse private.

4.2 Il modello di finanziamento del settore audiovisivo deve essere basato sul sostegno a diversi tipi di prodotti e su una combinazione di sovvenzioni dirette e finanziamenti con effetto di stimolo intesi a facilitare l'ingresso degli investitori privati sul mercato. Il ruolo di stimolo del finanziamento pubblico è fondamentale per giungere a un utilizzo più razionale delle risorse pubbliche e per concentrare gli sforzi sui prodotti culturali.

4.3 Il CESE sottolinea l'importanza di un corretto equilibrio tra competitività ed espressione creativa; per tale motivo i finanziamenti pubblici dovrebbero essere opportunamente bilanciati e non assegnati indistintamente all'uno o all'altro obiettivo.

4.4 Il CESE desidera aggiungere le seguenti considerazioni alle questioni sul finanziamento pubblico sollevate dalla Commissione, sulle quali dovrebbe basarsi il dibattito:

4.4.1 a livello sovranazionale, occorre prendere in debita considerazione la creazione di un marchio «Europa» per i film. L'identificazione nazionale è importante e dovrebbe sempre restare un elemento centrale dei titoli dei film, ma occorre portare avanti la definizione di un marchio europeo sia a livello mondiale che nazionale.

4.4.2 I principali strumenti finanziari da utilizzare sono i sistemi di fondi di garanzia e gli incentivi fiscali. I fondi di garanzia, soprattutto se conformi ai requisiti di Basilea, favoriscono i prestiti bancari, mentre gli incentivi fiscali promuovono gli investimenti in fondi propri o quasi propri. Questi strumenti finanziari devono essere configurati in maniera tale da essere complementari a quelli europei, con riferimento principalmente all'iniziativa di finanziamento «Europa creativa», ai fondi di garanzia per le PMI e ai fondi strutturali dell'UE.

4.4.3 Oltre al programma «Europa creativa», anche altri strumenti di finanziamento, come Orizzonte 2020 ed Erasmus+, dovrebbero essere destinati a questo settore e utilizzati secondo un adeguato equilibrio.

4.5 La comunicazione della Commissione fa riferimento agli investimenti privati come strumenti di finanziamento del settore. Il CESE raccomanda che i nuovi operatori del settore digitale, quali ad esempio le società di telecomunicazioni e i fornitori di contenuti, contribuiscano a finanziare questa industria.

4.6 Le iniziative isolate non sono sufficienti; i governi e l'UE devono sviluppare un'infrastruttura finanziaria per il settore audiovisivo volta ad attuare e promuovere vari servizi finanziari e non finanziari, in particolare servizi di creazione di capacità, rivolti all'intera filiera produttiva del settore: sviluppo, produzione e distribuzione.

Un contesto imprenditoriale innovativo

4.7 Il CESE ha partecipato al dibattito sui diritti di proprietà intellettuale, sul mercato unico digitale e sulla direttiva sui servizi di media audiovisivi. Tuttavia, sostiene l'idea di sperimentare modelli imprenditoriali originali compatibili con le attuali evoluzioni tecnologiche dell'era digitale. Il Comitato sottolinea anche la necessità di razionalizzare maggiormente tutte le politiche attuali esistenti per il settore.

4.8 Vanno esplorati nuovi modelli imprenditoriali e va incoraggiata la volontà di adottare decisioni audaci. Il CESE fa tuttavia presente che per conseguire questo obiettivo è necessario che tutte le parti interessate partecipino apertamente e pienamente alle discussioni finalizzate a modificare i modelli imprenditoriali. Tale dibattito dovrebbe inoltre essere guidato dal settore stesso.

4.9 Il CESE è fermamente convinto che questo aspetto sia determinante per il successo del settore e invita quindi tutte le parti interessate a mostrarsi disponibili verso questi nuovi modelli imprenditoriali, non solo per sfruttare pienamente i benefici offerti dall'era digitale ma anche per adattarsi alla rapida evoluzione dei modelli comportamentali dei consumatori.

4.10 Nella mentalità dei produttori e degli emittenti è necessario un mutamento culturale: in futuro, i prodotti rivolti al cinema e alla televisione si troveranno a coesistere con prodotti intermediali: i produttori e gli emittenti dovranno sviluppare diversi modelli imprenditoriali in funzione della diversa natura dei prodotti; dovranno pensare a diversi bilanci e a diverse strategie di distribuzione a seconda della natura e del potenziale commerciale dei differenti prodotti. Allo stesso tempo, i governi dovranno ripensare il modello di finanziamento pubblico in base a una combinazione più equilibrata di supporti.

4.11 Il CESE è cauto riguardo all'idea di limitarsi ad adattare le pratiche commerciali correnti senza affrontarle da una prospettiva completamente innovativa. Ad esempio, il semplice fatto di prevedere finestre di distribuzione più flessibili non consente necessariamente di trovare le soluzioni commerciali richieste dall'era digitale.

Consolidare l'ambiente creativo

4.12 Il CESE sostiene che la cooperazione tra le scuole europee di cinema sia fondamentale per l'ulteriore rafforzamento del settore. Il Comitato sottolinea inoltre che anche questo aspetto del settore (le scuole di cinema) deve essere trattato nelle discussioni tra le parti interessate che si svolgono a livello europeo.

4.13 Una realtà che dovrebbe essere maggiormente approfondita in questo ambito sono le sfide particolari che si trovano ad affrontare le scuole di cinema: l'evoluzione tecnologica è talmente rapida che in molti casi queste si ritrovano a utilizzare tecnologie obsolete per la formazione dei loro studenti. Molto spesso vengono quindi formati professionisti che non sono pronti per l'ambiente tecnologico con il quale il settore stesso li mette a confronto.

Accessibilità e ampliamento del pubblico

4.14 Il CESE condivide l'idea secondo cui il pubblico debba anch'esso essere una forza trainante del settore. Per questo motivo il CESE ribadisce la necessità di disporre di adeguati dati a livello europeo e di coinvolgere le organizzazioni di consumatori nelle discussioni con le parti interessate, come il forum del cinema europeo.

Raccolta e analisi dei dati

4.15 Il CESE ritiene che una maggiore attenzione dovrebbe essere rivolta alla raccolta di dati a livello europeo per una migliore comprensione del settore. I dati raccolti dovrebbero comprendere non soltanto le informazioni relative agli spettatori nel settore ma anche quelle riguardanti l'utilizzo dei finanziamenti ai diversi livelli, la competitività del settore, nonché l'ambiente e le condizioni di lavoro.

4.16 Il CESE riconosce anche la necessità di sviluppare una base di dati a livello nazionale ed europeo che comprenda anche i dati utilizzati dagli intermediari finanziari per valutare e gestire il rischio di investimento.

Ambiente di lavoro e condizioni lavorative

4.17 Il CESE è fermamente convinto che il tema delle condizioni lavorative e dell'ambiente di lavoro nel settore debba formare oggetto di attenzione e di discussione. Attualmente il settore è così diversificato che spesso una mancanza di dati sulle condizioni lavorative si traduce in una mancanza di attenzione verso questo aspetto.

4.18 Il precariato sta purtroppo divenendo un fenomeno sempre più diffuso nel settore, a causa sia delle particolarità dell'industria stessa (ad esempio, la produzione che si svolge in un lasso di tempo ristretto), sia di una mancanza di competitività che spinge a fare economie penalizzando le retribuzioni.

4.19 Il CESE invita pertanto la Commissione a inserire questa sfida tra le priorità della comunicazione e tra i temi da discutere. I rappresentanti dei lavoratori del settore cinematografico devono essere coinvolti nelle discussioni delle parti interessate e nel forum del cinema europeo.

Forum del cinema europeo

4.20 Il CESE sostiene l'iniziativa della Commissione di avviare un forum del cinema europeo. Si attendeva da tempo che il settore si riunisse per discutere le tematiche ritenute pertinenti per la competitività dell'industria nell'era digitale di oggi.

4.21 Il CESE ribadisce l'importanza di coinvolgere equamente tutte le parti interessate del settore, tra cui anche i gruppi di soggetti più piccoli e meno «potenti», nonché i rappresentanti dei consumatori e dei lavoratori.

4.22 Se gli effetti dell'era digitale non pesano così gravemente sul settore televisivo come sull'industria cinematografica, è nondimeno importante tenere conto anche di tale settore includendolo in un quadro di dibattito più ampio, dato che costituisce anch'esso una componente di rilievo del comparto audiovisivo.

Promozione di un'educazione cinematografica europea

4.23 Il CESE considera l'educazione cinematografica un presupposto importante affinché sempre più europei siano incoraggiati a guardare e ad apprezzare i film europei. Raccomanda pertanto che l'educazione cinematografica venga promossa a livello sia europeo che nazionale. Il settore stesso trarrebbe vantaggio da questa iniziativa che contribuirebbe anche a porre in evidenza un aspetto importante nella manifestazione della diversità culturale europea. Il CESE, consapevole che la buona riuscita del modello specifico di studio dei film nelle scuole non è scontata, ritiene che dovrebbero essere sviluppati modelli e campagne in grado di evidenziare il successo, la bellezza e l'aspetto artistico del settore cinematografico europeo.

Accessibilità

4.24 La lingua può essere considerata come un ostacolo per gli spettatori in Europa e nel resto del mondo. Essa rappresenta una barriera fisica ma è anche l'espressione della diversità culturale. I film inoltre sono un potente strumento per l'apprendimento delle lingue straniere. Ciononostante il CESE ritiene che i finanziamenti di Orizzonte 2020 dovrebbe essere anche diretti verso un approccio innovativo al doppiaggio efficiente sotto il profilo dei costi, sfruttando le tecnologie di punta e del futuro.

4.25 Inoltre, il CESE incoraggia vivamente il settore audiovisivo ad applicare gli strumenti disponibili al fine di garantire che i prodotti del settore possano essere fruiti anche da un pubblico di persone con limitazioni o minorazioni visive e/o uditive. La ricerca dovrebbe inoltre studiare soluzioni volte a rendere tali strumenti di accessibilità più efficienti sotto il profilo dei costi.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «La società civile in Russia»**(parere d'iniziativa)**

(2015/C 230/08)

Relatrice: Mall HELLAM

Il Comitato economico e sociale europeo, nella sessione plenaria del 22 gennaio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

«La società civile in Russia»

(parere d'iniziativa).

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 novembre 2014.

Alla sua 503^a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 118 voti favorevoli, 6 voti contrari e 5 astensioni.

1. Raccomandazioni generali

1.1. È più che mai importante costruire la fiducia reciproca, garantire la libera interazione tra la Russia e la società civile dell'UE, e fornire il maggior sostegno possibile alle organizzazioni indipendenti della società civile russa.

1.2. Bisognerebbe promuovere più attivamente il quadro strategico dell'UE sui diritti umani e la democrazia, e accrescere il ruolo politico del Rappresentante speciale dell'UE per i diritti umani. I temi riguardanti la società civile e i diritti umani dovrebbero far parte di ogni dialogo bilaterale e multilaterale con la Russia. Il dialogo sui diritti umani dovrebbe proseguire e i soggetti della società civile con specifiche competenze dovrebbero esservi coinvolti ove possibile. L'alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza dovrebbe incontrare la società civile e le relative organizzazioni ogni qual volta si rechi in visita in Russia.

1.3. L'UE dovrebbe coordinarsi ed esprimersi con una sola voce in merito alle sfide politiche e alla repressione nei confronti delle organizzazioni non governative e dei mezzi d'informazione in Russia. Il CESE invita l'UE a seguire da vicino e a commentare regolarmente vari aspetti della situazione della società civile in Russia.

1.4. Non va tuttavia sottovalutato l'approccio bilaterale come strumento per progredire nel dialogo con la Russia. L'UE dovrebbe mantenere una posizione chiara sulle sanzioni e sulla responsabilità per la repressione della società civile. Sarà tuttavia necessaria molta flessibilità per superare l'attuale stallo delle relazioni tra UE-Russia. Il modo giusto per rilanciarle potrebbe essere un approccio bilaterale.

1.5. Un ulteriore investimento strategico potrebbe consistere nel considerare la cooperazione tra la società civile russa e quella dell'UE come un eventuale componente del futuro accordo di partenariato e di cooperazione ⁽¹⁾ e nel prevedere una linea di finanziamento a parte per la piattaforma indipendente di dialogo della società civile UE-Russia. Malgrado le circostanze politiche straordinarie, l'UE dovrebbe continuare a esercitare sforzi basati sulla forza di persuasione (*soft power*) ⁽²⁾ e sull'avvedutezza per normalizzare la situazione e prevenire la deriva (auto)isolazionista della Russia. A questo

⁽¹⁾ Da vari anni sono in corso i negoziati tra l'UE e la Russia per l'adozione di un nuovo accordo di partenariato e cooperazione (APC), un importante documento istituzionale volto a definire le procedure tra le parti. Il precedente APC (della durata di 10 anni) era entrato in vigore nel 1997 e, dalla sua scadenza, è automaticamente rinnovato ogni 12 mesi. Va rilevato che questo accordo non risponde più alle esigenze delle relazioni tra l'UE e la Russia.

⁽²⁾ Il concetto è stato introdotto nel campo delle relazioni internazionali da Joseph Nye, professore all'Università di Harvard, secondo cui sia il potere forte (quello militare) che la linea morbida («*soft power*», ossia tutte le forme di diplomazia) vengono impiegati per aumentare l'efficienza delle relazioni internazionali.

riguardo, si potrebbero esaminare le raccomandazioni formulate dal CESE nei precedenti pareri sulla dimensione settentrionale ⁽³⁾ (compresa la politica per la regione artica ⁽⁴⁾), la strategia per il Mar Baltico ⁽⁵⁾, la sinergia del Mar Nero ⁽⁶⁾, il partenariato orientale ⁽⁷⁾ e la strategia per la regione del Danubio.

1.6. L'UE dovrebbe tenere un rendiconto preciso dei processi democratici e delle sfide per i partecipanti al dialogo. Occorre adesso riconoscere il rapido deterioramento della situazione relativa ai diritti e alle libertà, avvenuto in Russia negli ultimi due anni, e porvi rimedio. Le istituzioni e gli Stati membri dell'UE, soprattutto quelli che non sono stati coinvolti, dovrebbero finanziare e sostenere programmi di scambio e di cooperazione con la società civile russa, appoggiare le ONG russe di orientamento democratico e impegnate in specifici temi, come pure gli attivisti dei diritti umani, gli ambientalisti, le associazioni dei consumatori, parti sociali di vario tipo, altre organizzazioni indipendenti di categoria e altre ancora. Occorrerebbe inoltre avviare opportune azioni per facilitare e liberalizzare, a determinate condizioni, la concessione di visti.

1.7. La diversità è il fondamento di una società civile europea sana: l'UE dovrebbe intrattenere rapporti con un ampio ventaglio di soggetti della società civile impegnati in specifici temi o attivi a livello regionale, e questo nonostante, e anzi a maggior ragione, in una situazione di crescente monopolizzazione e isolamento della Russia a seguito del ripiegamento su modi di comportamento autoritari. Il CESE chiede che i contatti interpersonali vengano intensificati, allo scopo soprattutto di potenziare gli scambi su vasta scala nel settore dell'istruzione e del dialogo interculturale, quale mezzo per migliorare la comprensione e la fiducia reciproche. Dovrebbero svilupparsi nuove piattaforme e modalità di cooperazione tra le organizzazioni della società civile dell'UE e quelle russe. Il forum della società civile UE-Russia (simile al forum della società civile del partenariato orientale) potrebbe essere considerato una delle piattaforme in via di sviluppo che sono idonee allo scopo. Merita attenzione anche il coinvolgimento delle parti sociali in questa piattaforma o in un'altra simile.

1.8. L'UE dovrebbe rivedere le procedure di sostegno finanziario concesso alle ONG attraverso lo strumento europeo per la democrazia e i diritti umani (EIDHR). Tenuto conto della repressione e della campagna di persecuzione in corso, una percentuale relativamente alta di cofinanziamento rappresenterebbe un onere enorme per molte ONG russe e i loro partner. È quindi importante aumentare le opportunità di finanziamento e predisporre un canale sicuro che permetta alle ONG russe e alle loro associazioni di accedere ai finanziamenti. Ad esempio, si propone di aumentare (da 3 a 9 milioni di EUR l'anno) la dotazione dell'EIDHR per la Federazione russa. Per rendere più flessibili e accessibili i meccanismi di sostegno si potrebbero studiare modalità di riassegnazione dei fondi.

1.9. Un'altra utile opportunità potrebbe consistere nel consentire l'accesso di partecipanti russi allo strumento europeo di vicinato nel quadro di programmi transfrontalieri e multilaterali con controparti dell'UE e dei paesi del partenariato orientale. Il CESE raccomanda inoltre di estendere lo strumento di partenariato, che attualmente stanzia 10 milioni di EUR per la cooperazione con la Russia, consentendo alle istituzioni della società civile di candidarsi a beneficiarne. Si potrebbe infine estendere alla Russia il mandato del Fondo europeo per la democrazia. I pertinenti programmi di cooperazione regionale e transfrontaliera dovrebbero dare maggiore sostegno alla società civile.

1.10. Le attuali politiche di finanziamento dell'UE non dovrebbero riguardare esclusivamente i programmi di aiuti. Il sostegno istituzionale e l'aggiornamento professionale sono essenziali per la sostenibilità della società civile nelle economie in transizione come quella russa. Affinché la società civile russa possa progredire è importante potenziare le capacità delle organizzazioni della società civile e delle parti sociali, fornire sostegno tecnico e in materia di tecnologie dell'informazione, sviluppare capacità gestionali nella comunità delle organizzazioni della società civile e promuovere la cooperazione con le controparti dell'UE.

1.11. Il CESE chiede che venga creato un sistema di azione urgente/allerta rapida per i gruppi e le persone in pericolo o in situazione di grave bisogno. Questo sistema dovrebbe ad esempio facilitare l'accesso alle misure di asilo, concedere visti e relative proroghe, assegnare borse di ricerca e altro. È inoltre essenziale aiutare e sostenere gli attivisti della società civile che sono già stati costretti a lasciare la Russia per motivi politici.

⁽³⁾ Parere CESE sul tema *Il futuro della dimensione nordica* del 5 luglio 2006 — relatore: M. Filip HAMRO-DROTZ (GU C 309 del 16.12.2006, pagg. 91-95).

⁽⁴⁾ La politica dell'UE per la regione artica Cfr. anche http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/arctic_ocean/index_en.htm

⁽⁵⁾ Parere CESE sul tema *La regione del Mar Baltico: il ruolo della società civile organizzata nel rafforzamento della cooperazione regionale e nella definizione di una strategia regionale*, del 13 maggio 2009 — relatrice: Marja Liisa PELTOLA (GU C 277 del 17.11.2009, pagg. 42-48).

⁽⁶⁾ Parere CESE sul tema *La creazione di reti di organizzazioni della società civile nella regione del Mar Nero*, del 9 luglio 2008 — relatore: Mihai MANOLIU, correlatore: Vesselin MITOV (GU C 27 del 3.2.2009, pagg. 144-151).

⁽⁷⁾ Parere CESE sul tema *Partecipazione della società civile al partenariato orientale*, del 13 maggio 2009 — relatore: M. Ivan VOLEŠ (GU C 277 del 17.11.2009, pagg. 30-36).

1.12. Il CESE chiede che siano intensificati gli scambi e i legami tra la società civile russa e quella ucraina, con il sostegno e la direzione strutturale dell'UE. Il CESE propone di ricercare le opportunità per far partecipare interlocutori russi a grandi progetti regionali a fianco dei paesi del partenariato orientale, specialmente nei settori della democrazia, dell'ambiente, della salute, dei trasporti e dell'efficienza energetica.

1.13. L'UE dovrebbe puntare a un coinvolgimento più strutturato di rappresentanti indipendenti della società civile nel dialogo governativo tra l'UE e la Russia, anche su temi reciprocamente importanti come la migrazione, le relazioni interculturali, i cambiamenti climatici, la sicurezza dei dati e altro. L'UE dovrebbe inoltre elaborare nuove modalità, interattive e trasparenti, di partecipazione civica sia sul suo territorio che in Russia. Un passo in questa direzione potrebbe essere un incontro tra l'alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza e i soggetti della società civile che operano fuori dell'UE.

2. Il ruolo del CESE

2.1. Il CESE e le organizzazioni indipendenti della società civile russa dovrebbero valutare come si possano approfondire le consultazioni UE-Russia sui diritti umani, e trovare nuovi percorsi per un dialogo regolare.

2.2. Per rafforzare l'interazione tra la società civile europea e quella russa, bisognerebbe compiere i seguenti passi:

2.2.1. valutare l'ampliamento del comitato di monitoraggio CESE-Russia per consentire a un numero maggiore di membri di partecipare ai contatti con i partner russi;

2.2.2. rafforzare la cooperazione tra il CESE e il forum della società civile UE-Russia, per seguire gli sviluppi nella società civile russa e valutare come si possa promuovere il dialogo tra l'UE e le organizzazioni indipendenti della società civile russa (comprese quelle ambientaliste, dei consumatori, agricole, a finalità sociale, di categoria, relative a specifici temi ecc.);

2.2.3. avviare e sviluppare i contatti con una varietà di interlocutori sociali indipendenti (ad esempio le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati) in Russia;

2.2.4. sostenere, espandere e mettere in primo piano gli sforzi di partecipazione volti a promuovere la cooperazione e la società civile in Russia, in Ucraina e nel resto dell'area del partenariato orientale, comprese le relazioni industriali; considerare un ruolo speciale per il CESE nell'organizzazione della cooperazione tra Russia e Ucraina a livello della società civile.

2.2.5. A causa della situazione politica il CESE ha sospeso i seminari congiunti con la Camera civica della Federazione russa (CCFR). Tuttavia il Comitato mantiene dei contatti con la CCFR su temi specifici e avvierà relazioni con il Mediatore russo e altre istituzioni e soggetti pertinenti.

3. Osservazioni preliminari

3.1. All'inizio di marzo 2014, la Federazione russa ha adottato misure attive per annettere la Repubblica autonoma di Crimea, Ucraina. Si ritiene che da aprile la Russia abbia intrapreso una guerra per procura nell'Ucraina orientale, appoggiando in misura crescente i separatisti pro-russi nelle autoproclamate repubbliche popolari di Donetsk e Luhansk ed effettuando incursioni dirette in territorio ucraino. Questa situazione mette alla prova l'attuale sistema di sicurezza europeo, che esiste da decenni, e gli accordi internazionali più generali conclusi dopo la fine della seconda guerra mondiale. A partire dalla scorsa estate l'UE e gli Stati Uniti hanno imposto una serie di sanzioni a personalità e imprese russe in risposta all'annessione della Crimea e alla crisi nell'Ucraina orientale. Il 21 settembre 2014 a Mosca e in altre grandi città si sono svolte le manifestazioni di protesta contro la guerra probabilmente più importanti da molte anni (le stime variano tra 25 000 e 50 000 partecipanti).

3.2. Nel 2013 e 2014 il presidente Vladimir Putin e il governo russo si sono concentrati nell'opera di consolidare il loro controllo sul potere, emarginando ogni potenziale opposizione. Negli ultimi anni il governo russo ha varato una serie di leggi severe in risposta alle proteste di massa avvenute tra il dicembre del 2011 e la metà del 2012. Tra le restrizioni imposte da queste leggi, figurano controlli maggiori sulle ONG e su Internet, un aumento brusco delle ammende per la partecipazione a proteste di piazza non autorizzate e un'estensione della definizione di tradimento.

3.3. Nella Federazione russa la situazione dei diritti umani e della società civile è in via di deterioramento. Le modifiche apportate alla legge sulle organizzazioni non commerciali (nota anche come legge sugli «agenti stranieri»), associate ad altre innovazioni legislative, penalizzano le attività a favore di una certa causa (*advocacy*), demonizzano le ONG agli occhi dei cittadini e quindi impediscono lo sviluppo della società civile. Suscita inquietudine il recente aumento del numero di processi a carico di organizzazioni della società civile. Il clima generale a livello sociale e politico è diventato sempre più ostile alle ONG e alle voci indipendenti.

3.4. Altre leggi restrittive, come il divieto di fare propaganda alle «pratiche sessuali non tradizionali» presso i minori, hanno l'effetto di generare stigmatizzazione e di accrescere la discriminazione e la violenza omofoba. Inoltre, alcune recenti azioni a livello legislativo e amministrativo hanno portato a una repressione dei mezzi d'informazione russi indipendenti.

3.5. Nelle conclusioni del 16 luglio 2014, il Consiglio europeo «invita la Commissione a riesaminare i programmi di cooperazione UE-Russia allo scopo di decidere, caso per caso, sulla sospensione dell'attuazione dei programmi bilaterali e regionali di cooperazione dell'UE. Saranno tuttavia mantenuti i progetti che si occupano esclusivamente della cooperazione transfrontaliera e della società civile». In queste circostanze è necessario considerare come le istituzioni e la società civile dell'UE possano contribuire a migliorare le condizioni per i gruppi della società civile in Russia e a rafforzare un autentico dialogo civico e sociale.

4. La situazione generale della società civile

4.1. Negli ultimi anni importanti soggetti internazionali nell'ambito delle Nazioni Unite, dell'UE, del Parlamento europeo, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE hanno espresso preoccupazione per lo spazio sempre più ristretto lasciato alla società civile in Russia.

4.2. La società civile russa, intesa in senso lato, compresi tutti i tipi di organizzazione senza finalità di lucro, è cambiata considerevolmente dall'inizio degli Anni 90. Più recentemente alle ONG si sono aggiunti molti raggruppamenti e circoli, organizzati in modo poco strutturato e composti da cittadini che si uniscono per dedicarsi a progetti di beneficenza, a iniziative pedagogiche, all'educazione ai diritti ecc., anche se adesso, rispetto al periodo di formazione, circa 20 anni fa, la comunità costituita dalla società civile russa contemporanea fa fronte a un clima sfavorevole per l'iniziativa individuale e l'attivismo sociale.

4.3. Da quando, nel maggio del 2012, Vladimir Putin è tornato al Cremlino, è stata adottata una serie di leggi repressive, e alle autorità è stato conferito un ampio potere di limitare le libertà fondamentali. A titolo di esempio, la definizione modificata di tradimento consente di imporre sanzioni alle attività internazionali a difesa dei diritti umani. Sono state introdotte ammende esorbitanti per la partecipazione a raduni «non autorizzati». La legge che proibisce la «propaganda dell'omosessualità» è ampiamente discriminatoria nei confronti delle persone lesbiche, gay, bisessuali e transgender (LGBT). I responsabili delle ONG possono essere chiamati a rispondere personalmente in sede penale del mancato rispetto delle nuove disposizioni introdotte dalla legge sulle ONG.

4.4. In sostanza, in Russia la società civile è posta di fronte a un aut-aut ⁽⁸⁾. Alcuni osservatori dei diritti umani ritengono che questo inasprimento della repressione della società civile sia di una portata senza precedenti nella storia postsovietica della Russia, e che la situazione si sia persino aggravata con l'inizio della crisi in Ucraina ⁽⁹⁾. Contemporaneamente lo Stato russo ha stanziato cospicui finanziamenti per i cosiddetti gruppi a orientamento sociale, aggiungendo questa linea di separazione nella comunità delle ONG.

4.5. La persecuzione politica degli attivisti e la severità nei confronti degli oppositori e dei critici dell'attuale regime continuano. Va notato che prima delle Olimpiadi di Sochi del 2014 sono stati amnistiati e rilasciati vari prigionieri politici, compreso Mikhail Khodorkovsky ed esponenti del gruppo punk Pussy Riot. Tuttavia nello stesso periodo varie decine di persone, che il 6 maggio 2012 avevano partecipato alla dimostrazione di piazza Bolotnaya a Mosca, sono state processate e incriminate per istigazione alla sommossa e resistenza alle forze dell'ordine ⁽¹⁰⁾. Le istituzioni locali e internazionali per la difesa dei diritti umani hanno ripetutamente contestato la proporzionalità e la pertinenza dei capi d'accusa.

⁽⁸⁾ Anna Sevortian. European Human Rights Advocacy Centre Bulletin, inverno 2013.
<http://ehracmos.memo.ru/files/WinterBulletin2013ENGWEB.pdf>

⁽⁹⁾ <http://www.hrw.org/news/2013/04/24/russia-worst-human-rights-climate-post-soviet-era>

⁽¹⁰⁾ A un imputato è stata concessa la sospensione della pena ma gli sono state imposte limitazioni della libertà di spostamento, un altro è stato condannato alla reclusione a tempo indeterminato in un istituto psichiatrico, e agli altri sono state inflitte pene detentive da due anni a mezzo sino a quattro anni e mezzo. Altre quattro persone sono attualmente sotto processo con l'incriminazione di istigazione alla sommossa e resistenza alla polizia.

4.6. Le modifiche all'attuale legge sulle ONG (nota come la legge sugli «agenti stranieri») che sono state adottate nel novembre del 2012 ⁽¹¹⁾ costituiscono uno degli elementi principali del giro di vite sulla società civile in Russia e hanno dato inizio a una campagna tesa a marginalizzare le ONG russe.

4.7. È allarmante osservare che la legge sugli «agenti stranieri» e molte leggi repressive emanate successivamente in Russia hanno creato un contesto sfavorevole allo sviluppo della società civile nell'intera regione ⁽¹²⁾. La stessa idea di «agente straniero» ha immediatamente riportato in auge la retorica, odiosa e pesantemente tendenziosa, dell'epoca sovietica, oltre a dare alle ONG la chiara connotazione di «spia» («agenti»).

4.8. All'inizio la nuova legge obbligava tutte le ONG che ricevono finanziamenti dall'estero e sono impegnate in cosiddette «attività politiche» (ossia, in attività a favore di una certa causa — in inglese, *advocacy*) a registrarsi come «agenti stranieri» presso le autorità. Il mancato rispetto di quest'obbligo era punibile con la sospensione delle attività dell'organizzazione senza che fosse necessario un ordine del tribunale. Con l'attuazione della legge nel febbraio 2013 è iniziata una campagna di ispezioni su scala nazionale che ha interessato oltre 1 000 ONG ⁽¹³⁾ (Vladimir Putin, in risposta alle critiche, ha in seguito riconosciuto alcuni «eccessi» nell'applicazione della legge).

4.9. Più di 60 gruppi della società civile o per la difesa dei diritti umani, molti dei quali di primaria importanza, sono stati accusati di illeciti amministrativi e hanno presentato ricorso, con esiti diversi, contro le accuse e le ammende derivanti dalla ispezioni. Le attività dell'ONG moscovita *Golos*, il gruppo di monitoraggio elettorale più esplicito, sono state sospese, come quelle di qualche altra ONG. Mentre sono ancora in corso i procedimenti giudiziari, 13 ONG hanno presentato un ricorso alla Corte europea dei diritti umani. Nessuna ONG si è registrata di sua propria iniziativa ⁽¹⁴⁾.

4.10. Lo scorso giugno la legge è stata nuovamente modificata e al ministro della Giustizia è stato attribuito il potere di classificare, a sua discrezione, una ONG come «agente straniero» aggirando ogni coinvolgimento giuridico. I primi sei gruppi sono apparsi sul sito Internet del ministero quasi subito dopo l'entrata in vigore della legge ⁽¹⁵⁾. Alla data del 1° ottobre 2014, l'elenco comprendeva 15 ONG, molte delle quali si occupano della strategica questione dell'assistenza giuridica o in caso di controversie ⁽¹⁶⁾.

4.11. Pochissime istituzioni statali in Russia si occupano di temi legati alla società civile e ai diritti umani: il Mediatore, il Consiglio presidenziale per la società civile e, in certa misura, la Camera civica ⁽¹⁷⁾. Quest'ultima è stata l'organizzazione partner del CESE per i contatti ufficiali con la controparte russa ⁽¹⁸⁾. La capacità di queste istituzioni è tuttavia insufficiente per affrontare i recenti sviluppi negativi che hanno interessato le ONG e i raggruppamenti della società civile in Russia.

5. Dialogo sociale

5.1. La Commissione tripartita è l'organo ufficiale russo incaricato di gestire le relazioni di lavoro e industriali (in base al concetto dell'OIL). La Commissione è formata da 30 rappresentanti per ciascuna delle tre parti costituenti, ossia i sindacati di portata nazionale, il governo russo e le associazioni dei datori di lavoro. Attualmente la Commissione opera nei termini stabiliti dall'accordo generale per il periodo 2014-2016 ⁽¹⁹⁾. I contratti collettivi sono negoziati e firmati al livello dell'impresa interessata.

⁽¹¹⁾ Nel 2014, inoltre, una sentenza della Corte costituzionale ha convalidato la suddetta legge.

⁽¹²⁾ Nel settembre del 2013 il parlamento del Kirghizistan ha varato un provvedimento sugli «agenti stranieri» di natura simile, mentre idee analoghe sono state al centro delle discussioni nel Kazakistan ecc.

⁽¹³⁾ Per la maggior parte delle ONG questi «controlli» non sono stati un episodio isolato. Le attività di molte ONG sono state intralciate da ispettori, che spesso si presentavano come rappresentanti della Procura o degli enti competenti in materia di registrazione, di immigrazione o tributaria e, in un caso, anche come troupe televisiva. Nel giugno del 2013 è iniziato a circolare nel parlamento nazionale (*Duma*) un altro progetto di legge, che amplia l'elenco dei motivi che giustificano ispezioni casuali e senza preavviso presso le ONG.

⁽¹⁴⁾ <http://www.hrw.org/reports/2013/04/24/laws-attribution>

⁽¹⁵⁾ Si tratta di: associazione *Golos* (Mosca), *Golos* regionale (Mosca), Centro per la politica sociale e gli studi di genere (Saratov), Donne del Don (Novočerkassk) e il Centro per il sostegno alle iniziative pubbliche (Kostroma).

⁽¹⁶⁾ Cfr. l'elenco sul sito Internet del ministero della Giustizia: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>

⁽¹⁷⁾ La Camera civica è stata creata nel 2005 quale istituzione statale con poteri consultivi che ha il compito di monitorare le iniziative parlamentari e le politiche statali e di fornire consulenza in merito. Essa è formata da 126 membri eletti che rimangono in carica per due anni, ma per la prima convocazione un terzo dei membri è stato nominato dal presidente Putin. Nel periodo di esistenza della Camera civica non sono mancate le controversie.

Dopo le ultime elezioni la carica di direttore della Camera è stata assunta da Alexandr Brechalov, presidente di Opora Rossii, un'organizzazione pubblica delle piccole e medie imprese che agisce su scala nazionale. Cfr.: www.oprf.ru/en

⁽¹⁸⁾ Sulla base del Memorandum d'intesa del 2008.

⁽¹⁹⁾ <http://www.unionstoday.ru/news/social/2013/12/25/18878>

5.2. Nella commissione sia i datori di lavoro che i sindacati sono rappresentati da grandi associazioni. L'Unione russa degli industriali e degli imprenditori (URII) ⁽²⁰⁾ è un'associazione di primo piano formata da 361 datori di lavoro appartenenti ai principali settori industriali. I rappresentanti dell'URII prendono parte alle riunioni della Commissione tripartita in qualità di portavoce dei datori di lavoro. L'URII offre ai suoi membri un servizio di mediazione delle controversie e promuove la cooperazione imprenditoriale con le aziende dell'UE. Complessivamente i membri dell'URII danno lavoro a circa 6 milioni di persone; l'URII ha firmato la Carta sociale delle imprese russe e partecipa sia al *Global Compact* che alla *Global Reporting Initiative* (GRI). Tra le federazioni minori dei datori di lavoro si annoverano la Camera del commercio e dell'industria ⁽²¹⁾, l'Opora Rossii (PMI) ecc.

5.3. Il movimento sindacale nella Russia di oggi non ha mai avuto forza come portavoce indipendente; tuttavia esistono alcuni esempi rassicuranti al riguardo, spesso circoscritti all'industria automobilistica.

5.4. Il soggetto più importante del settore è la Federazione dei sindacati indipendenti della Russia (FNPR), che è l'erede di un modello simile di «sindacato dei sindacati» che esisteva nell'epoca sovietica (VTsSPS). L'FNPR ha provato a diventare un ponte tra i sindacati e le autorità; al tempo stesso, è stata criticata per la sua posizione chiaramente pro-governativa e per una generale mancata partecipazione a scioperi, azioni di piazza ecc. Un'altra confederazione sindacale importante è la Confederazione del lavoro della Russia (KTR) ⁽²²⁾; Esistono poi confederazioni più piccole come Sotsprof, il sindacato dei sindacati di Russia (SPR) ecc.

5.5. Sebbene la Russia abbia firmato tutte le principali convenzioni dell'OIL, in quel paese il rispetto dei diritti socioeconomici e del lavoro rimane fonte di preoccupazione, un'apprensione condivisa dal CESE.

5.6. La libertà di riunione nel quadro dei diritti dei lavoratori è una questione particolarmente problematica; secondo gli attivisti, è quasi impossibile scioperare senza infrangere la legge ⁽²³⁾. Al tempo stesso, nella legislazione russa manca una chiara definizione della «discriminazione»; quindi i datori di lavoro potrebbero facilmente discriminare lavoratori già in servizio o aspiranti tali sulla base del genere, dell'età e dell'appartenenza sindacale. I gruppi svantaggiati di lavoratori — come i detenuti o le minoranze — sono particolarmente vulnerabili e gli attivisti sindacali sono privi di un'effettiva tutela giuridica che li protegga da pressioni e persecuzioni ⁽²⁴⁾.

5.7. Il Centro per i diritti sociali e del lavoro, l'unico gruppo di riflessione tematica della Russia, ha segnalato 395 casi di protesta in materia di lavoro nel periodo 2007-2013 e il loro numero cresce di anno in anno ⁽²⁵⁾.

6. Mezzi di comunicazione e libertà di espressione

6.1. In Russia la libertà di informazione e i mezzi di comunicazione sono oggetto di attacchi. Nel 2014, dopo il ripristino della perseguibilità della diffamazione, è stata adottata una serie di nuove leggi tese a limitare la stampa e Internet. Vari mezzi d'informazione indipendenti — cartacei, radiofonici, online — hanno dovuto cessare l'attività oppure sono stati forzati a cambiare proprietario, personale e politica editoriale. Queste recenti manovre sono in evidente contraddizione con la lettera e lo spirito degli obblighi internazionali sottoscritti dalla Russia.

6.2. La legge sull'informazione e sulla tecnologia informatica (modificata lo scorso febbraio) adesso permette di chiudere i siti Internet su richiesta del procuratore generale qualora riportino un presunto contenuto «estremistico» oppure incitino a sommosse popolari o a raduni non autorizzati.

6.3. La legislazione antiterrorismo è stata modificata lo scorso maggio con l'introduzione di nuove norme per i blogger che hanno un numero di lettori quotidiani online superiore a 3 000. Questi blogger devono ora registrarsi presso lo Roskomnadzor (il Servizio federale per la supervisione delle comunicazioni, della tecnologia dell'informazione e dei mass media) e in seguito dovranno conformarsi alla normativa russa sui mass media che regola i blog (restrizioni durante le elezioni ecc.). Possono anche essere obbligati a rivelare il loro vero nome e altre informazioni, ed essere ritenuti responsabili per i commenti di terzi ai post da loro pubblicati. La mancata registrazione è punibile con un'ammenda.

⁽²⁰⁾ L'URII intrattiene contatti ufficiali con *BusinessEurope* ed è un membro dell'Organizzazione internazionale dei datori di lavoro (IOE) e dell'OIL.

⁽²¹⁾ La Camera di commercio e dell'industria della Federazione russa è membro di Eurochambres (l'Associazione delle camere di commercio e industria europee).

⁽²²⁾ Sia l'FNPR che la KTR sono membri della Confederazione sindacale internazionale (CSI) e della sua struttura regionale per l'Europa, ossia il Consiglio regionale paneuropeo (PERC).

⁽²³⁾ <http://www.unionstoday.ru/news/actual-18/2013/09/26/18592>

⁽²⁴⁾ Il Consiglio presidenziale sui diritti umani ha esaminato questo tema il 18 aprile 2014.

⁽²⁵⁾ <http://trudprava.ru/expert/analytics/protestanalyt/1047>

6.4. L'UE e la comunità internazionale sono profondamente preoccupate per un'altra iniziativa legislativa che propone di limitare al 20 % gli investimenti esteri in imprese russe del settore delle comunicazioni a partire dal gennaio del 2016.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

503^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEI GIORNI 10 E 11 DICEMBRE 2014

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 — Ricerca e innovazione come fattori di rilancio della crescita»

COM(2014) 339 *final* — SWD(2014) 181 *final*

(2015/C 230/09)

Relatore: Gerd WOLF

La Commissione europea, in data 10 giugno 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il 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 — Ricerca e innovazione come fattori di rilancio della crescita”

COM(2014) 339 *final* — SWD(2014) 181 *final*.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 novembre 2014.

Alla sua 503^a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta dell'11 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato all'unanimità il seguente parere.

1. Sintesi e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo sostiene con decisione l'obiettivo indicato dalla Commissione e le misure proposte per raggiungerlo. Osserva tuttavia che la loro attuazione rientra innanzitutto nel campo delle competenze e delle responsabilità degli Stati membri.

1.2. Tenendo conto dell'influenza limitata della Commissione nei confronti delle politiche degli Stati membri in questo settore, il Comitato fa appello alla buona volontà, all'atteggiamento costruttivo e alla capacità decisionale di tutte le parti coinvolte, affinché diano la priorità a questo urgente ma difficile compito e lo portino al successo con tenacia e senza ulteriori meccanismi burocratici.

1.3. A giudizio del Comitato i compiti prioritari sono i seguenti:

— costruire e rafforzare ulteriormente capacità di ricerca e sviluppo e centri di innovazione di eccellenza; fare riferimento, in tale contesto, agli esempi di maggior successo. Adeguare a tale finalità l'insegnamento, l'attrezzatura e il coinvolgimento delle università,

- promuovere, in modo sufficiente e sostenibile, la ricerca di base in quanto terreno di coltura per le innovazioni future,
- orientare l'atteggiamento della società verso la promozione, l'accettazione e l'incentivazione delle innovazioni; individuare, valutare e, se del caso, ridurre o eliminare del tutto gli ostacoli amministrativi, economici e sociali che si frappongono,
- promuovere e tutelare adeguatamente le piccole e medie imprese, le imprese di nuova creazione e le imprese dell'economia sociale, in quanto pilastro principale di qualsiasi efficace politica di innovazione,
- completare lo spazio europeo della ricerca e dell'innovazione,
- creare un mercato del lavoro europeo attraente e stabile per i ricercatori ed eliminare finalmente in maniera efficace gli specifici svantaggi sociali.

1.4. Per una trattazione dettagliata il Comitato rinvia ai capitoli che seguono.

2. Sintesi (assai concisa) della comunicazione della Commissione

2.1. La comunicazione si ripromette di aumentare sensibilmente il potenziale della ricerca e dell'innovazione, ossia del motore indispensabile per il rilancio della crescita. Ciò dovrebbe essere possibile grazie ad una migliore qualità degli investimenti necessari ai fini del consolidamento del bilancio, i quali vanno effettuati nel quadro delle strategie degli Stati membri per la crescita.

2.2. La Commissione propone:

- i) conformemente al piano di consolidamento di bilancio favorevole alla crescita, gli Stati membri devono attribuire la priorità alla spesa rivolta a sostenere la crescita, in particolare a quella destinata alla ricerca e all'innovazione,
- ii) i suddetti investimenti devono procedere di pari passo con riforme volte a migliorare la qualità, l'efficienza e l'incidenza della spesa pubblica destinata a ricerca e innovazione, nonché ad accrescere gli investimenti delle imprese in tali attività;

iii) in tali interventi gli Stati membri dovrebbero concentrarsi sui tre assi principali di riforma:

- qualità del processo di elaborazione della strategia e di definizione delle politiche,
- qualità dei programmi e meccanismi di finanziamento,
- qualità delle istituzioni che operano nella ricerca e nell'innovazione.

2.3. In tal modo, la Commissione intende sostenere gli Stati membri e attingere alle esperienze acquisite con l'iniziativa faro ⁽¹⁾ *Unione dell'innovazione* e con lo spazio europeo della ricerca.

2.4. È inoltre essenziale rafforzare l'ecosistema dell'innovazione in senso ampio e instaurare a tal fine condizioni generali idonee per le aziende europee.

2.5. A partire dal varo dell'*Unione dell'innovazione* sono stati compiuti importanti progressi. Occorrono tuttavia ulteriori sforzi allo scopo di:

- approfondire il mercato interno,
- agevolare e diversificare l'accesso ai finanziamenti,
- consolidare la capacità di innovazione del settore pubblico,
- creare posti di lavoro resilienti in settori ad alta intensità di conoscenza,
- sviluppare una base di risorse umane dotate di competenze in materia di innovazione,
- promuovere la ricerca di frontiera,

⁽¹⁾ COM(2010) 546 definitivo.

- rafforzare la dimensione esterna della politica in materia di ricerca e innovazione,
- radicare più profondamente la scienza e l'innovazione nella società.

2.6. La Commissione invita il Consiglio ad avviare discussioni sul suddetto argomento in linea con la comunicazione e con le sue proposte.

3. Osservazioni generali

3.1. Intrecciandosi col processo storico dell'Illuminismo ⁽²⁾, la ricerca e l'innovazione hanno in un breve arco di tempo offerto all'umanità la più grande crescita in termini di conoscenza, salute, capacità tecniche e benessere che sia mai stata realizzata. Esse costituiscono il motore della crescita economica ulteriore e del progresso sociale.

3.2. Anche gli Stati extraeuropei hanno riconosciuto tale situazione, ed è per questo che la competizione globale nel campo della scienza e dell'innovazione diviene sempre più intensa. Nel frattempo sono sorti, anche e soprattutto in Asia, importanti centri scientifico-tecnologici, e sono cresciuti in modo molto dinamico gli investimenti in ricerca e la capacità di innovazione.

3.3. Il Comitato sostiene decisamente l'obiettivo indicato nella comunicazione della Commissione e le misure proposte per realizzarlo; ritiene infatti che corrispondano alle raccomandazioni che esso ha più volte formulato ⁽³⁾.

3.4. Ne consegue che l'attuazione delle misure proposte e le risorse disponibili a tal fine acquisiscono un'urgenza ancora maggiore. Come osserva la Commissione, i problemi che si presentano e le relative soluzioni rientrano principalmente nella competenza degli Stati membri.

3.5. Per contribuire finanziariamente in maniera mirata alle politiche di ricerca e innovazione degli Stati membri, la Commissione dispone innanzitutto delle risorse finanziarie del programma **Orizzonte 2020**. Come il Comitato ha più volte segnalato, l'effetto leva prodotto da tali risorse è alquanto debole.

3.6. Il Comitato fa dunque appello alla buona volontà, all'atteggiamento costruttivo e alla capacità decisionale di tutte le parti in causa, affinché diano la priorità a questo urgente compito e lo portino al successo in maniera graduale, tenace e senza meccanismi burocratici aggiuntivi.

3.7. A tal fine è indispensabile far avanzare tutti gli Stati membri dell'Unione europea. In particolare occorre costruire e rafforzare capacità di ricerca e sviluppo e centri di innovazione moderni e di eccellenza in tutti gli Stati membri e specialmente in quelli meno avanzati in questo settore, e adeguare a tale obiettivo l'insegnamento e l'equipaggiamento delle università. L'Europa ha bisogno di università di livello mondiale, pertanto occorre sostenere in via prioritaria le università e i centri di ricerca in quanto fonti di persone e di idee innovative.

3.8. Ciò richiede innanzitutto che vengano eseguite opportune riforme strutturali (compresa una valutazione internazionale della qualità) e che vengano stanziati e destinati in maniera mirata a tale compito risorse **dei fondi strutturali e del Fondo di coesione dell'UE**; spetta alla Commissione spingere in questo senso e assicurare il seguito opportuno. Ciò permetterebbe di attivare sinergie e di ridurre il divario di innovazione presente in Europa.

3.9. Là dove manca un sistema scientifico e della ricerca moderno e di successo, occorre crearlo grazie allo scambio di esperienze e al processo di apprendimento delle buone pratiche. A tal fine è necessario ricorrere a prestatori di servizi di elevata competenza ed esperienza, ai quali occorre concedere e mettere a disposizione discrezionalità, libertà di manovra e una dotazione di risorse sufficiente e affidabile. In tale contesto può svolgere un utile ruolo anche il progetto di partenariato denominato **Twinning for Excellence** (gemellaggio per l'eccellenza), nel cui quadro assumono un ruolo di partner i cluster di eccellenza già esistenti.

3.9.1. Il Comitato mette tuttavia in guardia da un eccesso di uniformazione e dalla conseguente perdita di concorrenza sistemica, poiché quest'ultima rappresenta il necessario terreno di coltura per le innovazioni future: pertanto, avverte anche di non stabilire criteri di valutazione eccessivamente formali. Al contrario, la valutazione internazionale tra pari costituisce la migliore misura disponibile, di carattere irrinunciabile, per valutare e garantire in tutta Europa la necessaria qualità delle attività di ricerca e sviluppo nonostante le possibili lacune nella capacità di valutare le idee rivoluzionarie.

⁽²⁾ Jan Golinski — *Science as Public Culture* — Cambridge University Press.

⁽³⁾ Cfr. per esempio GU C 132 del 3.5.2011, pag. 39, GU C 181 del 21.6.2012, pag. 111, GU C 44 del 15.2.2013, pag. 88, GU C 76 del 14.3.2013, pag. 31, GU C 76 del 14.3.2013, pag. 43, GU C 341 del 21.11.2013, pag. 35, GU C 67 del 6.3.2014, pag. 132.

3.10. A volte però il periodo che intercorre tra gli investimenti destinati ad attività di ricerca e di innovazione e il successo delle innovazioni realizzate è estremamente lungo, e risulta pertanto particolarmente difficile prevedere e valutare la connessione tra causa ed effetto.

3.11. Nondimeno si è evidenziato già da tempo che il vigore economico e il benessere di uno Stato, nella misura in cui non derivano in modo precipuo dalla disponibilità di materie prime, sono particolarmente legati agli investimenti in attività di ricerca e innovazione e alla capacità innovativa che ne risulta.

3.12. In tale contesto, l'Europa ha bisogno di uno spazio comune della ricerca efficace, aperto, in grado di attrarre i migliori talenti da tutto il mondo e che orienti la propria politica dell'immigrazione in questo senso, nel quale i sistemi scientifici nazionali che lo sostengono possano collaborare in maniera più efficiente a livello europeo e possano mettersi maggiormente in rete con gli istituti internazionali di maggiore successo.

3.13. Allo stesso modo, l'Europa ha bisogno di sforzi politici e di un atteggiamento sociale orientato a promuovere, accogliere e premiare l'innovazione, che crei le condizioni per un'imprenditorialità impegnata. Ciò richiede tra l'altro che vengano individuati, valutati e se opportuno ridotti o eliminati gli ostacoli amministrativi, economici e sociali, nell'ottica di migliorare e rafforzare l'ecosistema dell'innovazione.

3.14. Ciò a sua volta presuppone una politica di ricerca e innovazione degli Stati membri che colleghi le attività nazionali con le iniziative europee e internazionali e produca anche a livello europeo una sinergia tra politica, scienza, economia e società civile, ma anche, al tempo stesso, un collegamento in rete con le iniziative locali o regionali.

3.15. Infatti, accanto alle attività di ricerca e innovazione finanziate con risorse pubbliche, sono innanzitutto le imprese che investono ampiamente in attività di ricerca e sviluppo quelle che ottengono successo sul mercato grazie a nuovi prodotti, servizi e procedimenti. Tali imprese, tra le quali figurano le imprese dell'economia sociale, contribuiscono in maniera decisiva a garantire la posizione dell'Europa sui mercati mondiali grazie alle innovazioni, nonché a creare o mantenere posti di lavoro.

3.16. Purtroppo ciò non vale per tutte le grandi imprese. Una causa di ciò può consistere in un atteggiamento ritroso — indotto dal sistema — della dirigenza aziendale nei confronti dei rischi di mercato ⁽⁴⁾ collegati alle cosiddette tecnologie rivoluzionarie. L'aeroplano non è stato inventato e sviluppato dal settore della navigazione o da quello delle ferrovie, e le innovazioni sviluppate dalla Microsoft o dalla Apple non sono state sviluppate dalle imprese del settore elettrico ed elettronico che dominavano precedentemente il mercato.

3.17. È per questa ragione che le nuove idee spesso provengono o sono commercializzate da personalità dotate di spirito imprenditoriale, da *équipe* interdisciplinari o persino da persone estranee al sistema. In tale contesto assumono un ruolo particolarmente importante le piccole e medie imprese, le imprese di nuova costituzione e le imprese dell'economia sociale. Di conseguenza qualsiasi politica di innovazione efficace deve avere tra i suoi punti principali un'adeguata promozione e protezione di queste imprese.

3.18. Come è stato già ampiamente sottolineato nel parere sull'*Unione dell'innovazione* ⁽⁵⁾, un altro grande potenziale di innovazione risiede nell'intera gamma delle relazioni interpersonali e delle forme di organizzazione, comprese le imprese dell'economia sociale. Queste abbracciano l'intero campo delle attività scientifiche, economiche e sociali, come si dirà nei capitoli successivi. In tale contesto le innovazioni non devono necessariamente essere il prodotto di attività sistematiche di ricerca e sviluppo, bensì possono risultare dal lavoro svolto, e dalle esperienze acquisite, sul campo. Ciò comprende tra l'altro:

- luoghi di lavoro innovativi,
- la collaborazione tra parti sociali e rappresentanti della società civile,
- le innovazioni sociali, che tengono conto delle esigenze che non possono essere considerate in misura adeguata dal mercato o dal settore pubblico,

⁽⁴⁾ Cfr. per esempio: Clayton M. Christensen *"The Innovator's Dilemma"* Harper Business.

⁽⁵⁾ GU C 132 del 3.5.2011, pag. 39.

— il ruolo dei lavoratori come fonte di conoscenza e di idee.

Il Comitato esprime nuovamente⁽⁶⁾ apprezzamento per il proposito della Commissione europea di promuovere ampiamente tali innovazioni.

4. Osservazioni particolari

4.1. Il Comitato ribadisce che, se è vero che la ricerca e l'innovazione sono fortemente connesse tra loro, è anche vero che esse presentano caratteristiche differenti e maturano in condizioni di lavoro diverse⁽⁷⁾. Occorre riconoscere tali differenti condizioni di lavoro nella loro indipendenza, ma anche collegarle in rete nel modo migliore possibile.

4.2. Per quanto riguarda l'impiego di fondi pubblici, ossia di quegli strumenti di finanziamento che provengono dalle tasse a carico dei cittadini e dell'economia e che sono gestiti attraverso i processi democratici, il Comitato ha recentemente⁽⁸⁾ chiarito che qualsiasi sovvenzione da parte della Commissione (e quindi proveniente da fondi pubblici) dovrebbe concentrarsi sulle attività meno soggette a essere finanziate con fondi privati. Tra le ragioni tipiche di quanto sopra figurano le seguenti:

- i rischi connessi allo sviluppo sono elevati, ma lo è anche l'utilità in caso di successo,
- i costi sono molto alti, e possono quindi essere sostenuti solo congiuntamente da una serie di fonti pubbliche diverse,
- il tempo necessario per trarne dei benefici utilizzabili è troppo lungo,
- si tratta di tecnologie trasversali o di tecnologie chiave (ad esempio nuovi materiali),
- i risultati non sono direttamente commerciabili, ma si tratta di un'esigenza sociale o ambientale generale.

4.3. Per quanto riguarda la promozione della ricerca e dello sviluppo, il Comitato osserva che essa dovrebbe:

- promuovere adeguatamente la ricerca di base, sia ai fini di una ulteriore e più approfondita conoscenza della natura che come terreno di coltura per nuove idee e radicali innovazioni. Ciò non deve in alcun caso limitarsi a programmi gestiti dal Consiglio europeo della ricerca nel quadro di Orizzonte 2020, bensì va tenuto adeguatamente in considerazione anche in tutte le altre parti di programmi,
- rispettare e proteggere la libertà della scienza e della ricerca,
- ricorrere, come si è fatto finora, al criterio dell'eccellenza come prima considerazione per l'assegnazione di contratti di ricerca,
- cooperare a livello internazionale e coalizzare le capacità,
- creare un mercato del lavoro europeo aperto ed attraente per i ricercatori e compensare finalmente in maniera efficace gli svantaggi sociali derivanti da un eccesso di contratti a termine e dalla mobilità transnazionale,
- predisporre le condizioni generali e le disposizioni amministrative in funzione delle esigenze di una scienza efficace,
- provvedere a uno scambio, a un'accessibilità e a un trasferimento ottimali delle scoperte scientifiche⁽⁹⁾,
- rafforzare la dimensione internazionale dello spazio europeo della ricerca.

4.3.1. Il Comitato ribadisce i propri inviti⁽¹⁰⁾ a eliminare finalmente in maniera efficace i rischi e gli svantaggi sociali cui i ricercatori vanno incontro a causa della mobilità transnazionale, pur necessaria e auspicabile, e della mancanza di posti di lavoro stabili. Per questo, il Comitato accoglie con favore la recente iniziativa RESAVER della Commissione⁽¹¹⁾ volta a facilitare la mobilità dei ricercatori in Europa mediante una nuova regolamentazione in materia di diritti pensionistici valida in tutta l'UE. Tale iniziativa offrirà ai ricercatori la possibilità di passare da uno Stato membro all'altro senza doversi preoccupare della salvaguardia dei propri diritti pensionistici. Pur non potendo ancora valutare l'adeguatezza dell'approccio adottato, il Comitato ravvisa in tale misura un passo nella direzione giusta.

⁽⁶⁾ Cfr. nota a piè di pagina 3.

⁽⁷⁾ GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 8.

⁽⁸⁾ GU C 67 del 6.3.2014, pag. 132.

⁽⁹⁾ Cfr. GU C 218 dell'11.9.2009, pag. 8.

⁽¹⁰⁾ Cfr. GU C 110 del 30.4.2004, pag. 3 e la già citata GU C 76 del 14.3.2013, pag. 31.

⁽¹¹⁾ Comunicato stampa della Commissione del 1° ottobre 2014.

4.3.2. Nel presente parere il Comitato non affronta individualmente gli specifici temi di ricerca, avendolo fatto in maniera esauriente nel parere relativo al programma Orizzonte 2020. Ribadisce che anche in questo contesto è necessario che vi sia un sufficiente effetto leva sugli obiettivi dei programmi degli Stati membri.

4.4. Per quanto riguarda la promozione dell'innovazione, il Comitato riassume la propria posizione nei termini seguenti. Di regola l'innovazione nasce:

- per risolvere esigenze e sfide della società o per eliminare carenze di natura prevalentemente tecnica o sociale,
- nel contesto dello sviluppo o del miglioramento dei prodotti, con l'obiettivo di accrescere la qualità o il giro d'affari;
- grazie a nuovi risultati della ricerca di base rivolti a risolvere meglio problemi già noti;
- come risultato di nuove idee, allo scopo di creare nuove possibilità, ad esempio di spostamento (aereo), di navigazione (GPS) oppure di comunicazione e di facilitazione del lavoro (Internet);
- per soddisfare esigenze precedentemente non riconosciute,
- come strumento o prodotto secondario della ricerca. In tale contesto si può trattare ad esempio di nuove tecnologie chiave. Un esempio calzante è quello del *World Wide Web*, sviluppato da uno dei principali centri della ricerca e delle iniziative di ricerca europee, l'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (CERN)⁽¹²⁾, allo scopo di collegare al programma di ricerca le università e i centri di ricerca che cooperavano con il centro di Ginevra e di trasmettere loro i relativi dati. Purtroppo, l'enorme potenziale economico e sociale di tale scoperta non è stato individuato e sfruttato in Europa in tempi abbastanza rapidi. La sua portata sfugge tuttora a una valutazione completa.

4.5. Spesso solo la creazione di nuove imprese rende possibile convertire tali idee in innovazione e in prodotti innovativi. Per tale ragione una delle principali misure politiche della promozione dell'innovazione consiste nel sostenere e nel facilitare la creazione di tali nuove imprese e la loro sopravvivenza nel periodo critico, ossia nei primi 5-10 anni.

4.6. Sebbene finora nel complesso le innovazioni siano sempre state utili per la comunità umana, contribuendo in maniera decisiva al benessere e alla competitività, a volte devono far fronte a forti ostacoli sociali ed economici. Infatti le novità vengono spesso percepite come minacce nell'economia, nel commercio, nella società e nella politica.

4.7. In effetti le innovazioni possono condurre a radicali mutamenti in campo economico o anche sociale, in grado di compromettere interi settori e imprese, di distruggere in un primo periodo posti di lavoro o di indebolire classi sociali dominanti, dispiegando pienamente solo in un secondo tempo il proprio potenziale utile e fruttifero per la collettività. Si possono citare come esempi il telaio meccanico, l'introduzione del partenariato sociale, le tecnologie genetiche, Google e Amazon, nonché la scoperta delle tecniche per l'utilizzo delle energie rinnovabili. Inoltre, l'adattabilità della società e dell'economia (cicli di ammortizzamento) può essere messa alla prova da rivolgimenti troppo rapidi dovuti all'innovazione.

4.8. La preoccupazione di alcuni gruppi sociali ha indotto la Commissione a introdurre il concetto⁽¹³⁾ di ricerca e innovazione responsabili⁽¹⁴⁾. In considerazione dei risultati decisivi della ricerca e dell'innovazione come motori e come base degli attuali livelli di vita e di conoscenza, nonché come fondamentale terreno di coltura del processo storico dell'Illuminismo, dal quale sono derivati i concetti e le idee fondamentali dei diritti umani e della separazione dei poteri statali, il Comitato considera tuttavia erroneo e unilaterale tale concetto. Il CESE raccomanda pertanto di riconsiderare le sue ripercussioni sull'apprezzamento sociale del valore della ricerca e dell'innovazione.

⁽¹²⁾ <http://home.web.cern.ch/topics/birth-web>

⁽¹³⁾ Commissione europea — *Towards Responsible Research and Innovation in the Information and Communication Technologies and Security Technologies Fields* (Verso una ricerca e un'innovazione responsabili nei settori delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e delle tecnologie per la sicurezza) — ISBN 978-92-79-20404-3.

⁽¹⁴⁾ Cfr. per esempio www.consider-project.eu

4.8.1. Evidentemente la ricerca e l'innovazione devono seguire le leggi in vigore e i principi etici.

4.8.2. Quanto precede vale anche per tutte le altre attività della sfera sociale, che si tratti della medicina, dell'economia, del giornalismo, della legislazione, della politica o dell'amministrazione della giustizia. Il Comitato pertanto non reputa opportuno applicare esclusivamente ed esplicitamente alle attività di ricerca e innovazione il concetto di azione responsabile.

4.9. Ma oltre a tali ostacoli prevalentemente di principio, anche l'obbligo di conformarsi alla vasta, e per di più in Europa alquanto frammentaria, selva di regolamenti, costituisce il fattore che, insieme alla difficile questione del finanziamento, causa le maggiori difficoltà ai fondatori di aziende innovative.

4.9.1. Il Comitato ribadisce pertanto la raccomandazione⁽¹⁵⁾ di prevedere, in caso di costituzione di nuove imprese, qualora queste non superino una determinata grandezza critica, un periodo di immunità e un margine di manovra durante un arco di tempo appropriato. Ciò potrebbe avvenire sotto forma di clausola di esclusione che liberi tali imprese durante questo periodo dalla maggior parte degli obblighi e delle prescrizioni amministrative altrimenti in vigore, in modo che possano dimostrare le loro possibilità di successo sul piano economico-tecnico.

4.10. Come sottolineato nei pareri precedenti (ai quali si rinvia espressamente per ulteriori, più esaurienti raccomandazioni, ad esempio per quanto riguarda le innovazioni sociali) il Comitato sostiene quindi espressamente l'obiettivo della Commissione di rafforzare nel senso più ampio l'ecosistema dell'innovazione e di creare condizioni generali adeguate come stimolo all'innovazione. Ciò significa in particolare individuare ed eliminare gli ostacoli all'innovazione.

4.10.1. Anche disposizioni e limitazioni tecniche eccessivamente particolareggiate possono rivelarsi una costrizione e un ostacolo all'innovazione. Ciò andrebbe tenuto in considerazione ad esempio per quanto riguarda le disposizioni dettagliate dell'iniziativa della Commissione in materia di efficienza energetica.

4.10.2. Gli sforzi in questa direzione devono essere finalizzati a garantire anche in futuro, nel modo migliore possibile e con un orizzonte sostenibile, il benessere, la salute e la sicurezza dei cittadini e dei consumatori.

4.10.3. Si dovrebbe anche valutare, sulla scorta degli esempi storici, se un'interpretazione troppo severa del principio di precauzione, ad esempio nel settore della protezione dei consumatori o nello sviluppo di nuove procedure terapeutiche, non possa compromettere lo slancio verso nuove soluzioni efficaci.

4.11. A giudizio del Comitato tuttavia ciò richiede, nonostante gli innegabili successi europei in materia di ricerca e sviluppo e in molti settori economici, non soltanto il completamento del mercato interno e dello spazio europeo della ricerca, ma anche un'analisi dei motivi più profondi per i quali in Europa, a confronto per esempio con gli Stati Uniti e con alcuni paesi asiatici, l'atteggiamento di base nei confronti dell'innovazione è meno favorevole. Perché Google, Microsoft, Facebook e Monsanto non sono imprese europee? E perché non ci sono da noi un Google o una Monsanto migliori, in grado di rispondere meglio alle preoccupazioni dei cittadini e cresciuti sotto l'influsso della politica europea?

4.12. Serve quindi un atteggiamento della società che veda nell'innovazione non un rischio o addirittura una minaccia, bensì un'opportunità per un progresso ulteriore, per nuovi posti di lavoro, per la forza e la competitività economica dell'Europa e per la definizione del modello europeo di società. C'è bisogno di un nuovo e migliore equilibrio tra prudenza e apertura al nuovo, fra piccoli rischi e grandi pericoli, tra regolamentazione e libertà di manovra.

Bruxelles, 11 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁵⁾ GU C 132 del 3.5.2011, pag. 39.

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 — Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive»

COM(2014) 368 final

(2015/C 230/10)

Relatore: Denis MEYNENT

La Commissione europea, in data 1^o ottobre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il 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 — Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive»

COM(2014) 368 final.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 novembre 2014.

Alla sua 503^a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 136 voti favorevoli, 2 voti contrari e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) prende atto dello stato di avanzamento nell'attuazione del programma REFIT elaborato dalla Commissione europea. Si compiace del fatto che la Commissione cerchi di migliorarne la procedura e gli strumenti. Quanto al principio, ricorda i suoi pareri precedenti ⁽¹⁾.

1.2. Il CESE è favorevole alla riduzione dei gravami che pesano sulle piccole, medie e microimprese («test PMI») e sui cittadini quando è possibile realizzare con modalità più semplici l'obiettivo e la finalità per i quali è stata introdotta una regolamentazione. Ricorda però che, per una buona governance pubblica, è necessario disporre dei dati e delle informazioni pertinenti ed essenziali per l'applicazione, il controllo e la valutazione delle politiche.

1.3. Il CESE rammenta che il principio *Pensare anzitutto in piccolo* non punta né mai potrebbe puntare ad esentare le microimprese e le PMI dall'applicazione della legislazione. Si tratta piuttosto di tener conto — al momento di elaborare la legislazione — del fatto che essa si applicherà anche a strutture di piccole dimensioni, senza condizionare la realizzazione dell'obiettivo individuato dalla legislazione stessa.

1.3.1. Il CESE sottolinea che l'applicazione di questo principio non può entrare in conflitto con l'interesse generale il quale presuppone in particolare che i cittadini, i lavoratori e i consumatori siano protetti dai rischi in cui incorrono.

1.4. Il CESE è estremamente preoccupato delle lacune constatate per quanto riguarda le analisi d'impatto sociale o ambientale e il seguito riservato alle consultazioni. Chiede alla Commissione di essere maggiormente trasparente e di giustificare le ragioni per (non) sottoporre una determinata disposizione o proposta di disposizione a una valutazione d'impatto e/o ex post.

1.5. Il CESE chiede alla Commissione di garantire una valutazione integrata ed equilibrata delle dimensioni economica, sociale e ambientale. A suo avviso, infatti, gli obiettivi fissati dalla Commissione saranno raggiunti solo se si terrà conto di tutte queste dimensioni e delle preoccupazioni espresse da tutte le parti interessate.

1.6. Il CESE ricorda che una legislazione intelligente non esime dal rispetto della regolamentazione in materia di protezione dei cittadini, dei consumatori e dei lavoratori, né delle norme sulla parità di genere o di quelle ambientali, e non può avere l'effetto di impedirne un miglioramento.

1.7. Il CESE ritiene che una legislazione intelligente debba rispettare la dimensione sociale del mercato interno prevista dal trattato, soprattutto a livello di trasposizione degli accordi negoziati nel quadro del dialogo sociale europeo.

⁽¹⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pag. 107, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 87 e GU C 327 del 12.11.2013, pag. 33.

1.8. Il CESE chiede alla Commissione di tenere maggiormente in considerazione i punti di vista espressi nel corso delle consultazioni e di giustificare il modo in cui (non) ne è stato tenuto conto. Più in generale, propone alla Commissione di strutturare meglio le consultazioni soprattutto su base istituzionale e rappresentativa, attingendo alle risorse degli organi consultivi rappresentativi o dei loro omologhi già esistenti sia a livello europeo che negli Stati membri e nelle regioni.

1.9. Il CESE intende rispondere positivamente alla richiesta generale di collaborazione rivolta dalla Commissione alle parti sociali e alla società civile. Esso è pronto a collaborare più attivamente al programma, ferme restando le altre forme di dialogo sociale europeo.

1.10. Il CESE appoggia la realizzazione delle valutazioni ex post proposte dalla Commissione, purché queste siano effettuate a una certa distanza. In caso contrario, il programma REFIT produrrebbe una situazione di instabilità e di incertezza giuridica permanente per i cittadini e le imprese.

1.11. Il CESE ritiene che la Commissione abbia acquisito al suo interno l'esperienza necessaria per migliorare la procedura. Appoggia quindi la proposta della Commissione di creare un nuovo gruppo ad alto livello che accompagni le future attività solo qualora esso apporti un reale valore aggiunto.

2. Contenuto essenziale del documento della Commissione — Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive

2.1. Sulla scia delle sue precedenti comunicazioni sul programma REFIT ⁽²⁾ collegate con le comunicazioni sui temi *Legiferare meglio* e *Legiferare con intelligenza* ⁽³⁾, la Commissione europea ricorda che la regolamentazione dell'Unione europea svolge un ruolo cruciale a favore della crescita e dell'occupazione.

2.2. La Commissione sottolinea che ciò suscita numerose aspettative da parte sia delle imprese (parità di condizioni ed agevolazione della competitività) sia dei cittadini (protezione dei loro interessi, soprattutto in materia di salute e sicurezza, qualità dell'ambiente e diritto alla privacy).

2.3. La sfida consiste nel mantenere questa legislazione semplice. È opportuno non andare al di là di ciò che è strettamente necessario per conseguire gli obiettivi strategici ed evitare il sovrapporsi di norme.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE sostiene gli obiettivi generali del programma REFIT elaborato dalla Commissione e rimanda in special modo ai propri pareri ⁽⁴⁾ sui temi *Legiferare meglio* e *Legiferare con intelligenza*, in cui si esamina anche la questione di come rispondere alle esigenze delle PMI.

3.2. Il CESE è favorevole alla riduzione degli oneri e dei gravami che pesano sulle (piccole, medie e micro) imprese e sui cittadini. La Commissione dovrebbe infatti concentrare la propria attenzione sulla qualità più che sulla quantità, dando priorità alla riduzione degli oneri amministrativi considerati come altrettanti costi per le imprese e come ostacoli alla loro competitività, all'innovazione e alla creazione di occupazione. Ovviamente questa operazione va compiuta tenendo conto dell'obiettivo e della finalità per i quali sono stati introdotti degli obblighi.

3.3. Se è opportuno evitare una duplicazione delle informazioni richieste, per una buona governance pubblica è però necessario disporre dei dati e delle informazioni pertinenti ed essenziali per l'applicazione, il controllo e la valutazione delle politiche.

⁽²⁾ *Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea*, COM(2012) 746 definitivo, e *Adeguatezza ed efficacia della regolamentazione (REFIT): risultati e prossime tappe*, COM(2013) 685 definitivo.

⁽³⁾ *Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea*, COM(2009) 15 definitivo; comunicazioni della Commissione *Legiferare con intelligenza nell'Unione europea*, COM(2010) 543 definitivo; e *Legiferare con intelligenza — Rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese*, COM(2013) 122 definitivo.

⁽⁴⁾ GU C 327 del 12.11.2013, pag. 33, GU C 248 del 25.8.2011, pag. 87 e GU C 48 del 15.2.2011, pag. 107.

3.4. Il CESE condivide il parere espresso dalla Commissione secondo cui la necessità di certezza e prevedibilità giuridica mal si coniuga con il ricorso a soluzioni a breve termine, in quanto ritiene che qualunque revisione della legislazione debba essere il risultato di una profonda riflessione e inquadrarsi in una prospettiva a lungo termine in modo da garantire prevedibilità, sicurezza giuridica e trasparenza.

3.5. Il CESE ricorda che una legislazione intelligente non esime dal rispetto della regolamentazione in materia di protezione dei cittadini, dei consumatori e dei lavoratori (*né comprimere i diritti dei lavoratori né ridurre il livello minimo delle loro tutele, specie in fatto di salute e sicurezza sul luogo di lavoro*⁽⁵⁾), di parità di genere o di norme ambientali. Questa legislazione intelligente deve consentire eventuali sviluppi e migliorie.

3.6. A tale proposito il CESE si rallegra che la Commissione ribadisca che REFIT non mette in causa gli obiettivi politici fissati né interviene a detrimento della salute e della sicurezza dei cittadini, dei consumatori, dei lavoratori o dell'ambiente. Il CESE sottolinea tuttavia che non si tratta in questo caso solo di evitare di nuocere alla salute dei cittadini, ma di assicurarsi di agire in nome dell'interesse generale e della protezione adeguata dei cittadini contro tutti i rischi a cui vanno incontro, siano essi legati o meno alla loro salute. Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo, riunitisi rispettivamente il 26 e 27 giugno e il 4 febbraio 2014, hanno espresso preoccupazioni analoghe⁽⁶⁾.

3.7. Il CESE ritiene che una legislazione intelligente debba rispettare la dimensione sociale del mercato interno prevista dal trattato, soprattutto a livello di trasposizione degli accordi negoziati tra parti sociali nel quadro del dialogo sociale europeo.

3.8. A giudizio del CESE, REFIT dev'essere un obiettivo condiviso a livello dell'UE, degli Stati membri, delle parti sociali e di altri diretti interessati secondo l'auspicio formulato dalla Commissione. Occorre creare la fiducia e fare in modo che non sussistano malintesi riguardo alle finalità del programma. Alcune delle misure annunciate o adottate⁽⁷⁾ hanno infatti suscitato diffidenza in taluni diretti interessati e nei cittadini.

3.9. Il CESE ritiene infatti che gli obiettivi fissati dalla Commissione saranno raggiunti solo se si terrà conto delle preoccupazioni espresse da tutte le parti interessate.

4. Attuazione del programma

4.1. Il CESE prende atto dello stato di avanzamento nell'attuazione del programma REFIT. Si compiace in particolare del fatto che la Commissione cerchi di migliorarne gli strumenti avviando in particolare una consultazione sulla realizzazione delle valutazioni d'impatto e sulla stessa procedura di consultazione. È infatti essenziale che questi elementi orizzontali del programma non offrano il fianco ad alcuna critica.

4.2. Il fatto di associare le valutazioni ex post a quelle d'impatto non deve come conseguenza compromettere l'applicazione efficace delle regole adottate democraticamente. Il CESE appoggia la realizzazione delle valutazioni ex post proposte dalla Commissione, purché queste siano effettuate a una certa distanza. Una valutazione ex post ha infatti senso solo se condotta dopo un certo numero di anni dalla data limite per il recepimento di una disposizione nel diritto nazionale. In caso contrario, il programma REFIT produrrebbe una situazione di instabilità e di incertezza giuridica permanente per i cittadini e le imprese.

4.3. Il CESE si compiace del fatto che la Commissione sottolinei ripetutamente la necessità di un coinvolgimento delle parti sociali, della società civile e delle PMI. Constata infatti che finora si è trattato di una dichiarazione di principio più che di una pratica strutturata volta a discutere e a tener conto delle proposte avanzate.

⁽⁵⁾ GU C 327 del 12.11.2013, pag. 33.

⁽⁶⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2014 «sull'adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sulla sussidiarietà e la proporzionalità (**Legiferare meglio — 19ª relazione riguardante l'anno 2011**)» in cui, oltre alla necessità di disporre di una legislazione semplice, efficace, efficiente, comprensibile ed accessibile al minimo costo, si sottolinea che «la valutazione riguardante l'impatto delle nuove normative sulle PMI o sulle grandi imprese non può [...] comportare la discriminazione dei lavoratori in funzione delle dimensioni della loro impresa e non può indebolire i loro diritti fondamentali, fra cui i diritti all'informazione e alla consultazione, le condizioni di lavoro, il benessere sul luogo di lavoro e i diritti in materia di sicurezza sociale, e non può rappresentare un ostacolo al miglioramento di tali diritti o al rafforzamento della loro protezione sul luogo di lavoro, di fronte a rischi professionali vecchi e nuovi».

Il Consiglio europeo riunitosi il 26 e 27 giugno 2014 ha precisato da parte sua che «la Commissione, le altre istituzioni dell'UE e gli Stati membri sono invitati a proseguire l'attuazione del programma REFIT in modo ambizioso, tenendo conto della protezione dei consumatori e dei lavoratori nonché degli aspetti sanitari e ambientali».

⁽⁷⁾ I settori interessati sono in particolare Reach, l'ambiente, l'acquis in materia di salute e sicurezza sul lavoro, la tutela delle lavoratrici gestanti e un miglior accesso al congedo parentale, la salute e la sicurezza sul lavoro per gli acconciatori, i disturbi muscolo-scheletrici, gli agenti cancerogeni e mutageni, i tachigrafi, l'orario di lavoro, il lavoro a tempo parziale, il lavoro temporaneo, l'informazione-consultazione, l'informazione in materia di contratti di lavoro, l'etichettatura dei prodotti alimentari o quella relativa all'ambiente, le informazioni sull'utilizzo dei medicinali, gli obblighi in materia di informazione sui costi dei servizi finanziari.

4.3.1. Il CESE ritiene altresì indispensabili il coinvolgimento e la consultazione — tramite i canali più appropriati — delle strutture rappresentative della società civile, dei sindacati e delle PMI.

4.4. Valutazioni d'impatto

4.4.1. Le relazioni 2012 e 2013 ⁽⁸⁾ dell'*Impact Assessment Board* (IAB, comitato per la valutazione d'impatto) evidenziano le lacune della procedura e gli sforzi compiuti per migliorarla.

Si tratta in particolare delle seguenti lacune:

- in numerose valutazioni d'impatto non si tiene conto in modo corretto e obiettivo dei diversi pareri espressi in occasione delle consultazioni,
- occorre proseguire gli sforzi soprattutto al fine di tener conto delle opzioni veramente alternative (chiarezza, giustificazione, proporzionalità), nonché di fornire informazioni sufficientemente dettagliate riguardo a tutte le opzioni (e non soltanto a quella preferita),
- la qualità della valutazione dell'incidenza sociale (positiva o negativa) e la portata e profondità dell'analisi d'impatto ambientale suscitano preoccupazione,
- occorre condurre valutazioni ex post della legislazione o dei programmi dell'UE esistenti,
- si privilegia una valutazione integrata dell'incidenza economica, sociale e ambientale.

4.4.2. Nella sua relazione 2013, lo IAB rileva una riduzione significativa del numero di pareri dedicati all'incidenza sulle PMI e le microimprese, motivata, a suo avviso, dal fatto che la Commissione ne tiene maggiormente conto soprattutto per quanto riguarda l'inversione dell'onere della prova per le microimprese. Lo IAB sottolinea che il numero di valutazioni dell'impatto sulla competitività è notevolmente aumentato rispetto al 2012 (+ 30 %). Ancora una volta viene evidenziata la mancanza di trasparenza rispetto ai pareri espressi e alle critiche formulate in occasione delle consultazioni, al pari della necessità di spiegare come si è tenuto conto delle preoccupazioni espresse.

4.4.3. Il CESE si compiace dello sforzo della Commissione e dello IAB per migliorare la qualità della procedura. Esso rileva che le valutazioni d'impatto sulle PMI e le microimprese sembrano maggiormente prese in considerazione rispetto al passato, in linea con i suoi precedenti pareri riguardanti i principi *Small Business Act*, *Pensare anzitutto in piccolo* e il test PMI. Il CESE sottolinea che questi sforzi devono proseguire. Rammenta che il principio *Pensare anzitutto in piccolo* non punta né mai potrebbe puntare ad esentare le microimprese e le PMI dall'applicazione della legislazione. Si tratta piuttosto di tener conto — al momento di elaborare la legislazione — del fatto che essa si applicherà anche a strutture di piccole dimensioni, senza condizionare la realizzazione dell'obiettivo a cui punta la legislazione stessa. Il CESE ritiene che questi principi non possano giustificare la determinazione del campo d'applicazione di questa regolamentazione solo in base alle dimensioni dell'impresa né andar contro l'interesse generale il quale prevede in particolare che i cittadini, i lavoratori e i consumatori siano protetti dai rischi in cui incorrono.

4.4.4. Il CESE è inoltre estremamente preoccupato da alcune constatazioni formulate in precedenza. Osserva infatti che, accanto alle valutazioni dell'impatto economico, sociale e ambientale, viene affrontata tutta una serie di altre dimensioni ⁽⁹⁾, nonostante che, a detta dello stesso IAB, la qualità delle valutazioni relative alle dimensioni sociali e ambientali lasci a volte a desiderare. Il CESE vorrebbe quindi assicurarsi che la Commissione disponga dei mezzi per effettuare contemporaneamente tutte queste valutazioni, senza compromettere così la qualità, gli equilibri, gli obiettivi, gli strumenti di misura e i parametri annunciati.

4.4.5. Il motivo, infine, per cui taluni progetti o proposte non sono sottoposti a valutazioni d'impatto, soprattutto nella filiera Ecofin (*two pack, six pack*) non è chiaro ed alimenta la sensazione in alcuni diretti interessati che la procedura sia maggiormente orientata verso gli aspetti economici (e di competitività) rispetto agli altri due pilastri. Come sottolinea la Commissione, l'obiettivo di semplificazione deve essere perseguito e condiviso da tutti, nonché fondarsi su valutazioni solide e credibili.

⁽⁸⁾ Relazione 2012 dello IAB, Relazione 2013 dello IAB.

⁽⁹⁾ Elenco dei documenti di riferimento in materia di valutazione d'impatto contenuti nel sito della Commissione (in inglese): Orientamenti della Commissione europea sulla valutazione d'impatto (gennaio 2009): Orientamenti + Allegati 1 — 13; altri documenti di riferimento delle DG: *Operational Guidelines to Assess Impacts on Micro-Enterprises* (Segretariato generale + DG Imprese e industria); *Operational Guidance for Assessing Impacts on Sectoral Competitiveness within the Commission Impact Assessment System* — A «Competitiveness Proofing» Toolkit for use in Impact Assessments; *Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments*; *Assessing Social Impacts*; *Assessing Territorial Impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System*.

4.4.6. Il CESE chiede alla Commissione di:

- essere maggiormente trasparente e giustificare le ragioni per (non) sottoporre una determinata disposizione o proposta di disposizione a una valutazione d'impatto,
- vigilare affinché si tenga maggiormente conto dell'interesse generale,
- adottare azioni per tener conto in modo più equilibrato delle tre dimensioni (economica, sociale e ambientale) secondo un approccio integrato e per garantire la qualità delle valutazioni a questo livello,
- tenere maggiormente in considerazione i punti di vista espressi nel corso delle consultazioni e giustificare il modo in cui (non) sono stati presi in considerazione.

4.4.7. Il CESE si rammarica che la comunicazione della Commissione non faccia esplicito riferimento al suo ruolo di organo consultivo della società civile che emette pareri sugli aspetti essenziali della legislazione dell'UE. Il CESE intende peraltro rispondere positivamente alla richiesta più generale di collaborazione rivolta dalla Commissione alle parti sociali e alla società civile e si dichiara quindi pronto a collaborare più attivamente al miglioramento della procedura tramite una consultazione o l'apporto delle proprie conoscenze.

4.5. *Procedura di consultazione*

4.5.1. La Commissione insiste sulla funzione essenziale della consultazione dei diretti interessati nel corso della procedura, dei cui risultati, però, non sempre si tiene conto. Il tasso di risposte alle consultazioni aperte lanciate dalla Commissione, la questione della rappresentatività dei partecipanti e, di conseguenza, il carattere a volte scarsamente rappresentativo delle risposte contribuiscono tutti peraltro ad abbassare il livello qualitativo della procedura. Il CESE si chiede se il moltiplicarsi delle consultazioni, nonché gli strumenti, il tempo e la disponibilità che esse richiedono per poter rispondere con cognizione di causa possano spiegare queste constatazioni. A volte, inoltre, il modo di formulare le domande sembra suggerire la risposta, e ciò può sollevare dubbi quanto all'obiettività e imparzialità della procedura.

4.5.2. È sulla «consultazione» che poggiano le proposte legislative di qualità fondate su dati comprovati. Una consultazione precoce e adeguata delle imprese, soprattutto PMI, e dei loro rappresentanti consentirebbe di adottare decisioni sulla base dell'analisi dei fatti, dell'esperienza e dei punti di vista dei destinatari del diritto coinvolti nella sua applicazione. Lo stesso vale per le diverse organizzazioni che rappresentano i cittadini (lavoratori e percettori di prestazioni sociali, consumatori ecc.).

4.5.3. Il CESE chiede che sia assegnata priorità assoluta alle parti sociali e alle organizzazioni intermedie interessate. La consultazione diretta e individuale delle PMI e dei consumatori si è rivelata non efficace, aneddotica e non rappresentativa. Le organizzazioni interessate devono inoltre disporre della possibilità reale di partecipare alla preparazione delle consultazioni e dei questionari.

4.5.4. Il CESE si chiede allora se non sia preferibile strutturare meglio la consultazione su base istituzionale e rappresentativa attingendo alle risorse degli organi consultivi rappresentativi già esistenti e, a seconda dei casi, creandone altri qualora ciò si riveli appropriato.

4.5.5. Il CESE propone che le consultazioni siano condotte anche dagli organi rappresentativi esistenti al livello sia dell'UE sia degli Stati membri, ricordando che in caso contrario, esistono strutture di consultazione che possono svolgere tale funzione.

4.5.6. Il CESE raccomanda di avvalersi delle competenze e del potenziale delle federazioni europee dei datori di lavoro, delle imprese, dei sindacati e delle ONG, a cui assegnare anche il compito di condurre le inchieste e gli studi necessari, invece di affidarsi soltanto a consulenti privati.

4.5.7. Il CESE è comunque pronto ad assumersi le proprie responsabilità in questo senso, ferme restando le altre modalità di funzionamento del dialogo sociale europeo.

5. Osservazioni specifiche

5.1. Il CESE ritiene che il programma REFIT dovrebbe essere ambizioso e nel contempo semplice, chiaro e trasparente.

5.2. Il proliferare di denominazioni diverse per le agende e i programmi (Legiferare meglio, Legiferare con intelligenza, Pensare anzitutto in piccolo ecc.) ha provocato una certa confusione.

La gerarchia di questi programmi e progetti e la loro interazione andrebbero chiarite perché il pubblico capisca a chi sono indirizzati.

5.3. Il moltiplicarsi delle entità coinvolte nella procedura, dei canali per la consultazione e per il trattamento delle proposte nuoce alla trasparenza delle operazioni.

5.4. In nome, ancora una volta, dell'efficacia e della trasparenza e in considerazione dei meccanismi esistenti, anche a livello di Parlamento europeo, il CESE appoggerà la proposta della Commissione di creare un nuovo gruppo ad alto livello che accompagni le future attività solo se sarà dimostrato il suo reale valore aggiunto. Ritiene infatti che la Commissione abbia acquisito le competenze necessarie al suo interno per migliorare la procedura.

5.5. Secondo quanto rilevato dal CESE, la Commissione ritiene che delle valutazioni d'impatto dovrebbero essere condotte a ciascuna tappa del processo legislativo, anche nel caso degli emendamenti presentati dai colegislatori. In un sistema che prevede due colegislatori ed è contraddistinto dalla ricerca del compromesso, non si ritiene opportuno dare l'ultima parola all'uno o all'altro dei due in termini di valutazione d'impatto (con il rischio di distorcere le regole stabilite dal trattato in materia decisionale).

5.6. Il CESE ricorda peraltro che l'obiettivo del programma REFIT è anche connesso all'applicazione del diritto nell'UE. Gli orientamenti della Commissione in materia di valutazione d'impatto prevedono anche di verificare se, in alcuni casi, il problema sollevato possa essere risolto tramite un'applicazione efficace del diritto.

5.7. Il CESE plaude agli sforzi compiuti dalla Commissione per accompagnare e controllare la trasposizione efficace delle direttive nei singoli Stati membri. Ribadisce le constatazioni già contenute nella *30^a Relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea* ⁽¹⁰⁾. In questa si precisa infatti che i ritardi e le infrazioni si riscontrano più in particolare nei settori dell'ambiente, dei trasporti e della fiscalità. Il CESE si preoccupa del fatto che, per il 2012, i problemi riguardino essenzialmente e in ordine decrescente i trasporti, la salute, i consumatori, l'ambiente, il mercato interno e i servizi.

5.8. Il CESE ritiene infatti che le esenzioni indiscriminate, qualunque sia il settore, aprano la via agli Stati membri per una legiferazione nazionale alla carta — con la conseguenza di contribuire ad accrescere la complessità legislativa e l'incertezza e insicurezza giuridiche nel mercato interno. Il CESE ricorda che nei propri pareri precedenti aveva già chiesto di ricorrere più sistematicamente, ove appropriato, allo strumento del regolamento che, oltre a garantire una maggiore sicurezza giuridica, risolverebbe in parte questo problema.

5.9. Il CESE ricorda che nei propri pareri precedenti sulla sovraregolamentazione (*gold plating*) e la regolamentazione intelligente aveva già ribadito la necessità di una migliore qualità dei testi giuridici adottati. A suo avviso è necessario proseguire gli sforzi in questa direzione per poter attuare con efficacia gli obiettivi politici perseguiti dall'UE.

5.10. Il CESE ricorda altresì che, in taluni casi, l'autoregolamentazione e/o la coregolamentazione possono costituire uno strumento di prevenzione efficace o complementare, utile per l'azione legislativa purché esso sia debitamente inserito nel contesto di un ampio quadro normativo, il quale deve essere chiaro, ben definito e regolato da principi soprattutto di trasparenza, indipendenza, efficacia e responsabilità.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/annual_report_30/com_2013_726_it.pdf

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Verso un rinnovato consenso sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale: piano d'azione dell'Unione europea»

COM(2014) 392 final

(2015/C 230/11)

Relatore: Pedro Augusto ALMEIDA FREIRE

La Commissione europea, in data 16 luglio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Verso un rinnovato consenso sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale: piano d'azione dell'Unione europea

COM(2014) 392 final.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 novembre 2014.

Alla sua 503a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 144 voti favorevoli, 3 voti contrari e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente l'approccio generale della Commissione che consiste nell'adottare:

- un piano d'azione per la lotta contro la violazione dei diritti di proprietà intellettuale nell'Unione europea. Questo piano d'azione contiene una serie di misure volte ad orientare nuovamente la politica dell'UE in materia di protezione dei diritti di proprietà intellettuale sulle infrazioni commesse a livello commerciale, in base all'approccio *«follow the money»* («segui il denaro»), e
- una strategia per la protezione e il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nei paesi terzi il cui obiettivo è quello di definire un approccio su scala internazionale esaminando gli sviluppi recenti e fornendo soluzioni per migliorare i mezzi d'azione di cui la Commissione dispone attualmente, promuovere norme più severe in materia di proprietà intellettuale nei paesi terzi ed eliminare il commercio di beni contraffatti.

La violazione dei diritti di proprietà intellettuale è infatti un fenomeno globale che merita un trattamento a trecentosessanta gradi.

1.2. Il CESE sostiene l'obiettivo del piano d'azione di lottare contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale su scala commerciale, in quanto dette violazioni ostacolano gli investimenti nell'innovazione e nella creazione di posti di lavoro sostenibili nell'Unione europea e comportano una diminuzione delle entrate fiscali.

1.3. Il CESE prende atto del ruolo sempre più importante che svolge l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI) in sede di elaborazione e monitoraggio delle strategie della Commissione europea in materia di promozione e tutela dei diritti di proprietà intellettuale, tra cui l'approccio a più obiettivi illustrato nel piano d'azione.

1.4. Il CESE segue l'approccio pragmatico della Commissione che consiste nel privilegiare strumenti quali il principio *«segui il denaro»* e la partecipazione delle parti interessate.

1.5. Il Comitato può seguire l'impostazione «a più obiettivi» della Commissione, purché detti obiettivi siano definiti meglio e caratterizzati nei loro aspetti quantitativi e qualitativi; in particolare approva le campagne di comunicazione dell'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale (in appresso *«l'Osservatorio»*) destinate a sensibilizzare i giovani ⁽¹⁾ circa le ripercussioni delle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale; questo vale anche per i giudici e per tutti coloro che operano nel campo del diritto ⁽²⁾.

⁽¹⁾ <https://oami.europa.eu/ohimportal/fr/web/observatory/news/-/action/view/1251336>

⁽²⁾ Seminario **dei giudici sulla contraffazione e il riciclaggio di denaro del 16 e 17 ottobre 2014**, tenutosi presso l'Ufficio dell'armonizzazione del mercato interno (UAMI) <https://oami.europa.eu/ohimportal/fr/web/observatory/news/-/action/view/1574263>. Cfr. anche GU L 354 del 28.12.2013, pag. 73 e COM(2014) 144 final.

1.6. Il CESE approva altresì l'attenzione attribuita dalla Commissione alle PMI onde facilitare l'accesso di queste ultime alle procedure di ricorso in giustizia e accoglie favorevolmente il progetto europeo IPorta, strumento di sostegno alle PMI ⁽³⁾ che prende in esame le questioni legate alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale e coordina i sistemi nazionali di assistenza.

1.7. Il CESE chiede alla Commissione di garantire che i mezzi per la tutela effettiva della proprietà intellettuale in Europa siano accessibili, anche dal punto di vista finanziario, a tutte le imprese, indipendentemente dalle loro dimensioni.

1.8. Si rammarica tuttavia che la Commissione abbia optato per un approccio basato esclusivamente su strumenti non legislativi senza nemmeno evocare l'opportunità di valutare gli strumenti legislativi esistenti e l'opportunità di sottoporli ad una revisione. Sottolinea a tale proposito che la Commissione avrebbe potuto essere più ambiziosa e prendere in considerazione anche questo parametro.

1.9. Esprime infine le sue riserve circa il ruolo che la Commissione sembra attribuire all'impiego di sistemi di attuazione volontaria, di protocolli di accordi volontari e di buone pratiche in un ambito che riguarda la pratica della contraffazione e della pirateria.

2. Osservazioni generali

2.1. Il piano d'azione dell'UE «Verso un rinnovato consenso sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale» comprende dieci azioni specifiche e prevede una nuova politica volta a creare e utilizzare strumenti per lottare in particolare contro le attività che costituiscono una violazione dei diritti di proprietà industriale su scala commerciale. Tali attività sono le più dannose e rappresentano una sfida di rilievo per l'UE in quanto ostacolano gli investimenti nell'innovazione e nella creazione di posti di lavoro sostenibili e comportano una diminuzione delle entrate fiscali.

2.2. Fra questi nuovi strumenti, per ora esclusivamente non legislativi, figurano azioni basate sull'approccio «seguite il denaro» (*«follow the money»*), la cui finalità è di impedire ai trasgressori su *scala commerciale* di accedere ai mezzi di promozione e di distribuzione di prodotti contraffatti e di privarli delle loro entrate.

2.3. Il piano d'azione dell'UE «Verso un rinnovato consenso sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale», contenuto nella comunicazione della Commissione oggetto del presente parere, e la strategia per la protezione e l'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale nei paesi terzi perseguono obiettivi comuni:

- i) utilizzare tutti gli strumenti disponibili per scoraggiare e impedire efficacemente l'ingresso e la diffusione nel mercato interno di prodotti contraffatti provenienti da paesi terzi,
- ii) stimolare gli investimenti, la crescita e l'occupazione nei settori che fanno grande affidamento sulla proprietà intellettuale e che sono essenziali per l'economia dell'UE.

2.4. Un altro aspetto importante di questo processo è quello di sensibilizzare i consumatori e i produttori circa le conseguenze delle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale non solo attraverso la sensibilizzazione vera e propria ma anche grazie all'organizzazione di dibattiti.

2.5. A livello europeo le azioni saranno attuate dalla Commissione, se del caso in collaborazione con l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI), che dal giugno 2012 ospita l'Osservatorio ⁽⁴⁾. In uno studio pubblicato da quest'ultimo il 25 novembre 2013 ⁽⁵⁾ è stato possibile constatare che gli intervistati, in particolare i più giovani, erano poco sensibili alla portata dell'impatto che le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale potevano avere sul mantenimento e sulla creazione di posti di lavoro ad essa legati. Dallo stesso studio è inoltre emerso che i giovani europei avevano la sensazione che il sistema della proprietà intellettuale arrecasse vantaggi soprattutto alle grandi imprese.

2.6. La Commissione pertanto ha scelto un approccio a più obiettivi che prende in considerazione l'analisi dei motivi per i quali le contraffazioni sono sempre più richieste dalla cosiddetta «generazione digitale». Una parte di questa strategia comprende lo sviluppo, da parte dell'Osservatorio, di mezzi di comunicazione destinati a sensibilizzare i cittadini dell'Unione sulle ripercussioni delle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale soprattutto a livello occupazionale ed economico.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index_fr.htm

⁽⁴⁾ Il regolamento (UE) n. 386/2012 del 19 aprile 2012 assegna all'UAMI vari compiti intesi a facilitare e a sostenere le attività delle autorità nazionali, del settore privato e delle istituzioni dell'UE nella lotta contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale. Tali compiti non comprendono la partecipazione a singole operazioni o indagini condotte dalle autorità nazionali, né le materie di cui al titolo V della parte III del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ad esempio la cooperazione giudiziaria in materia penale e la cooperazione di polizia).

⁽⁵⁾ Cfr. il sito oami.europa.eu. Questo studio si basava su una rassegna delle pubblicazioni in materia, su un'indagine qualitativa presso 250 cittadini europei di età compresa tra i 15 e i 65 anni e su dati quantitativi ricavati da un sondaggio telefonico presso oltre 26 000 cittadini europei.

3. Osservazioni specifiche

3.1. Per il momento, la Commissione non si sofferma sul contenuto delle misure ma assicura di voler procedere a una consultazione sugli strumenti non legislativi che comprendono l'approccio «*seguì il denaro*» (*follow the money*) il cui obiettivo è quello di privare i trasgressori su scala commerciale dei mezzi per promuovere e distribuire beni contraffatti e delle relative entrate. Questi strumenti saranno elaborati in modo trasparente e rigoroso onde garantirne l'efficacia nella lotta contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale.

3.2. Il meccanismo sarà affiancato da misure di cooperazione tra le autorità europee e da dibattiti/negoziati con i paesi terzi. Ad esempio, bisognerà «*servirsi di tutti i mezzi a disposizione per dissuadere e impedire efficacemente l'ingresso e la diffusione di prodotti contraffatti nei mercati dell'UE e in quelli dei paesi terzi*».

3.3. Questi strumenti *non legislativi* riposeranno sulla buona volontà dei vari soggetti, il che significa che non ci sarà bisogno di ricorrere a nuovi strumenti legislativi ma che ci si dovrà basare su quelli già esistenti. Il vantaggio di queste soluzioni negoziate consiste nella loro rapidità di attuazione. Queste misure preventive permetteranno di migliorare l'efficacia dei sistemi di ricorso presso i tribunali civili. Per raggiungere questo obiettivo bisogna che le misure vengano elaborate nella piena trasparenza e che prendano in considerazione anche gli interessi pubblici in gioco.

3.4. Il CESE ritiene che questo approccio limitato, in particolare per quanto riguarda il ricorso all'autoregolamentazione, nella sua versione fatta di «accordi volontari» o di «buone pratiche», non possa sostituire l'azione legislativa in ambiti che devono essere oggetto di una regolamentazione efficace.

4. Il concetto di «scala commerciale»

4.1. Il concetto di «*scala commerciale*», concernente le misure citate nel piano d'azione della Commissione, è ben più ampio di quanto di primo acchito si possa pensare. Il piano d'azione non dice molto al riguardo ma il CESE fa osservare che tale concetto figura già nell'acquis dell'Unione e permette di rafforzare l'intensità delle misure d'ingiunzione e delle sanzioni civili.

4.2. Il CESE sottolinea che la «*scala commerciale*» può indicare operazioni non necessariamente effettuate per «scopi commerciali».

4.3. Tale concetto, che ritroviamo nella direttiva 2004/48 sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale⁽⁶⁾, è la base del ricorso a talune procedure di diritto civile. Per esempio, il criterio di «*scala commerciale*» consente ad un giudice nazionale di imporre misure conservative quali il sequestro conservativo dei beni mobili o immobili del presunto autore della violazione, compreso il blocco dei suoi conti bancari e di altri averi di quest'ultimo (articolo 9, paragrafo 2 della direttiva). In alcuni Stati membri questo criterio è utilizzato anche per mettere in atto sanzioni penali, anche se questo non figura nell'acquis dell'Unione.

4.4. Altri strumenti legislativi dell'UE utilizzano concetti analoghi a quello di «*scala commerciale*»; ad esempio la direttiva 2001/29/CE sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione⁽⁷⁾ fa riferimento ai concetti di «*carattere commerciale*», «*scopi commerciali*», «*vantaggio economico o commerciale diretto o indiretto*» o «*uso commercialmente rilevante*».

L'articolo 13, lettera a) della direttiva 98/71/CE del 13 ottobre 1998 sulla protezione giuridica dei disegni e dei modelli⁽⁸⁾, articolo che fa riferimento alla limitazione dei diritti conferiti dalla registrazione del disegno o modello, dispone che «*I diritti conferiti dal disegno o modello in forza della registrazione non sono esercitati riguardo agli atti compiuti in ambito privato e per fini non commerciali*».

4.5. Per concludere, spetta dunque al giudice pronunciarsi caso per caso, col rischio di creare una giurisprudenza incoerente, inadeguata e, dunque, incerta.

4.6. I servizi della Commissione, rendendosi conto dell'ambiguità del concetto e dell'incertezza giuridica che questo comporta, hanno invitato l'Osservatorio a raccogliere la giurisprudenza nazionale relativa alle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale al fine, tra l'altro, di rendere la nozione meno vaga. Inoltre, a seguito di un appello a manifestare interesse lanciato la scorsa estate nell'ambiente universitario al fine di analizzare i concetti economici della proprietà intellettuale, il 19 settembre 2014 è stato organizzato un primo seminario economico. Taluni esperti hanno in tale occasione esaminato l'uso pratico dei concetti di «*scala commerciale*» e di «*scopi commerciali*» nel contesto delle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale⁽⁹⁾ e dei mezzi per inserire dette violazioni in una prospettiva economica.

⁽⁶⁾ Cfr. GU L 195 del 16.6.2004, pag. 16.

⁽⁷⁾ Cfr. GU L 167 del 22.6.2001, pag. 10.

⁽⁸⁾ Cfr. GU L 289 del 28.10.1998, pag. 28.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/workshops/140919-workshop_en.pdf

4.7. Tenendo conto delle poste in gioco che questa riflessione comporta, il CESE auspica che i servizi della Commissione analizzino la questione e comunichino le loro conclusioni alle parti interessate, tra cui la società civile.

5. «Segui il denaro»

5.1. Al centro della comunicazione vi sono sia Internet sia le reti di distribuzione fisica. Il testo concerne inoltre i prodotti digitali e non digitali nonché le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale che possono nuocere alla loro creazione, promozione, distribuzione e utilizzazione. L'approccio «segui il denaro» consiste dunque nel dissuadere i fabbricanti di prodotti contraffatti dal commercializzarli illegalmente.

5.2. Attuando questo approccio, si farà in modo che tutti i soggetti che operano nel circuito a forte valore aggiunto di proprietà intellettuale adottino anticipatamente le misure necessarie per restare competitivi sul mercato. L'innovazione deve continuare ad essere il filo conduttore di questi mercati, onde promuovere gli investimenti nelle attività basate sulla creazione e sull'invenzione.

5.3. Questo dovrebbe rafforzare la fiducia nei mercati digitali e permettere la distribuzione di prodotti competitivi a forte valore aggiunto di proprietà intellettuale nonché la crescita e l'espansione di questi mercati. L'obiettivo è quello di passare da una politica della proprietà intellettuale incentrata sulle sanzioni e sul risarcimento delle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale ad una prospettiva basata maggiormente sulla prevenzione e sull'inclusione che garantisca al consumatore sul mercato interno un'offerta ampia e diversificata di prodotti a forte valore aggiunto di proprietà intellettuale.

5.4. La Commissione propone di pubblicare ogni due anni una relazione sul monitoraggio dell'attuazione di questa politica. Il CESE insisterà affinché la prima di queste relazioni contenga indicatori validi e venga pubblicata in tempo utile.

5.5. Una maggiore sicurezza dei servizi di pagamento mediante sistemi di ricorso in caso di acquisto non intenzionale di beni contraffatti potrà inoltre rafforzare la protezione dei consumatori e la loro fiducia nel mercato interno. La Commissione ha annunciato a tale proposito una consultazione pubblica relativa all'impatto dei regimi di protezione dei consumatori sulla lotta contro le violazioni dei diritti di proprietà intellettuale su scala commerciale.

5.6. Considerando lo stretto legame che unisce le due iniziative della Commissione e l'importanza dell'approccio «segui il denaro», il CESE auspica che la Commissione avvii una consultazione di ampio respiro sulla questione fondamentale della protezione dei consumatori nel settore dei servizi di pagamento e che estenda tale processo in maniera generale anche all'approccio «segui il denaro».

5.7. Il CESE invita infine i servizi della Commissione a consultare i soggetti economici affinché, nel valutare i risarcimenti dovuti in caso di contraffazione, questi ultimi possano far valere la loro esperienza per quanto concerne la presa in considerazione dei benefici dei fabbricanti di prodotti contraffatti ⁽¹⁰⁾.

6. Le PMI

6.1. In alcuni Stati membri, per più di una PMI su due (54 %) la proprietà intellettuale è un tema poco importante oppure (46 %) è sì un argomento familiare ma viene vista come una fonte di costi, complessità e lungaggini. In un'economia dominata dalla conoscenza, in cui elementi immateriali quali il know how, la reputazione, il design o l'immagine hanno assunto un'importanza capitale, la cosa desta una certa sorpresa ⁽¹¹⁾.

6.2. Dall'esame di alcuni dati quantificati sembra inoltre che le PMI che inseriscono la proprietà intellettuale nelle loro strategie di sviluppo conseguano migliori risultati economici rispetto alle altre. In Francia, ad esempio, i 32 vincitori dei Trofei INPI (Istituto nazionale della proprietà industriale) per l'innovazione 2010 nella categoria PMI hanno creato 614 posti di lavoro dal 2006, quintuplicato il loro fatturato tra il 2006 e il 2009 e raddoppiato il loro fatturato all'esportazione. Nello stesso periodo, queste imprese hanno condotto maggiori sforzi nel campo della ricerca e sviluppo, con un aumento del loro bilancio del 65,6 % ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ In Francia, ad esempio, questo principio già esiste (cfr. la legge n. 2014-315 dell'11 marzo 2014 in vigore dal 14 marzo 2014). L'articolo L. 615-7 del Codice di proprietà intellettuale (CPI) modificato dall'articolo 2 di detta legge prevede ora che per calcolare i danni il tribunale dovrà prendere in considerazione in maniera distinta le conseguenze economiche negative, il danno morale e i benefici realizzati dal produttore di beni contraffatti, compresi i mancati investimenti intellettuali materiali e promozionali, a Tale principio tuttavia è di difficile attuazione, spesso perché non è facile dimostrare i benefici realizzati dai produttori di beni contraffatti.

⁽¹¹⁾ <http://www.picarre.be/assets/Documents/Rapport-PIPICARR-tlchargeable3.pdf>

⁽¹²⁾ <http://www.journaldunet.com/economie/magazine/proprieite-industrielle.shtml>

6.3. Il CESE condivide dunque l'approccio della Commissione tendente a migliorare l'accesso delle PMI alle procedure di ricorso in giudizio in generale ⁽¹³⁾, e più particolarmente per quanto concerne le controversie in materia di proprietà intellettuale. In effetti, il costo finanziario e la complessità delle procedure giudiziarie spesso dissuadono le PMI innovative dal far valere i loro diritti di proprietà intellettuale, anche quelli relativi ai brevetti essenziali.

6.4. Il costo finanziario è un fattore determinante affinché le imprese europee investano nell'innovazione. Pertanto, la tutela della proprietà intellettuale, il rinnovo dei titoli di proprietà intellettuale e la loro protezione devono essere economicamente accessibili. Il brevetto unitario potrebbe a tale riguardo incoraggiare le imprese, incluse le PMI, i giovani imprenditori e le *start-up* a proteggere le loro invenzioni, a condizione che i costi per l'ottenimento del brevetto siano ragionevoli e non proibitivi. Alle imprese va inoltre garantito un accesso non eccessivamente costoso alla giustizia, compreso il tribunale unico dei brevetti.

6.5. Le PMI devono inoltre adottare strategie di commercializzazione o di distribuzione, ma nel Piano d'azione la Commissione giustamente sottolinea che molte di esse non riescono a svolgere questo compito con la dovuta efficacia per la mancanza delle competenze e delle esperienze necessarie per proteggere e promuovere in maniera adeguata i loro diritti di proprietà intellettuale.

6.6. A tale riguardo, il CESE è favorevole al progetto europeo IPorta, uno strumento di sostegno ⁽¹⁴⁾ che prende in esame le questioni relative alla tutela dei diritti di proprietà intellettuale e che coordina i sistemi nazionali di assistenza.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ La Commissione ha di recente proposto di rafforzare e migliorare l'attuale procedura europea di composizione delle controversie di modesta entità, procedura uniforme disponibile in tutti gli Stati membri (Regolamento (CE) n. 861/2007). Cfr. GU C 226 del 16.7.2014, pag. 43.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index_fr.htm

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito al «Libro bianco — Verso un controllo più efficace delle concentrazioni nell'UE»

COM(2014) 449 final

(2015/C 230/12)

Relatore: M. Juan MENDOZA CASTRO

La Commissione europea, in data 16 luglio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al:

«Libro bianco — Verso un controllo più efficace delle concentrazioni nell'UE»

COM(2014) 449 final.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 19 novembre 2014.

Alla sua 503^a sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 137 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie favorevolmente il Libro bianco poiché rafforza uno dei pilastri della politica di concorrenza dell'Unione e semplifica le procedure.

1.2. Attraverso il Libro bianco la Commissione intende stabilire un equilibrio tra l'interesse pubblico a colmare una lacuna nel sistema di regolamentazione e l'interesse delle imprese a mantenere i costi al livello più basso possibile. Occorre tuttavia evitare che la portata delle modifiche al regolamento sul controllo delle concentrazioni entri in contraddizione con questo obiettivo. Bisogna inoltre tener conto dei benefici che le concentrazioni apportano alle imprese.

1.3. Basandosi sulla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE e sulla pratica amministrativa, il CESE suggerisce che l'applicazione della teoria del pregiudizio su cui poggia il Libro bianco:

- a) sia basata sulla necessaria esposizione articolata degli eventuali pregiudizi arrecati alla concorrenza e, in ultima istanza, ai consumatori;
- b) sia intrinsecamente coerente;
- c) tenga conto degli incentivi che motivano tutte le parti;
- d) sia coerente (o per lo meno non in contraddizione) con le prove empiriche.

1.4. Il CESE raccomanda di tener conto, nel nuovo quadro regolamentare, anche delle ripercussioni sociali, in particolare sul piano dell'occupazione e della competitività delle imprese sui mercati mondiali.

1.5. Il Comitato ritiene che nel sistema di trasparenza «selettivo» proposto dalla Commissione sia necessario chiarire bene i concetti di «impresa concorrente» (in base al criterio che si applica alle misure antitrust) e di «impresa collegata a livello verticale» (tenendo conto della fissazione delle soglie), precisare il tipo di legame che deve sussistere affinché l'acquisizione di partecipazioni venga giudicata «significativa» e specificare il caso dei gruppi d'impresa con attività in diversi settori.

1.6. Il CESE ritiene importante che il prestigio di cui gode l'UE grazie al proprio sistema di controllo delle concentrazioni venga mantenuto e se possibile incrementato.

1.7. Anche se il Libro bianco rappresenta un passo avanti nella giusta direzione, si deve riflettere all'opportunità di adottare un approccio più ampio, tenendo conto dei cambiamenti importanti che si sono prodotti negli ultimi venticinque anni (aumento delle cause e del numero di autorità di controllo) e delle esigenze dell'economia europea nel ventunesimo secolo.

1.8. Esistono attualmente ventotto autorità di controllo nell'UE (trentuno considerando l'intero SEE) i cui criteri non sono omogenei. Il CESE suggerisce pertanto di rivedere il Libro bianco avendo per obiettivo:

— l'armonizzazione della legislazione degli Stati membri,

- una revisione delle esigenze in materia di obbligo di notificazione,
- passi avanti concreti verso un sistema di «sportello unico».

1.9. Nel Libro bianco, la Commissione annuncia modifiche alle norme procedurali che il Comitato accoglie favorevolmente. Le modifiche riguardano:

- la semplificazione del sistema di rinvio dagli Stati membri alla Commissione prima della notificazione,
- l'eliminazione del cosiddetto «elemento di autodenuncia» nei rinvii prima della notificazione dalla Commissione agli Stati membri,
- la modifica del sistema di rinvio dagli Stati membri alla Commissione dopo la notificazione.

1.9.1. Il CESE valuta inoltre positivamente le misure di semplificazione delle procedure analoghe a quelle introdotte nel «pacchetto di semplificazione» del 2013, specie nel caso delle imprese comuni (*joint ventures*) operanti al di fuori del SEE.

2. Contenuto del Libro bianco

2.1. Nel Libro bianco all'esame, pubblicato dieci anni dopo la profonda riforma del regolamento UE sulle concentrazioni del 2004⁽¹⁾, la Commissione traccia un quadro delle modalità di applicazione del criterio sostanziale di «ostacolo significativo ad una concorrenza effettiva» e delinea in prospettiva le modalità per promuovere maggiormente la convergenza e la cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri. Essa formula inoltre proposte di modifica specifiche volte a rendere più efficaci i controlli sulle concentrazioni a livello dell'UE.

2.2. Con la proposta si intende, da un lato, garantire che il regolamento sulle concentrazioni prenda in considerazione tutte le fonti di possibile pregiudizio per la concorrenza e, quindi, per i consumatori, riconducibile alle concentrazioni o alle ristrutturazioni societarie, anche quelle derivanti da acquisizioni di partecipazioni di minoranza che non danno il controllo.

2.3. Dall'altro lato, l'obiettivo è quello di assicurare una più stretta cooperazione tra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza e un'adeguata suddivisione dei compiti nell'ambito del controllo delle concentrazioni, in particolare razionalizzando le norme relative al trasferimento dei casi di concentrazione dagli Stati membri alla Commissione e viceversa.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE accoglie favorevolmente il Libro bianco poiché le riforme in esso proposte rafforzano uno dei pilastri della politica di concorrenza dell'Unione e soprattutto poiché contiene misure che contribuiscono a semplificare le procedure.

3.2. La Commissione motiva la proposta centrale del Libro bianco (ampliare la sua capacità di controllare anche le partecipazioni di minoranza anticoncorrenziali) affermando che il regolamento (CE) n. 139/2004 si applica solo nel caso in cui le concentrazioni costituiscano «una modifica duratura del controllo» (articolo 3, paragrafo 1), cosa che in tale fattispecie non si realizza. Ritiene inoltre che gli articoli 101 e 102 del TFUE non siano, in quanto tali, una base giuridica sufficiente per affrontare il problema delle partecipazioni di minoranza.

3.3. In linea di massima, attraverso il Libro bianco la Commissione intende stabilire un equilibrio tra l'interesse pubblico a colmare una lacuna nel sistema di regolamentazione delle concentrazioni tra imprese e l'interesse di queste ultime a mantenere i costi amministrativi al livello più basso possibile.

3.4. Il CESE tuttavia sottolinea la necessità di evitare che la portata dei termini delle proposte, nella loro formulazione attuale, porti in definitiva ad un incremento delle spese. Questo aspetto dovrà comunque essere valutato alla luce dei benefici che le nuove disposizioni comporteranno eventualmente per le imprese.

3.5. Per il Comitato bisogna inoltre chiarire alcuni aspetti del Libro bianco al fine di scongiurare l'eventualità che il risultato finale sia in contraddizione con l'intenzione di facilitare il controllo delle concentrazioni senza ulteriori costi amministrativi.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 139/2004 del 20.1.2004 relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU L 24 del 29.1.2004).

3.6. Come quadro per valutare le operazioni di concentrazione, il Libro bianco indica le cosiddette «teorie del pregiudizio» fatte proprie dalla Commissione a partire dal 2002 dopo casi giudiziari dall'esito non felice⁽²⁾. Le teorie del pregiudizio esigono che la loro applicazione:

- a) si basi sulla necessaria esposizione articolata degli eventuali pregiudizi arrecati alla concorrenza e, in ultima istanza, ai consumatori;
- b) sia intrinsecamente coerente;
- c) tenga conto degli incentivi che motivano tutte le parti;
- d) sia coerente (o per lo meno non in contraddizione) con le prove empiriche⁽³⁾.

3.6.1. Questi principi, che si basano sulla giurisprudenza della Corte di giustizia e sulla pratica amministrativa della Commissione⁽⁴⁾, devono disciplinare anche il caso delle partecipazioni di minoranza.

3.7. Dato che il Libro bianco comporta un notevole incremento delle competenze della Commissione, il CESE raccomanda di tener conto, nell'analisi dei processi di concentrazione, anche delle ripercussioni sociali, ad esempio sul piano occupazionale.

4. L'UE ha bisogno di uno spazio europeo delle operazioni di concentrazione conforme alle esigenze del mercato interno nel ventunesimo secolo

4.1. Il sistema di controllo dell'Unione europea ha acquisito prestigio nel corso degli anni e adesso serve di modello in altri continenti. Il CESE ritiene importante che questo prestigio venga mantenuto e, se possibile, incrementato.

4.2. Il Comitato approva l'obiettivo del Libro bianco di migliorare il coordinamento tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza e di contribuire alla creazione di uno «spazio europeo delle concentrazioni» in grado di assicurare una gestione armonizzata delle operazioni e di offrire la necessaria certezza giuridica. Le misure proposte devono però andare al di là di riforme specifiche del regolamento e affrontare, in modo più ampio, una revisione del sistema di controllo delle concentrazioni attualmente in vigore.

4.3. Negli ultimi venticinque anni, il controllo delle concentrazioni nell'UE è aumentato considerevolmente così come sono aumentati le dimensioni e il carattere internazionale delle imprese europee. Nel 1989, le autorità nazionali competenti in materia erano solo tre; nel 2000 erano quattordici, compresa la Commissione; attualmente sono ventotto (trentuno se si considera l'intero SEE).

4.4. La diversità delle norme e dei criteri di applicazione comporta un onere aggiuntivo per le imprese, che in molti casi si rivela inutile: meno del 5 % delle operazioni di concentrazione notificate alla Commissione è stato giudicato potenzialmente pericoloso ai fini della concorrenza⁽⁵⁾. Il sistema di controllo deve rendere compatibile la protezione dei consumatori e degli utenti con l'esigenza impellente, da parte delle imprese europee, di poter competere sui mercati globali.

4.5. Il CESE suggerisce pertanto di rivedere il Libro bianco stabilendo un quadro più ampio che comprenda:

- l'armonizzazione della legislazione degli Stati membri, al fine di evitare disparità nei criteri di applicazione,
- una revisione delle esigenze in materia di obbligo di notifica che per esperienza si rivelano spesso superflue,
- passi concreti verso un sistema di «sportello unico» per lottare contro la proliferazione delle autorità di controllo.

⁽²⁾ Cfr. in particolare la causa T-342/99 *Airtours plc* contro la Commissione, 2002 E.C.R. II-2585, la causa T-310/01 *Schneider Electric SA* contro la Commissione, 2002 E.C.R. II-4071 e la causa T-5/02 *Tetra Laval* contro la Commissione, 2002 E.C.R. II-4381.

⁽³⁾ V. Hans Zenger and Mike Walker: «Theories of Harm in European Competition Law» (*Le teorie del pregiudizio nel diritto europeo della concorrenza*) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2009296

⁽⁴⁾ Causa IV/M/938 *Guinness/Grand Metropolitan* (15.10.1997) e Causa IV/M/1524 *Airtours/First Choice* (22.9.1999)

⁽⁵⁾ <http://ec.europa.eu/competition/mergers/statistics.pdf>

5. Osservazioni particolari

5.1. Il sistema di trasparenza «mirato»

5.1.1. La Commissione propone un sistema di trasparenza «mirato» basato su due criteri che, se cumulati, dimostrano l'eventuale esistenza del requisito indispensabile rappresentato dall'ostacolo significativo:

- a) acquisizioni di una partecipazione di minoranza in un'impresa concorrente o collegata a livello verticale;
- b) un legame è considerato «significativo» se la partecipazione acquisita è pari al 20 % «circa» oppure tra il 5 % e il 20 % «circa», ma associata a fattori aggiuntivi, quali diritti che conferiscono all'acquirente una minoranza di blocco de facto, un seggio nel consiglio di amministrazione o l'accesso ad informazioni sensibili dal punto di vista commerciale relative all'impresa oggetto dell'acquisizione.

5.1.2. Il CESE propone che nel formulare le modifiche al regolamento, vengano chiariti i seguenti aspetti:

- innanzi tutto, occorre precisare se il concetto di «impresa concorrente» debba essere considerato in base alla definizione applicabile alle misure *antitrust* in mercati geograficamente definiti,
- in secondo luogo, bisogna stabilire quali parametri vadano presi in considerazione per l'applicazione del concetto di impresa «collegata a livello verticale». È opportuno valutare l'opportunità di fissare delle soglie, dato che una formulazione generica può comportare un notevole aumento del numero di comunicazioni d'informazione previste dal regolamento,
- in terzo luogo, va precisata la natura giuridica dei legami che devono sussistere affinché l'acquisizione di partecipazioni venga giudicata «significativa»,
- infine, bisogna precisare se analizzando l'ostacolo significativo si debba contemplare anche l'attività globale dei gruppi d'impresa che operano in distinti settori dell'economia.

5.2. Semplificazione del sistema di rinvio dagli Stati membri alla Commissione prima della notificazione

5.2.1. Il CESE approva la proposta di eliminare il sistema in due fasi di cui all'articolo 4, paragrafo 5 del regolamento (CE) n. 139/2004 (una richiesta motivata seguita da una notificazione) e di sostituirlo con una notificazione diretta alla Commissione. L'esiguo numero di veti cui hanno diritto gli Stati membri giustifica tale modifica, che contribuisce a rendere le procedure più rapide.

5.2.2. Il Comitato inoltre accoglie favorevolmente la proposta di facilitare lo scambio d'informazioni tra gli Stati membri e la Commissione, inviando il documento informativo iniziale delle parti o la richiesta di assegnazione del caso agli Stati membri al fine di segnalare loro l'operazione durante la fase dei contatti prima della notificazione.

5.3. Rinvii prima della notificazione dalla Commissione agli Stati membri

5.3.1. Si propone di eliminare dall'articolo 4, paragrafo 4 del regolamento (CE) n. 139/2004 il cosiddetto «elemento di autodenuncia» in base al quale le imprese che partecipano ad una fusione o ad un'acquisizione di controllo possono presentare una richiesta motivata in cui comunicano alla Commissione che la concentrazione può incidere in misura significativa sulla concorrenza in un mercato all'interno di uno Stato membro. Grazie alle modifiche introdotte, basterà dimostrare che i principali effetti dell'operazione potrebbero ripercuotersi su tale mercato.

5.3.2. La Commissione ritiene che eliminando tale requisito si potrebbe incentivare il ricorso alla dichiarazione volontaria. Il CESE condivide l'opinione della Commissione.

5.4. Rinvii dagli Stati membri alla Commissione successivi alla notificazione

5.4.1. Nel Libro bianco la Commissione propone di modificare l'articolo 22 del regolamento per concedere solo agli Stati membri che siano competenti a esaminare un'operazione di concentrazione (attualmente «uno o più» paesi) la possibilità di chiedere un rinvio alla Commissione entro 15 giorni lavorativi e conformemente alla normativa nazionale. La Commissione avrebbe la facoltà di decidere se accettare o no una richiesta di rinvio. Qualora decidesse di accettare una richiesta di rinvio, la Commissione sarebbe competente per l'intero territorio dello Spazio economico europeo. Tuttavia, qualora uno o più Stati membri competenti si opponessero al rinvio (senza dover motivare la loro opposizione), la Commissione rinuncerebbe a tale competenza per tutto il SEE e gli Stati membri conserverebbero la loro competenza.

5.4.2. Il CESE ritiene che la proposta, pur potendo semplificare tale procedura, avrebbe un'efficacia limitata in quanto all'interno dell'UE solo la Germania, l'Austria e il Regno Unito riconoscono questa competenza nel caso di acquisizione di partecipazioni minoritarie non di controllo.

5.4.3. Le modifiche ai rinvii successivi alla notificazione implicano tra le altre cose un ampliamento delle competenze della Commissione, che il CESE valuta positivamente: se altri Stati membri non si oppongono, la Commissione, una volta accettata la raccomandazione, diventa competente per l'esame dell'operazione in tutto il SEE e non solo sul territorio dello Stato membro di riferimento (a meno che l'autorità di uno Stato membro abbia già autorizzato l'operazione sul suo territorio prima che la Commissione assuma le sue competenze).

5.5. Altre modifiche

5.5.1. Dopo l'approvazione del «pacchetto di semplificazione» del 2013 ⁽⁶⁾, il Libro bianco propone altre misure con lo stesso obiettivo, misure che il CESE accoglie favorevolmente.

5.5.2. La più importante di tali modifiche riguarda l'intenzione di escludere dall'ambito di applicazione del regolamento gli accordi di creazione di imprese comuni (*joint ventures*) operanti al di fuori dello Spazio economico europeo senza alcun impatto sulla concorrenza all'interno del SEE.

5.5.3. Si sottolinea altresì il potere attribuito alla Commissione di esentare dall'obbligo di notifica preventiva determinate categorie di operazioni che normalmente non sollevano problemi di concorrenza.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ Regolamento di esecuzione (UE) n. 1269/2013 della Commissione, del 5 dicembre 2013 (GU L 336 del 14.12.2013, pag. 1) e comunicazione della Commissione concernente una procedura semplificata per l'esame di determinate concentrazioni a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio (GU C 366 del 14.12.2013, pag. 5; rettifica: GU C 11 del 15.1.2014, pag. 6).

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 relativa ad un quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro (2014-2020)

COM(2014) 332 final

(2015/C 230/13)

Relatore: Carlos TRINDADE

La Commissione europea, in data 6 giugno 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il 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 relativa ad un quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro (2014-2020)»

COM(2014) 332 final.

La sezione specializzata «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 20 novembre 2014.

Alla sua 503a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta dell'11 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 189 voti favorevoli, 23 voti contrari e 20 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) si rallegra del fatto che l'UE possieda un quadro onnicomprensivo, evoluto sul piano economico e sociale, integrato dalle strategie europee pluriennali che gli Stati membri adattano ai rispettivi contesti nazionali. Ciononostante il Comitato ritiene che esistano difficoltà, lacune e nuove sfide per le quali occorre trovare una soluzione.

1.2. Il CESE apprezza l'intenzione della Commissione di concentrare la sua attenzione sulla prevenzione, sulla semplificazione delle regole, senza mettere in discussione i livelli di protezione esistenti, e sul corretto adempimento delle stesse. La strategia deve garantire l'equilibrio tra un alto livello di protezione e gli oneri amministrativi delle imprese.

1.3. Il CESE si rallegra anche per l'attenzione che la Commissione rivolge alle PMI fornendo loro consulenze, informazioni e orientamenti per mezzo delle TIC, oltre che rafforzando il coordinamento dei servizi pubblici a loro sostegno.

1.4. Il CESE ritiene che si riveleranno indispensabili una migliore formazione degli ispettori del lavoro e un aumento degli effettivi, visto che in quasi la metà degli Stati membri non è stato raggiunto il livello minimo raccomandato dall'OIL (1 ispettore ogni 10 000 lavoratori).

1.5. Tenuto conto della necessità di stimolare una cultura della prevenzione nei giovani, nei neolaureati, nei tirocinanti e negli apprendisti, il CESE raccomanda alla Commissione di adottare misure affinché questi ricevano informazioni e una formazione adeguata e pratica.

1.6. Il CESE comprende inoltre il ruolo dell'investimento nella prevenzione ed è pienamente d'accordo sul fatto che gli investimenti non possono essere realizzati soltanto dalle imprese, ma devono essere effettuati anche dagli Stati membri. Chiede alle imprese e agli Stati membri di incrementare gli investimenti garantendo la partecipazione dei lavoratori.

1.7. Il CESE pone l'accento sulle difficoltà osservate nell'UE in rapporto alla disponibilità di dati ed esorta la Commissione a dotarsi urgentemente di statistiche e indicatori che tengano conto in modo particolare del sesso e dell'età del lavoratore. L'elenco delle malattie professionali, compresi gli infortuni che si verificano durante l'orario di lavoro, e le regole per la segnalazione e analisi statistica di questi dati dovranno essere redatte e pubblicate nel quadro dell'UE. Raccomanda che i lavori delle agenzie specializzate siano potenziati e ampiamente divulgati, e che la diffusione delle informazioni e delle buone pratiche contribuisca a rafforzare una cultura della prevenzione. Bisogna studiare più approfonditamente i nuovi rischi e preparare misure adeguate (di natura legislativa o di altro tipo) che siano il risultato di questa analisi.

1.8. Il CESE ritiene che il coinvolgimento dei lavoratori e di tutte le parti sociali a ogni livello e sul posto di lavoro sia fondamentale per un'attuazione efficace della strategia. Chiede alla Commissione di intensificare le discussioni e le consultazioni che si rivolgono alle parti sociali, e di mettere a punto azioni concertate. Gli Stati membri dovranno promuovere il dialogo sociale e la contrattazione collettiva.

1.9. Il CESE critica la mancata definizione da parte della Commissione di obiettivi quantificati per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, e raccomanda agli Stati membri di includere tale quantificazione nelle loro strategie nazionali.

2. L'importanza della salute e della sicurezza sul posto di lavoro

2.1. L'importanza strategica che la salute e la sicurezza sul posto di lavoro assumono in Europa è sancita dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che tratta esplicitamente questa materia agli artt. 151 e 153, segnatamente allo scopo di realizzare un'armonizzazione delle condizioni di lavoro in una prospettiva di progresso.

2.2. Sebbene un'indagine condotta recentemente da Eurobarometro riveli che la maggior parte delle persone intervistate è soddisfatta delle condizioni sanitarie e di sicurezza sul posto di lavoro (85 %) e che il 77 % di esse afferma di poter contare su informazioni e/o una formazione in questo campo sul posto di lavoro, la salute e la sicurezza sul posto di lavoro possono essere migliorate nell'UE. La realtà dei fatti è in effetti molto preoccupante: ogni anno nell'UE più di 4 000 lavoratori perdono la vita a causa di infortuni sul lavoro e più di 3 milioni sono vittime di infortuni gravi che portano ad assenze dal lavoro superiori a tre giorni. Un lavoratore su quattro considera che la sua salute e sicurezza siano in pericolo a causa del suo lavoro, oppure che il lavoro abbia ripercussioni essenzialmente negative sulla sua salute. In Germania 460 milioni di giorni di assenza per malattia hanno generato una perdita di produttività stimata attorno al 3,1 % del PIL e nel Regno Unito, nell'esercizio finanziario 2010-2011, il costo netto per lo Stato è stato stimato pari a 2 381 milioni di sterline.

2.3. Secondo l'OIL, nel 2008 nell'UE sono stati registrati circa 160 000 decessi per malattie legate al lavoro e la causa principale di questi decessi è stata il cancro (circa 96 000 casi). Secondo alcune stime, in Europa ogni 3 minuti e mezzo muore una persona a causa di un infortunio sul lavoro o di una malattia professionale. Ciononostante, l'Europa rimane all'avanguardia nel campo della salute e della sicurezza sul posto di lavoro.

2.4. Le spese per la salute e la sicurezza al lavoro devono essere considerate un investimento e non soltanto un costo. Facendo riferimento a stime recenti, la Commissione afferma che «gli investimenti in questo settore sono in grado di generare alti tassi di rendimento, compresi in una fascia fra l'1,29 e il 2,89, con una media pari al 2,2». D'altro canto, si sottolinea che l'assenza di buone condizioni di lavoro è fonte di costi per l'impresa e, infatti, in alcuni paesi i premi assicurativi sono relativamente più bassi per le imprese senza infortuni sul lavoro.

2.5. Malgrado qualche relativo successo (riguardante il chiarimento delle norme UE oppure il maggior coinvolgimento degli Stati membri) registrato dalla strategia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro per il periodo 2007-2012⁽¹⁾, non è stato raggiunto l'obiettivo di ridurre l'incidenza delle malattie professionali; inoltre, moltissimo resta ancora da fare nelle PMI, che hanno evidenziato grandi difficoltà nel rispettare le prescrizioni regolamentari a causa dell'esiguità sia delle risorse finanziarie che delle capacità tecniche e umane. Tra gli aspetti negativi spiccano la scarsa prevenzione delle malattie professionali e di quelle legate al lavoro, l'insufficienza dei dati statistici e del monitoraggio, la carente interazione tra salute e sicurezza sul lavoro, da un lato, e l'ambiente e i prodotti chimici, dall'altro, nonché il debole coinvolgimento delle parti sociali. Nei settori in cui esiste il lavoro sommerso e atipico (specialmente in diverse imprese attive nell'agricoltura, nell'industria e nei servizi), il lavoro a distanza, il lavoro autonomo o il lavoro domestico, le conoscenze sulla salute e la sicurezza dei lavoratori sono persino più ridotte.

2.6. Va sottolineato che la diminuzione degli infortuni sul lavoro registrata negli ultimi anni in Europa potrebbe essere parzialmente dovuta a una flessione dell'occupazione nei settori più esposti ad alti rischi, visto che la maggior parte degli Stati membri ha operato tagli considerevoli nel settore della salute e sicurezza sul posto di lavoro, specialmente nelle attività relative alla legislazione, all'ispezione e alla prevenzione.

2.7. Il CESE concorda sull'opportunità di precisare le sfide principali cui l'UE è posta di fronte e chiede alla Commissione di elaborare politiche e misure vigorose per affrontarle: una migliore attuazione da parte degli Stati membri di misure efficaci ed efficienti per la prevenzione dei rischi attraverso il potenziamento delle capacità delle PMI, una migliore prevenzione delle malattie professionali attraverso la riduzione dei rischi esistenti, di quelli nuovi e di quelli emergenti e, infine, l'attuazione di una risposta coerente ed efficace ai cambiamenti demografici.

⁽¹⁾ Tra il 2007 e il 2011 nell'UE è stata registrata una riduzione del 27,9 % del tasso d'incidenza degli infortuni sul lavoro che comportano assenze superiori a tre giorni.

2.8. Se gli sforzi concertati degli Stati membri da un lato si traducono in una diminuzione delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro, dall'altro essi proteggono gli investimenti nelle risorse umane, evitando trattamenti sanitari e costi sociali più onerosi e finendo quindi per promuovere una società europea del benessere.

3. Contesto della strategia europea in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro (2014-2020)

3.1. Condizioni dignitose di salute e di sicurezza sul lavoro, in linea con la strategia Europa 2020, possono contribuire in misura significativa a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Il quadro strategico e i regolamenti dell'Unione costituiscono, assieme alle strategie e norme nazionali, una garanzia a salvaguardia della salute e della sicurezza dei lavoratori. Il CESE si rammarica per il ritardo con cui questa comunicazione viene pubblicata e per la mancata considerazione delle proposte formulate nel parere adottato all'unanimità dal Comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro, che rappresenta in modo tripartito i vari interessi dell'UE.

3.2. Il CESE nota che la comunicazione della Commissione non prevede di sbloccare la normativa, specialmente quella relativa ai problemi muscolo-scheletrici, né di rivedere la direttiva esistente sulla protezione dei lavoratori contro gli agenti cancerogeni. Il CESE rileva inoltre l'assenza di riferimenti alla creazione di un quadro giuridico relativo all'anticipazione dei cambiamenti, un aspetto su cui il Parlamento europeo si è già soffermato. Il CESE esorta la Commissione a risolvere con urgenza queste situazioni.

3.3. Il CESE, che a suo tempo si era rallegrato per l'obiettivo fissato dall'UE di ridurre del 25 % gli infortuni sul lavoro ⁽²⁾, non può fare a meno di deplorare l'assenza di una qualsiasi quantificazione di questo obiettivo per il periodo 2014-2020. Il CESE aveva anche criticato la mancanza di un «obiettivo analogo di riduzione delle malattie professionali», un'assenza che ricorre in questa comunicazione e che, per questo motivo, bisogna nuovamente biasimare. Appare fondamentale lo sviluppo di strumenti statistici europei riguardanti gli infortuni sul lavoro, le malattie professionali e l'esposizione ai differenti rischi professionali.

3.4. Il miglioramento nell'attuazione delle norme e dei regolamenti a livello europeo e nazionale rappresenta una necessità ampiamente riconosciuta delle parti sociali e dalla società. Il CESE considera inderogabile il rafforzamento delle capacità delle microimprese e delle PMI affinché queste attuino misure efficienti ed efficaci di prevenzione dei rischi per adeguarsi alla legislazione. Si tratta di azioni prioritarie che devono essere sostenute da politiche pubbliche fondate su maggiori incentivi, più forte sostegno e più ampia consulenza tecnica personalizzata.

3.5. Le innovazioni tecnologiche e le nuove forme di organizzazione del lavoro, in particolare i nuovi regimi di lavoro atipico, danno origine a situazioni nuove caratterizzate non solo da sfide inedite, ma anche da nuovi rischi che non sono ancora stati debitamente individuati. L'individuazione di questi rischi e la loro prevenzione, nonché la definizione di malattie professionali nuove e attuali, sono compiti urgenti. È fondamentale e indifferibile trovare una soluzione mediante l'aggiornamento della legislazione esistente oppure l'adozione di una nuova normativa adeguata ai rischi individuati.

3.6. I progressi realizzati in rapporto all'aspettativa di vita modificano la struttura demografica della popolazione europea e non significano automaticamente un progresso per le aspettative di vita in buone condizioni di salute. Le condizioni di lavoro hanno un peso rilevante sui problemi di salute, che tendono ad aumentare con l'età, specialmente a causa dell'effetto cumulativo di certi rischi professionali. Una migliore prevenzione sin dall'inizio della vita professionale e lungo tutta l'esistenza del lavoratore contribuisce a superare le sfide poste dall'evoluzione demografica. D'altro canto, è importante finanziare la ricerca nazionale ed europea allo scopo di individuare le questioni fondamentali in questo campo.

3.7. Secondo il CESE, l'insicurezza dei lavoratori e le forme di lavoro atipico sono aumentate nell'UE e la crisi economica ha spinto alcuni Stati e alcune imprese socialmente irresponsabili a ridurre in misura sostanziale le attività connesse alla salute e alla sicurezza sul posto di lavoro. Questa situazione è inaccettabile.

3.8. D'altro canto, è opportuno sottolineare che alcune imprese, di loro spontanea volontà e al di là degli obblighi di legge, hanno attuato misure e azioni per sostenere lo sviluppo della salute, della sicurezza e del benessere dei loro lavoratori. L'atteggiamento di responsabilità sociale di queste imprese deve essere riconosciuto e sostenuto dalla Commissione e dagli Stati membri nell'ottica di generalizzare una cultura della responsabilità sociale e ambientale nel mondo imprenditoriale di tutta l'Europa.

⁽²⁾ Cfr. GU C 224 del 30.8.2008, pagg. 88-94.

3.9. L'UE continua a dover affrontare una stagnazione economica e alti livelli di disoccupazione. La disoccupazione rappresenta un ambito particolare della salute dei lavoratori, visto che in alcuni casi essa si associa a malattie mentali. Anche i lavoratori del mercato del lavoro sommerso sono più esposti ad alti rischi e a infortuni sul lavoro. Il CESE è convinto che, ai fini della realizzazione di investimenti strutturali, il miglioramento delle condizioni di vita, in particolare per quanto riguarda la salute e la sicurezza sul posto di lavoro, rappresenti un contributo molto importante per una crescita sostenibile, la promozione di un'occupazione di qualità e la coesione sociale.

4. Osservazioni generali

4.1. Lo sviluppo del quadro globale in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro e la sua applicazione effettiva in tutta l'Unione europea sono fondamentali per una crescita economica sostenibile. La maggior parte dei partecipanti (93 %) alla consultazione pubblicata lanciata dall'UE ⁽³⁾ ha confermato la necessità di proseguire il coordinamento al livello dell'UE e ha appoggiato l'obiettivo di mantenere un alto livello di conformità ai principi in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro, indipendentemente dalle dimensioni dell'impresa.

4.2. Malgrado alcuni miglioramenti realizzati negli ultimi anni in vari Stati membri, soprattutto in rapporto agli infortuni sul lavoro e che possono essere in parte dovuti al calo dell'occupazione, nell'UE non si è generalizzata una cultura della prevenzione, in quanto le PMI mostrano delle difficoltà a livello di risorse e capacità che potranno essere superate soltanto per mezzo di interventi degli enti pubblici nel campo dell'informazione, formazione, assistenza tecnica e consulenza. Questi interventi degli enti pubblici dovranno essere adeguati alle esigenze dei vari settori di attività ed essere mirati in funzione di ciascuno di essi.

4.3. La partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori, a livello dell'impresa e del luogo di lavoro, alla gestione dei rischi professionali è una caratteristica essenziale del dialogo sociale. I sostegni finanziari alle imprese devono essere concessi soltanto a condizione che siano rispettate le norme relative alla salute e alla sicurezza sul posto di lavoro. L'esperienza dei diversi paesi europei mostra l'importanza degli accordi paritetici che consentono di creare forme di rappresentanza a livello regionale o settoriale, oltre a stimolare il dialogo sociale e la prevenzione.

4.4. L'articolazione tra i diversi servizi pubblici che operano nel campo della salute e della sicurezza è insufficiente. Il CESE rileva una certa inefficacia e/o uno scarso utilizzo dei meccanismi per il coinvolgimento delle parti sociali a tutti i livelli e per la negoziazione e conclusione di accordi settoriali specifici, aspetti questi che è importante migliorare. Una cooperazione più sistematica tra i servizi di sanità pubblica e i servizi di prevenzione nei luoghi di lavoro contribuisce a migliorare la prevenzione, e consente una migliore individuazione delle malattie professionali. Negli Stati membri vanno istituiti degli sportelli unici che agevolino il collegamento tra l'amministrazione pubblica e le PMI.

4.5. Nel contesto delle difficoltà di bilancio, la maggior parte degli Stati membri ha ridotto la dotazione di risorse umane e finanziarie degli istituti e degli enti che operano nel settore della salute e della sicurezza sul posto di lavoro, in particolare degli ispettorati del lavoro, le cui attività ispettive, di sostegno e di consulenza alle imprese hanno registrato una sensibile diminuzione. Il CESE chiede con forza di invertire questa tendenza, che è assolutamente inaccettabile, tanto più che sono sorti nuovi e considerevoli rischi e sono peggiorate le condizioni di vita e sicurezza dei lavoratori (rischi psicosociali crescenti dovuti in parte alla disoccupazione e all'insicurezza del posto di lavoro).

4.6. Gli Stati membri dovranno incentivare e promuovere la negoziazione e contrattazione collettiva, assicurando alle parti sociali un ruolo importante ed effettivo nella definizione e attuazione delle politiche in materia di salute e sicurezza, nonché nella promozione di un ambiente sano e sicuro nei luoghi di lavoro.

4.7. Il CESE si rammarica per gli scarsi progressi registrati nelle statistiche europee sulla salute e sulla sicurezza, e ribadisce quanto è importante e urgente elaborare definizioni e sistemi di riconoscimento uniformi a livello dell'UE.

4.8. Il CESE conviene con la Commissione sul principio secondo cui il coinvolgimento delle parti sociali a tutti i livelli assicura efficienza ed efficacia nella definizione e attuazione delle politiche e strategie in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro. In questo campo le strutture europee di dialogo sociale e il Comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro dovranno svolgere un ruolo fondamentale. Le loro proposte, spesso adottate all'unanimità, dovranno essere valorizzate in misura maggiore dalla Commissione nella definizione delle sue priorità.

⁽³⁾ *Public consultation on the new EU occupational safety and health policy framework* (Consultazione pubblica sul nuovo quadro strategico dell'UE per la salute e la sicurezza sul posto di lavoro), Occupazione, affari sociali e inclusione, giugno 2014.

4.9. Il CESE esorta la Commissione ad accertarsi rapidamente se la rappresentatività e la conformità al diritto dell'UE siano assicurate negli accordi generali conclusi nel quadro del dialogo sociale, impegnandosi conseguentemente ad adottare le misure necessarie affinché tali accordi siano rispettati.

4.10. Il CESE raccomanda agli Stati membri di far uso del Fondo sociale europeo e di altri fondi strutturali e d'investimento europei (Fondi SIE) per finanziare le azioni riguardanti la salute e la sicurezza sul posto di lavoro.

4.11. Il CESE concorda con la Commissione sulla necessità di sfruttare più attivamente le sinergie tra la politica in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro e altri settori di intervento pubblico. Il CESE è fermamente convinto che i progressi realizzati in questo campo negli Stati membri in generale siano ancora molto fragili.

5. Osservazioni particolari

5.1. Strategie nazionali, rispetto della legislazione e controllo

5.1.1. Il CESE appoggia l'orientamento della Commissione secondo cui è necessario che gli Stati membri procedano, di concerto con le parti sociali, a rivedere le strategie nazionali alla luce del nuovo quadro strategico dell'UE. Raccomanda nel frattempo di valutare nel dettaglio l'impatto della precedente strategia nazionale. L'appropriazione della strategia 2014-2020 a livello delle parti sociali dovrà essere considerata essenziale per tutti gli Stati membri, e sarà necessario trovare indici e criteri omogenei che evidenzino in maniera sistematica il grado di questa appropriazione e consentano un monitoraggio e una valutazione costanti.

5.1.2. Il CESE concorda con la Commissione sulla necessità che gli Stati membri, in collaborazione con l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA), creino una banca dati relativa alla salute e sicurezza sul posto di lavoro e si riuniscano periodicamente (almeno due volte l'anno) nel quadro della suddetta agenzia, del Comitato consultivo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro (CCSS) e del Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro (CARIP).

5.1.3. La fornitura di sostegno finanziario e tecnico alle PMI nell'applicazione negli Stati membri dello strumento interattivo di valutazione dei rischi online (OiRA) e di altri strumenti basati sulle TIC dovrà essere considerata essenziale e dovrà essere mirata ai settori prioritari. Affinché l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro possa svolgere un ruolo determinante, bisognerà potenziarne le risorse finanziarie e umane. Il CESE deplora che negli Stati membri sia stato fatto un uso molto limitato dell'FSE per finanziare le attività di istruzione e formazione.

5.1.4. L'individuazione di buone pratiche e di orientamenti specifici, specialmente per le PMI, deve essere adeguata alle condizioni specifiche dei soggetti coinvolti e alla natura delle attività imprenditoriali, e l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro dovrà potenziare la sua azione in questi settori e promuovere una cultura della prevenzione.

5.1.5. Le ispezioni del lavoro nei locali delle imprese dovranno essere migliorate nei vari Stati membri, specialmente per quel che concerne l'informazione, la consulenza, i rischi emergenti, gli aiuti al rispetto della legislazione, l'individuazione del lavoro sommerso e i modi per scoraggiarlo. Per questo motivo è fondamentale potenziare le risorse e le competenze degli ispettorati del lavoro.

5.1.6. Il CESE sostiene le azioni di valutazione del programma di scambio/formazione degli ispettori del lavoro e l'adozione di misure tese a rafforzare la cooperazione, tra i servizi degli ispettorati del lavoro, nel quadro del CARIP.

5.1.7. Il CESE sottoscrive la posizione del CARIP secondo cui i temi legati alla salute e alla sicurezza sono una delle priorità strategiche dell'UE, specialmente i problemi muscolo-scheletrici, le malattie con un tempo di latenza lungo (i tumori professionali e le malattie croniche come le malattie polmonari di origine professionale), una corretta applicazione del regolamento sulla registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche (regolamento REACH), nonché i rischi psicosociali connessi al lavoro ⁽⁴⁾. Nel quadro delle PMI, è importante migliorare le competenze in materia di salute e sicurezza, aumentare la conformità ai requisiti, fornire informazioni e orientamenti accessibili e aggiornati, nonché operare affinché le grandi imprese si facciano carico delle loro responsabilità per quel che concerne il miglioramento dei risultati in questo campo delle PMI con cui esse interagiscono.

⁽⁴⁾ Priorités stratégiques de l'UE, 2013-2020 (Priorità strategiche dell'UE 2013-2020), Doc. 2091_FR, febbraio 2012.

5.2. Semplificazione della legislazione

5.2.1. Secondo il CESE un'eventuale semplificazione della legislazione vigente non può in alcun modo mettere in discussione gli attuali livelli e il miglioramento costante delle condizioni di salute e sicurezza sul posto di lavoro dei lavoratori europei. La consultazione pubblica dell'UE mette in luce divergenze tra le parti sociali in merito alla semplificazione della legislazione vigente per quanto concerne l'introduzione di un nuovo strumento politico europeo: il 73,4 % delle organizzazioni dei lavoratori si sono dichiarate contrarie a questa semplificazione, mentre soltanto il 4,3 % delle organizzazioni dei datori di lavoro hanno manifestato la loro opposizione al riguardo⁽⁵⁾. Del numero totale di partecipanti (523), il 40,5 % appoggia la semplificazione, il 46,1 % è dell'avviso contrario e il 13,4 % non ha espresso alcuna opinione in merito. In ogni caso, il CESE ritiene che sarà possibile ridurre alcuni oneri amministrativi per le imprese, ma senza mai mettere in discussione le condizioni di salute e di sicurezza dei lavoratori.

5.2.2. È da sottolineare che, secondo l'indagine europea fra le imprese sui rischi nuovi ed emergenti (ESENER), i motivi più importanti che spingono ad affrontare la questione della salute e della sicurezza sul posto di lavoro all'interno delle imprese sono il «rispetto degli obblighi di legge» (90 %), la «pressione dei lavoratori» (76 %) e la «pressione degli ispettori del lavoro» (60 %), e tutti questi elementi di stimolo sono soggetti a forti pressioni. D'altro canto, questa indagine mostra che soltanto il 37 % delle imprese che non effettuano periodicamente dei controlli sulla sicurezza ha indicato quale motivo del mancato adempimento «obblighi giuridici molto complessi».

5.2.3. Il CESE raccomanda che l'individuazione delle eventuali semplificazioni e/o riduzioni degli oneri amministrativi superflui per le imprese, conseguente all'esame previsto dalla legislazione vigente, sia il risultato di un ampio dibattito e della partecipazione delle parti sociali e la negoziazione con esse a tutti i livelli. Il CESE richiama l'attenzione sull'articolo 153 del trattato, in base al quale la legislazione europea stabilisce le condizioni minime e autorizza gli Stati membri a mantenere o adottare norme che assicurino una protezione migliore dei lavoratori. Questo contribuisce al «miglioramento nel progresso» e permette di anticipare le iniziative europee, come dimostrato dal divieto di utilizzare l'amianto che molti Stati membri hanno introdotto prima che una decisione simile fosse adottata dalla Commissione.

5.3. Rischi nuovi ed emergenti

5.3.1. È forte l'esigenza di approfondire le conoscenze scientifiche sui nuovi rischi per prevenire le malattie professionali e quelle connesse al lavoro, e i relativi sforzi devono essere concentrati a livello dell'UE. Un maggiore intervento/ coordinamento delle varie istituzioni europee e nazionali è essenziale per trovare forme adeguate e definire strategie e misure legislative volte ad affrontare i nuovi rischi e quelli emergenti. Considerate le istituzioni esistenti, il CESE non vede la necessità di creare un nuovo organo scientifico indipendente di consultazione.

5.3.2. Il CESE ha fatto sistematicamente riferimento alla necessità di assicurare un miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza di alcune categorie specifiche di lavoratori (i giovani, le donne, i lavoratori più anziani, i migranti, i lavoratori con contratti di lavoro atipico e i lavoratori disabili) e di affrontare i nuovi problemi derivanti da cambiamenti nell'organizzazione del lavoro (specialmente, lo stress e le malattie mentali sul lavoro). Si tratta di temi la cui importanza è ampiamente riconosciuta dagli Stati membri, dalle parti sociali e dalla società in generale. Il CESE ritiene che occorra affrontare questi problemi, che sono in aumento e comportano costi economici e sociali. Va sottolineato che la prospettiva di genere consente di collegare le politiche relative alla salute sul posto di lavoro ai progressi nel campo della parità.

5.4. Dati statistici

5.4.1. La grave carenza di dati statistici affidabili, aggiornati e comparabili a livello europeo rappresenta una delle questioni più pressanti in rapporto alla salute e alla sicurezza sul posto di lavoro. Bisogna risolvere questa deplorabile situazione, che incomprensibilmente si trascina da anni. Il CESE appoggia le azioni della Commissione volte a superare queste difficoltà a cui la Commissione e gli Stati membri devono assegnare la massima priorità. Qualora ne abbiano l'intenzione, gli Stati membri hanno la facoltà di sviluppare anche statistiche più dettagliate e adattate ai loro contesti nazionali. La cooperazione con l'OMS nel quadro dell'ampliamento dell'insieme dei dati relativi alla classificazione internazionale delle malattie (ICD-10) potrà rendere possibile l'utilizzo delle banche dati sull'assistenza sanitaria, e questo permetterà una raccolta dei dati più rapida ed efficace.

5.4.2. Il CESE deplora che non vengano più elaborate statistiche europee sulle malattie professionali e chiede con forza che siano riprese le ricerche statistiche sulle esposizioni ad agenti cancerogeni per motivi professionali, come è stato realizzato con il progetto CAREX negli anni '90. Il CESE valuta positivamente i recenti sforzi della Commissione tesi alla creazione di una banca dati e allo sviluppo di un modello per stimare le esposizioni, per motivi professionali, a prodotti chimici pericolosi negli Stati membri dell'UE e nei paesi EFTA/SEE (progetto HAZCHEM).

⁽⁵⁾ Public consultation on the new EU occupational safety and health policy framework (Consultazione pubblica sul nuovo quadro strategico dell'UE per la salute e la sicurezza sul posto di lavoro), giugno 2014.

5.5. Cooperazione con istituzioni internazionali

5.5.1. Il CESE ritiene che il potenziamento della cooperazione con organizzazioni internazionali quali l'OIL, l'OMS e l'OCSE debba avere la priorità, allo scopo di ridurre gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali in tutto il mondo.

5.5.2. Bisogna prestare un'attenzione particolare alle carenze in materia di salute e sicurezza sul posto di lavoro nelle catene di approvvigionamento a livello mondiale, per così contribuire a una maggiore sicurezza dell'ambiente di lavoro non soltanto in Europa ma in tutti i continenti. Occorre prendere in considerazione l'inserimento di questa materia negli accordi conclusi dall'UE, per assicurarsi che i partner dell'Unione rispettino le convenzioni e raccomandazioni dell'OIL. Il CESE richiama l'attenzione sui propri precedenti pareri e chiede alla Commissione di adottare una posizione precisa affinché l'utilizzo dell'amianto sia vietato a livello mondiale.

5.5.3. Il CESE raccomanda agli Stati membri di applicare le norme e convenzioni internazionali pertinenti, e alla Commissione di elaborare relazioni periodiche sul loro rispetto effettivo da parte degli Stati membri.

Bruxelles, 11 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

I seguenti emendamenti sono stati respinti, ma hanno ottenuto almeno un quarto dei voti espressi:

Punto 1.8

Modificare come segue:

“Il CESE ritiene che il coinvolgimento dei lavoratori e di tutte le parti sociali a ogni livello e sul posto di lavoro sia fondamentale per un’attuazione efficace della strategia. Chiede alla Commissione di intensificare le discussioni e le consultazioni che si rivolgono alle parti sociali, e di mettere a punto azioni concertate. Gli Stati membri dovranno promuovere incoraggiare il dialogo sociale sui temi legati alla salute e alla sicurezza tra i datori di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori e la contrattazione collettiva.”

Esito della votazione

Voti contrari: 143

Voti favorevoli: 66

Astensioni: 17

Punto 3.2

Modificare come segue:

«Il CESE nota che la comunicazione della Commissione non prevede di sbloccare la normativa, specialmente quella relativa ai problemi muscolo-scheletrici, né di rivedere la direttiva esistente sulla protezione dei lavoratori contro gli agenti cancerogeni. Il CESE rileva inoltre l'assenza di riferimenti alla creazione di un quadro giuridico relativo all'anticipazione dei cambiamenti, un aspetto su cui il Parlamento europeo si è già soffermato. Il CESE esorta la Commissione a risolvere con urgenza queste situazioni.»

Esito della votazione

Voti contrari: 141

Voti favorevoli: 60

Astensioni: 13

Punto 3.5

Modificare come segue:

“Le innovazioni tecnologiche e le nuove forme di organizzazione del lavoro, in particolare i nuovi regimi di lavoro atipico, danno origine a situazioni nuove caratterizzate non solo da sfide inedite, ma talvolta dall’insorgere di rischi, anche di nuovo tipo, che non sono ancora stati debitamente individuati. L’individuazione di questi rischi e la loro prevenzione, nonché la definizione di malattie professionali nuove e attuali, sono compiti urgenti. È fondamentale e indifferibile trovare una soluzione mediante l’aggiornamento della legislazione esistente oppure l’adozione di adottando una nuova normativa adeguata ai rischi individuati.”

Esito della votazione

Voti contrari: 140

Voti favorevoli: 77

Astensioni: 10

Punto 3.9

Modificare come segue:

“L'UE continua a dover affrontare una stagnazione economica e alti livelli di disoccupazione. La disoccupazione rappresenta un ambito particolare della salute dei lavoratori, visto che in alcuni casi essa si associa a malattie mentali. Anche i lavoratori del mercato del lavoro sommerso possono talvolta essere ~~sono~~ più esposti ad alti rischi e a infortuni sul lavoro. Il CESE è convinto che, ai fini della realizzazione di investimenti strutturali, il miglioramento delle condizioni di vita, in particolare per quanto riguarda la salute e la sicurezza sul posto di lavoro, rappresenti un contributo molto importante per una crescita sostenibile, la promozione di un'occupazione di qualità e la coesione sociale.”

Esito della votazione

Voti contrari: 145

Voti favorevoli: 62

Astensioni: 10

Punto 4.6

Modificare come segue:

“Gli Stati membri dovranno incentivare e promuovere il dialogo sociale tra i datori di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori, ~~la negoziazione e contrattazione collettiva~~, assicurando alle parti sociali un ruolo importante ed effettivo nella definizione e attuazione delle politiche in materia di salute e sicurezza, nonché nella promozione di un ambiente sano e sicuro nei luoghi di lavoro.”

Esito della votazione

Voti contrari: 141

Voti favorevoli: 66

Astensioni: 17

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 — Opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse nell'edilizia»

[COM(2014) 445 final],

alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti»

[COM(2014) 398 final]

e alla «Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche»

[COM(2014) 397 final — 2014/0201 (COD)]

(2015/C 230/14)

Relatrice: LE NOUAIL MARLIÈRE

La Commissione, in data 14 luglio 2014, il Parlamento europeo in data 28 luglio 2014 e il Consiglio in data 20 ottobre 2014, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43, paragrafo 2 e dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il 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 — Opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse nell'edilizia»

COM(2014) 445 final

alla

«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti»

COM(2014) 398 final

e alla

«Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche»

COM(2014) 397 final — 2014/0201 (COD).

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 novembre 2014.

Alla sua 503^a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 129 voti favorevoli, 3 voti contrari e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato accoglie favorevolmente le due comunicazioni e il pacchetto di modifiche alle direttive sui rifiuti e appoggia gli sforzi condotti al fine di sensibilizzare tutte le imprese e i consumatori sulla necessità di abbandonare progressivamente l'attuale modello economico lineare che consiste nell'«estrarre, produrre, consumare e gettare» e di accelerare il passaggio ad un modello circolare che è risanatore nella sua concezione e che tende a basarsi sulle energie rinnovabili, al fine di ridurre il più possibile l'utilizzo delle risorse naturali.

1.2. Il CESE condivide l'obiettivo di stabilire un quadro che renda possibile questo passaggio, coprendo l'intero ciclo di vita dei prodotti, dalla fornitura di materie prime all'ecoprogettazione, alla vendita al dettaglio, alla definizione di modelli imprenditoriali e di consumo, al riutilizzo, alla nuova fabbricazione e all'uso dei rifiuti come una risorsa.

1.3. Il Comitato tuttavia si rammarica che le proposte specifiche avanzate dalla Commissione si concentrino eccessivamente sulle politiche e sulle norme in materia di rifiuti, e che manchino invece proposte specifiche analoghe «a monte» destinate a migliorare l'intero ciclo di vita dei prodotti. Il CESE auspica che la Commissione presenti sia una tabella di marcia per tali misure, corredata da chiare indicazioni in termini di calendario, procedura e bilancio, sia proposte concernenti l'uso degli strumenti finanziari innovativi, quali ad esempio le cosiddette «eco-obbligazioni».

1.4. Il Comitato chiede alla Commissione di integrare il quadro che rende possibile l'economia circolare con altre politiche europee, ad esempio la politica energetica, climatica e industriale, compreso l'obiettivo di re-industrializzazione perseguito dall'UE. Il CESE approva che agli obiettivi principali della Strategia Europa 2020 si affianchi un altro obiettivo concernente l'uso efficiente delle risorse come suggerisce la Piattaforma europea sull'efficienza delle risorse e come citato nella comunicazione *Verso un'economia circolare*.

1.5. Nonostante la Commissione abbia tenuto conto in linea di massima dei vantaggi per l'occupazione e abbia lanciato un'iniziativa per favorire l'occupazione verde nel pacchetto legislativo relativo all'economia circolare, il Comitato si rammarica che non si sia colta l'opportunità di indagare in modo più specifico sull'impatto, i rischi e i benefici a livello occupazionale. In particolare, non è stata prestata alcuna considerazione al potenziale occupazionale della prevenzione dei rifiuti, del riutilizzo dei prodotti e della nuova fabbricazione. Maggiore attenzione andrebbe inoltre attribuita alla necessità di garantire condizioni dignitose di lavoro e di migliorare le norme di salute e di sicurezza per i lavoratori interessati.

1.6. Il quadro proposto dalla Commissione europea dovrebbe dividere questo sforzo di sensibilizzazione e di cambio comportamentale in modo equo tra le parti interessate: guardare al futuro, fare passi avanti in campo scientifico, introdurre applicazioni innovative e salvaguardare la competitività europea e l'interesse comune sono tutte attività di cui occorre tener conto in modo equilibrato.

1.7. Occorre responsabilizzare consumatori e produttori. I consumatori devono essere informati affinché possano fare acquisti consapevoli, la tracciabilità dei prodotti dev'essere ottimale e i produttori devono assumersi le loro responsabilità.

1.8. La progressiva eliminazione della collocazione in discarica dei rifiuti riciclabili e la definizione di obiettivi più ambiziosi di riciclaggio dei rifiuti, come proposto dalla Commissione, sono condizioni preliminari per il passaggio ad un'economia circolare che dovrebbero essere perseguite. La Commissione dovrebbe inoltre fare in modo di ottenere il consenso da parte dei cittadini europei puntando alla credibilità dei suoi obiettivi, alla loro accettabilità, alla loro qualità e alla loro proporzionalità.

1.9. Il Comitato accoglie inoltre favorevolmente le misure della Commissione per migliorare l'attuazione delle norme europee in materia di rifiuti, in particolare attraverso l'introduzione di strumenti migliori di monitoraggio e di *governance*. Per far sì che nell'UE il tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani passi dall'attuale 42 % al 50 % nel 2020 e al 70 % nel 2030, bisognerà garantire maggiori sforzi da parte di taluni paesi attraverso l'applicazione di soluzioni avanzate nel campo della gestione dei rifiuti. Bisogna inoltre intraprendere iniziative per migliorare la qualità dei prodotti iniziali, delle loro componenti nonché dei processi di riciclaggio in generale.

1.10. Il Comitato sottolinea che le proposte della Commissione non tengono conto della gerarchia dei rifiuti definita nell'apposita Direttiva quadro, che stabilisce un ordine di priorità nella prevenzione dei rifiuti; preparazione al riutilizzo, riciclaggio, altre forme di recupero (energia) e smaltimento. Manca un'indagine approfondita dell'opzione rappresentata dagli obiettivi di prevenzione dei rifiuti e da altre misure di prevenzione, a parte un obiettivo non vincolante di riduzione dei rifiuti alimentari. Il volume totale delle materie utilizzate e dei rifiuti finali prodotti dovrebbe a lungo termine essere controllato e ridotto al fine di tutelare l'ambiente.

1.11. Analogamente al riutilizzo (a livello di prodotto), il riciclaggio multiplo (a livello di materiali) consente un risparmio in termini di materie prime primarie, consumo energetico e emissioni di gas a effetto serra. La revisione del pacchetto sui rifiuti offre ora un'opportunità unica di tener conto del principio del riciclaggio multiplo per quanto concerne i materiali durevoli.

1.12. L'economia circolare non deve solo essere valutata alla luce dei rifiuti prodotti ma deve anche garantire la protezione delle risorse materiali e umane in tutta la catena di valore e puntare ad eliminare qualsiasi processo pericoloso per l'ambiente o per le persone.

1.13. Il Comitato raccomanda che il pacchetto legislativo venga completato da misure destinate in modo specifico a sostenere la preparazione al riutilizzo di prodotti già usati. Collocare la preparazione al riutilizzo sullo stesso piano del riciclaggio, come fa la Commissione per quanto concerne i suoi obiettivi in materia di riciclaggio, rappresenta una mancanza di rispetto della gerarchia dei rifiuti. Andrebbe data la priorità ai circuiti brevi. Il riutilizzo dei prodotti, la preparazione al riutilizzo e la nuova fabbricazione contribuiscono al miglior uso possibile del valore contenuto nei prodotti e incrementano le opportunità di mantenere le catene di valore nell'UE, di sostenere lo sviluppo territoriale e di creare posti di lavoro.

1.14. Nello stesso ordine di idee, l'Unione europea dovrebbe altresì incoraggiare tutti gli Stati membri a trasformare progressivamente i piani «rifiuti» in piani territoriali di economia circolare centrati su misure volte al risparmio di risorse materiali e alla difesa del benessere umano.

1.15. Il Comitato infine raccomanda anche di estendere l'approccio settoriale al fine di promuovere l'economia circolare.

2. Introduzione

2.1. Il 2 luglio 2014, la Commissione europea ha pubblicato una serie di cinque proposte ⁽¹⁾ tra cui:

- a) la comunicazione *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, COM(2014) 398 final;
 - b) la proposta di una nuova direttiva che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, COM(2014) 397 final;
 - c) la comunicazione *Opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse nell'edilizia*, COM(2014) 445 final;
- e i due documenti seguenti, sui quali il CESE elaborerà un parere a parte ⁽²⁾
- d) il *Piano d'azione verde per le PMI*, COM(2014) 440 final;
 - e) *l'Iniziativa per favorire l'occupazione verde*, COM(2014) 446 final.

La Commissione ha altresì annunciato la pubblicazione di un'altra comunicazione sull'alimentazione sostenibile.

3. Osservazioni generali

3.1. Come produrre beni e servizi limitando al tempo stesso il consumo e lo spreco di materie prime e delle fonti non rinnovabili di energia? È opportuno partire da un dato di fatto: la storia dell'industria nel ventesimo secolo ci insegna che il costo dell'estrazione e dello sfruttamento delle risorse naturali minerali ed energetiche ha seguito una tendenza strutturale al ribasso, dovuta essenzialmente al progressivo incremento della produttività.

3.2. In questo inizio di secolo, il modello lineare non si è solamente inceppato ma a lungo termine rischia di diventare insostenibile, in quanto le risorse del pianeta diventano sempre più scarse. Il livello di allarme è già stato superato: non si tratta più di immaginare un cambio di paradigma economico ma, nella situazione disperata in cui siamo, di inventarne uno nuovo con la massima urgenza.

3.3. Estrarre, produrre, consumare, gettare, riciclare: bisogna operare una profonda trasformazione al fine di garantire a lungo termine l'autosufficienza delle popolazioni e il loro sviluppo sociale e sostenibile.

3.4. Attualmente, quasi tutte le società umane privilegiano un modello di sviluppo predatore e, per così dire, incontrollato, a scapito delle popolazioni maggiormente esposte allo sfruttamento e all'esaurimento delle loro risorse, agli imprevisti del cambiamento climatico e alle fonti d'inquinamento, e nell'indifferenza per il futuro delle generazioni che verranno.

3.5. Ciascuno di noi dovrebbe mettere in discussione questo modello, scosso dalla crisi mondiale che investe le finanze, l'economia, la società, la politica, l'energia, l'ecologia e l'ambiente.

⁽¹⁾ <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>

⁽²⁾ Cfr. pag. 99 della presente Gazzetta ufficiale.

3.6. Nel voler rivoluzionare i modi di produzione e di consumo, la Commissione europea apre, attraverso la sua visione dell'economia circolare, una serie di prospettive che coinvolgono tutta la società ma che restano ancora da attuare.

4. Osservazioni specifiche sul documento COM(2014) 398 final

4.1. La comunicazione *Verso un'economia circolare* illustra il concetto generale di economia circolare e ne descrive i vantaggi in termini di sviluppo economico e occupazione.

4.2. I suoi **obiettivi generali** sono chiari ed è indispensabile che si facciano passi avanti nella loro realizzazione. Il nostro modello di produzione e di consumo deve essere radicalmente modificato; dobbiamo ridurre il consumo di risorse e di materiali e, di conseguenza, accrescerne l'utilizzo razionale.

4.3. La questione più importante è sapere come raggiungere tali obiettivi e come questi ultimi si inseriscono in un quadro politico globale ed esaustivo. Le mancanze e le imperfezioni del mercato possono e devono essere affrontate in modi diversi: incentivi forniti dal mercato stesso (segnali a livello di prezzo o d'imposizione fiscale), regolamentazione (definizione di obiettivi vincolanti per il cui raggiungimento gli operatori dispongono di diversi mezzi a loro scelta), norme imposte ai vari soggetti.

4.4. Un **quadro politico globale** presuppone inoltre l'esistenza di tutte le condizioni riunite insieme sia sul piano economico che su quello sociale, dell'occupazione, della salute e della sicurezza.

4.5. Nel documento, la Commissione afferma che il suo obiettivo è quello di definire un «quadro politico favorevole alla progettazione e all'innovazione, allo sblocco degli investimenti e alla mobilitazione delle imprese e dei consumatori».

4.6. *Creare un quadro favorevole all'economia circolare*

4.6.1. Il CESE approva in linea di principio la creazione di un «quadro favorevole all'economia circolare» con la partecipazione di tutte le parti interessate. Tale quadro deve consentire lo sviluppo di un nuovo modello economico destinato progressivamente a sostituirsi al modello attualmente dominante di crescita economica lineare. Il passaggio ad un'economia circolare richiede un approccio globale che copra l'intero ciclo di vita dei prodotti, dalla fornitura di materie prime all'ecoprogettazione, alla vendita al dettaglio, alla definizione di modelli imprenditoriali e di consumo, al riutilizzo, alla nuova fabbricazione e infine al recupero e allo smaltimento dei rifiuti. La comunicazione della Commissione segue in linea di principio un approccio del genere. In pratica tuttavia, si tratta di un approccio non equilibrato dato che le proposte politiche concrete sono principalmente limitate al settore dei rifiuti. La Commissione annuncia semplicemente lo sviluppo di un quadro che renda possibile l'economia circolare in futuro ⁽³⁾ (senza dare alcuna indicazione precisa del calendario e delle procedure. Il Comitato spera che la Commissione presenti quanto prima una proposta chiara e trasparente su questo punto.

4.6.2. Il concetto di economia circolare è basato sull'analisi dell'intero ciclo di vita nell'utilizzo delle risorse. L'economia circolare promuove il riciclaggio e la sostituzione di talune risorse, la sostenibilità e il riutilizzo dei prodotti, la riduzione degli sprechi nel corso della catena, anche alla fonte, l'ecoprogettazione di beni e servizi, nuovi modelli imprenditoriali ecc. Essa introduce nuove forme di *governance* che comprendano tutti i soggetti della società civile. Il Comitato chiede alla Commissione di elaborare una strategia politica particolareggiata sul passaggio ad un'economia circolare. Spera inoltre che la Commissione sia meno vaga nel formulare le sue proposte strategiche sulla promozione dell'eco-progettazione, sull'innovazione e sugli incentivi agli investimenti e che presenti misure chiare, anche per quanto concerne il bilancio che sarà assegnato alle attività di sostegno all'economia circolare e all'uso degli strumenti finanziari innovativi, ad esempio le eco-obbligazioni. La Commissione europea dovrà pertanto proseguire i suoi lavori:

- a) chiarendo ulteriormente i rapporti tra questo nuovo quadro d'azione e le altre politiche europee, in particolare la politica di reindustrializzazione (materie prime, innovazione, salute e sicurezza dei lavoratori, trasporti ecc.) e la politica in materia di «energia e clima»;
- b) fissando, nell'ambito della Strategia Europa 2020 riveduta, obiettivi quantificati in materia di efficienza delle risorse, tenendo conto delle proposte avanzate dall'apposita piattaforma europea;

⁽³⁾ COM(2014) 398 final, pag. 3.

- c) precisando le misure da adottare per operare un autentico cambiamento nei modi di produzione e di consumo, integrando la necessaria riduzione alla fonte dell'uso di talune risorse (a causa della loro scarsità o della loro tossicità), l'evoluzione verso una società meno materialista e più collaborativa e il miglioramento del benessere dei lavoratori e di tutti i cittadini.

4.6.3. In tale contesto, il CESE ricorda il suo parere dell'aprile 2012 sul tema *Promozione di modelli sostenibili di produzione e di consumo nell'UE*, in cui raccomanda di «elaborare una nuova visione condivisa del modello economico con il coinvolgimento di tutte le parti in causa della società civile» ⁽⁴⁾.

4.7. Definire il campo di applicazione

4.7.1. Nel suo approccio allo sviluppo dell'economia circolare, la Commissione europea non indica in che modo questo debba avvenire a livello locale e/o regionale. Il CESE ritiene che qualsiasi strategia economica circolare dovrebbe tener conto di una gerarchia territoriale, dagli enti locali al livello mondiale, comprendendo le regioni, gli stati e l'Europa, cercando di dare sempre, laddove possibile, la priorità ai circuiti brevi e alle catene di approvvigionamento.

4.7.2. I potenziali vantaggi socioeconomici dell'economia circolare sono riscontrabili innanzi tutto sul piano specificamente locale (quartieri sostenibili, città ecologiche), poi a livello delle regioni (dell'Unione europea), prima di estendersi ai livelli nazionale e internazionale.

4.7.3. In questa prospettiva territoriale si inserisce la lotta contro il dumping sociale e ambientale a livello internazionale e dunque la possibilità di rilocalizzare su piccola scala una buona parte dell'economia. Ottimizzare la gestione dei rifiuti implica soprattutto l'adozione di molteplici iniziative da parte dei responsabili locali e regionali: organizzazione di raccolta differenziata, creazione di unità di raccolta e di centri di riciclaggio, reti di riparazione — rivendita — riutilizzo ecc. Per una corretta gestione dei rifiuti biodegradabili è chiaro che bisogna privilegiare i circuiti brevi, anche per garantire la creazione di posti di lavoro.

4.7.4. Nello stesso ordine di idee, l'Unione europea dovrebbe incoraggiare tutti gli Stati membri a trasformare progressivamente i piani «rifiuti» in piani territoriali di economia circolare.

4.8. Controllare l'impatto socioeconomico

4.8.1. Il «pacchetto» della Commissione crea sì legami tra l'ambiente (la gestione dei rifiuti) e l'economia (posti di lavoro verdi; piano d'azione PMI) ma trascura sistematicamente:

- le potenzialità occupazionali legate alle diverse fasi dell'attuazione della gestione gerarchica dei rifiuti e in particolare della prevenzione e della preparazione al riutilizzo,
- le potenzialità occupazionali racchiuse nelle diverse soluzioni innovative che l'economia circolare potrebbe produrre (ecoprogettazione, simbiosi industriali, economia di scambio o di condivisione ecc.),
- le implicazioni per la salute e la sicurezza dei lavoratori delle diverse attività economiche legate allo sviluppo dell'economia circolare.

4.9. Completare gli approcci settoriali

4.9.1. La nuova strategia sull'economia circolare dovrebbe contribuire maggiormente a definire l'approccio settoriale ai rifiuti. Il CESE auspica sviluppi settoriali al di fuori del settore della costruzione sostenibile.

4.9.2. Per il CESE, l'approccio settoriale dovrebbe essere ulteriormente completato non solo da proposte sull'alimentazione e sull'edilizia sostenibili ma anche su altri settori, quali l'industria manifatturiera.

⁽⁴⁾ GU C 191 del 29.6.2012, pag. 6.

5. Osservazioni specifiche relative al documento COM(2014) 397 final

5.1. Una proposta legislativa da estendere

5.1.1. Il CESE approva l'orientamento generale delle modifiche, che riguardano:

- un aumento dei tassi di riciclaggio dei rifiuti urbani e dei rifiuti da imballaggio e le limitazioni al collocamento in discarica di taluni rifiuti,
- l'introduzione di un sistema di segnalazione preventiva per il controllo della conformità agli obiettivi di riciclaggio,
- l'introduzione di condizioni minime per il regime della responsabilità estesa del produttore e un'armonizzazione delle definizioni,
- una razionalizzazione degli obblighi di rendicontazione.

5.1.2. La valutazione d'impatto tuttavia sembra rifiutare «alla leggera» alcune opzioni complementari — ad esempio la formulazione di obiettivi quantificati specifici per la prevenzione e il riutilizzo oppure il deposito cauzionale obbligatorio di taluni prodotti. Le proposte della Commissione non tengono conto della gerarchia dei rifiuti definita nell'apposita Direttiva quadro ⁽⁵⁾, che stabilisce un ordine di priorità nella prevenzione dei rifiuti; preparazione al riutilizzo, riciclaggio, altre forme di recupero e smaltimento.

5.1.3. A norma dell'articolo 9, lettera c) della Direttiva quadro, la Commissione è tenuta a trasmettere al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione corredata, se del caso, di proposte di misure necessarie per la definizione di obiettivi di prevenzione dei rifiuti e di dissociazione per il 2020 nonché di indicatori di prevenzione dei rifiuti. Dato che la prevenzione è parte integrante dell'economia circolare, sarebbe stato opportuno presentare una relazione del genere insieme al pacchetto sull'economia circolare. La valutazione dell'impatto che accompagna l'attuale pacchetto di misure sull'economia circolare indica che la definizione di un obiettivo globale di prevenzione dei rifiuti è stata respinta senza fornire un'analisi approfondita al riguardo.

5.1.4. Allo stesso modo, **l'ecoprogettazione dei prodotti e dei servizi** non sembra essere adeguatamente garantita per esempio attraverso:

- clausole specifiche da inserire negli **appalti pubblici**,
- prescrizioni relative a taluni prodotti che vanno privilegiati rispetto ad altri,
- l'obbligo che i prodotti contengano una determinata percentuale di materie riciclate,
- incentivi economici a favore di prodotti adatti al riutilizzo o al riciclaggio (ad esempio una riduzione dell'IVA),
- ecc.

5.1.5. Per il CESE, la questione dell'**obsolescenza programmata** meriterebbe una strategia specifica composta da diverse azioni di carattere tecnico, commerciale, regolamentare, educativo e informativo ⁽⁶⁾.

5.2. Obiettivi quantificati da completare

5.2.1. Fissare obiettivi quantificati in materia di prevenzione è quasi indispensabile per operare una adeguata gerarchia dei rifiuti, come hanno sottolineato il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni e un audit della Corte europea. La Commissione dovrebbe davvero definire obiettivi del genere sulla base dei programmi nazionali di prevenzione trasmessi dagli Stati membri.

5.2.2. L'obiettivo del «meno 10 % di rifiuti urbani» proposto dal Comitato delle regioni merita di essere attentamente valutato ⁽⁷⁾. Sulla base delle diverse esperienze nazionali e regionali nella limitazione dei rifiuti domestici, si dovrebbe al tempo stesso prevedere la fissazione di un limite a livello europeo (dell'ordine di 200-300 kg pro capite l'anno).

⁽⁵⁾ GU L 312 del 22.11.2008, pag. 3.

⁽⁶⁾ GU C 67 del 6.3.2014, pag. 23.

⁽⁷⁾ <http://cor.europa.eu/en/news/regional/Pages/cities-and-regions-eu-waste.aspx>

5.2.3. I rifiuti urbani (articolo 3 della Direttiva quadro sui rifiuti) dovrebbero essere definiti in maniera precisa come rifiuti domestici senza che tale definizione venga estesa ai rifiuti commerciali, industriali o di responsabilità estesa del produttore (EPR); questo consente di stabilire chiaramente i ruoli e le responsabilità.

5.2.4. I rifiuti commerciali e industriali dovrebbero essere definiti come rifiuti non domestici al fine di stabilire un obiettivo di riciclaggio a parte.

5.2.5. Il riempimento non dovrebbe essere visto come un'operazione di «recupero»; inoltre questa tecnica dovrebbe essere esclusa nel caso di rifiuti pericolosi e limitarsi ai rifiuti da costruzione e demolizione (articolo 3 della Direttiva quadro).

5.2.6. La proposta della Commissione di definire un obiettivo quantificato di prevenzione, limitato ai rifiuti alimentari, dovrebbe comprendere o essere affiancata da un obiettivo complementare di **riduzione degli imballaggi**.

5.2.7. Il Comitato raccomanda che il pacchetto legislativo venga completato da misure destinate in modo specifico a sostenere la preparazione al riutilizzo di prodotti già usati. Collocare la preparazione al riutilizzo sullo stesso piano del riciclaggio, come fa la Commissione per quanto concerne i suoi obiettivi in materia di riciclaggio, rappresenta una mancanza di rispetto della gerarchia dei rifiuti. Il rinnovo di prodotti o di loro componenti fornisce non soltanto ampie possibilità di un uso più efficiente dei prodotti stessi e dei materiali ma è anche una fonte importante di creazione di posti di lavoro a livello locale e regionale. Inoltre, le attività di preparazione al riutilizzo (degli imballaggi, delle apparecchiature elettriche ed elettroniche o di altri prodotti come ad esempio i giocattoli e i pannolini) non dovrebbero essere messe sullo stesso piano delle attività di riciclaggio; in questo caso bisognerebbe fissare un obiettivo quantificato specifico, ad esempio del 5 %.

5.2.8. La proposta legislativa prevede di portare, entro il 2030, al 70 % il riutilizzo/riciclaggio dei rifiuti urbani e all'80 % il riutilizzo/riciclaggio dei rifiuti di imballaggio; si intende inoltre assicurare progressivamente il divieto del collocamento in discarica di rifiuti riciclabili entro il 2025 e ridurre la produzione di rifiuti alimentari nell'UE del 30 % sempre entro il 2025. Questi obiettivi sono cruciali e devono essere mantenuti.

5.2.9. Gli obiettivi quantificati devono fare parte integrante del modello imprenditoriale dei soggetti economici — e in particolare nei settori dell'imballaggio e del commercio — che devono trovar da soli il modo migliore per raggiungerli. Bisogna tuttavia garantire assolutamente che la necessaria transizione avvenga nel rispetto di altri criteri e principi altrettanto importanti. La preoccupazione principale concerne le condizioni di lavoro e le norme in materia di salute e sicurezza dei lavoratori interessati. I settori dell'imballaggio e della gestione dei rifiuti sono particolarmente esposti per via delle condizioni difficili di lavoro, della precarietà dei posti e dei rischi per la salute e la sicurezza che tali attività comportano. È opportuno assicurare che questi obiettivi quantificati ambiziosi vengano raggiunti senza peggiorare le condizioni di lavoro, anzi migliorandole ⁽⁸⁾.

5.2.10. È opportuno prevedere **un contesto di finanziamento relativo agli enti locali**: le condizioni del quadro economico dovrebbero dare agli enti locali la possibilità di realizzare gli obiettivi fissati attraverso l'accesso ai necessari finanziamenti. Sottoponendo gli enti territoriali a regole rigorose in materia di indebitamento, qualsiasi ulteriore esigenza in termini di investimenti (ad esempio nella gestione dei rifiuti) porterà ad una riduzione delle spese legate ad altre attività essenziali. Il quadro politico deve garantire un **contesto finanziario adeguato**, se necessario con l'aiuto di bilanci specifici, ad esempio i fondi strutturali dell'UE e le risorse disponibili a titolo di Europa 2020.

5.2.11. Per quanto concerne la riduzione dei rifiuti alimentari, bisogna trovare il modo di non sacrificare la sicurezza alimentare e di rispettare le norme di protezione dei consumatori. A tale riguardo, è opportuno associare e consultare le **organizzazioni di protezione dei consumatori e gli organismi che operano nel campo della sicurezza alimentare**.

5.2.12. I rifiuti alimentari sono materie prime organiche che dovrebbero, per quanto possibile, essere trasformate oppure riutilizzate nella produzione agricola senza subire trasformazioni. Determinati tipi di rifiuti alimentari si rivelano, per loro natura, particolarmente adatti al riutilizzo come alimentazione per il bestiame oppure come fertilizzanti. Questa eventualità risulta attualmente esclusa per colpa di una serie di misure restrittive. Il CESE pertanto raccomanda alla Commissione di verificare l'opportunità di tali limitazioni.

⁽⁸⁾ Osservazioni particolareggiate sulla gestione dei rifiuti sono disponibili sul numero 2014/9 del HesaMag dell'Istituto sindacale europeo (ISE): <http://www.etui.org/en/Topics/Health-Safety/HesaMag> <http://www.etui.org/fr/Topics/Health-Safety/HesaMag>

6. Osservazioni specifiche sul documento COM(2014) 445 final

6.1. La comunicazione relativa alle possibilità di un uso efficiente delle risorse nel settore della costruzione mira a ridurre l'impatto generale di tale settore sull'ambiente in tutto il ciclo di vita. La comunicazione propone una serie di indicatori per valutare la prestazione ambientale degli edifici e consentire quindi a progettisti, fabbricanti, appaltatori, autorità e utenti di scegliere con cognizione di causa. Sarebbe essenziale disporre di un sistema trasparente di indicatori, in particolare di **statistiche armonizzate** e di una serie di indicatori confrontabili e di facile uso.

6.2. Il pacchetto «economia circolare» deve contenere anche misure appropriate incentrate sulla domanda (*pull measures*), il che consentirebbe di creare un mercato autosufficiente delle materie prime secondarie (ad esempio i prodotti che contengono una percentuale minima di materie riciclate). Occorre creare una situazione in cui i rifiuti vengano considerati materie prime con una buona liquidità sul mercato applicando ad essi un prezzo adeguato dal punto di vista economico, umano e ambientale. Questo è il modo migliore per incentivarne la raccolta.

6.3. Poste in gioco della qualificazione dei prodotti e prevenzione dei rischi di sinistri seriali

6.3.1. La prevenzione dei sinistri seriali è una sfida importante per le compagnie di assicurazione; in effetti, un difetto su un oggetto utilizzato in diverse decine di migliaia di esemplari può generare, in modo diretto o indiretto, costi di riparazione per diverse decine o addirittura centinaia di milioni di EUR. Alcuni tra i sinistri seriali degli ultimi vent'anni si sono verificati a causa di una incompatibilità chimica tra le diverse componenti del prodotto per la costruzione.

6.3.2. Questo tipo di sinistro seriale è dovuto generalmente ad una reazione che si sviluppa nel tempo in seguito all'intervento di parametri esterni come l'umidità e la temperatura. Alcuni di questi sinistri sono legati a prodotti d'importazione che presentavano una serie di caratteristiche non correttamente segnalate.

6.3.3. L'uso di materie riciclate nella fabbricazione di materiali da costruzione non rappresenta di per sé un ostacolo. Tuttavia, è necessario conoscere esattamente le caratteristiche fisiche e chimiche delle materie da riciclare per prevenire ogni rischio d'incompatibilità quando verranno riutilizzate. La difficoltà consiste nel definire bene la materia da riciclare, nel qualificarla e nell'assicurare l'omogeneità del lotto di prodotti da riutilizzare.

6.3.4. La revisione del pacchetto sui rifiuti offre un'opportunità unica per tener conto del principio del riciclaggio multiplo al fine di promuovere l'efficienza delle risorse. Si parla di riciclaggio multiplo quando i materiali non si degradano strutturalmente nel corso del processo di riciclaggio (si parla in questo caso di materiali durevoli) ma possono essere reintrodotti volta per volta nel processo di fabbricazione in modo da potenziare l'economia circolare assicurando che i materiali funzionali non vengano sprecati o persi durante l'incenerimento o la messa in discarica. In quanto tali, i materiali durevoli rappresentano dunque un capitale sempre a disposizione della società.

6.3.5. Garantire la tracciabilità dei materiali da costruzione nel corso del loro primo ciclo di vita consentirebbe di controllarne più facilmente il riutilizzo e in tale contesto occorre ufficializzare le regole di qualificazione dei materiali ai fini del loro riutilizzo futuro, puntando essenzialmente su un elevato livello di biodegradabilità e introducendo standard di qualità.

6.4. La Commissione dovrebbe prevedere disposizioni vincolanti e sanzioni per evitare un dumping potenziale, in caso di esportazione fuori dell'UE di materiali diventati proibiti.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

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 — Piano d'azione verde per le PMI: aiutare le PMI a trasformare le sfide ambientali in opportunità di business»

[COM(2014) 440 final]

e alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Iniziativa per favorire l'occupazione verde: sfruttare le potenzialità dell'economia verde per creare posti di lavoro»

[COM(2014) 446 final]

(2015/C 230/15)

Relatore: M. PEZZINI

La Commissione europea, in data 16 luglio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il 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 — Piano d'azione verde per le PMI: aiutare le PMI a trasformare le sfide ambientali in opportunità di business»

COM(2014) 440 final

e alla

«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Iniziativa per favorire l'occupazione verde: sfruttare le potenzialità dell'economia verde per creare posti di lavoro»

COM(2014) 446 final.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 novembre 2014.

Alla sua 503^a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 135 voti favorevoli, 1 voto contrario e 1 astensione.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene la prospettiva di un'economia circolare europea rilevante in termini di competitività sistemica dell'UE se si baserà su una visione strategica europea condivisa, con la partecipazione attiva del mondo del lavoro, dei governi, dei datori di lavoro e dei lavoratori, dei consumatori e delle autorità legislative e regolamentari ai vari livelli.

1.2. Il CESE è convinto che la transizione verso un'economia europea circolare possa aprire prospettive positive per la realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020: può diventare un motore per la crescita, generatore di nuovi posti di lavoro e competenze verdi, rafforzando la capacità di gestire in modo sostenibile le risorse naturali in una economia sostenibile e competitiva.

1.3. Il Comitato chiede il lancio di una iniziativa di esercizio di analisi di prospettiva a livello europeo, che sia partecipativa e volta a concretizzare una visione comune di tutti gli attori pubblici e privati per predisporre politiche e strumenti coerenti ed efficienti a livello dell'UE, nazionale e regionale per una transizione consensuale verso l'economia circolare e per dare impulsi concreti all'Agenda per l'innovazione verde. Dovrebbero essere appoggiate le reti degli attori della società civile che sostengono la transizione a un modello di economia circolare. Il Comitato potrebbe promuovere in maniera attiva tali reti e studiare anche l'istituzione e la gestione di una piattaforma europea per l'economia circolare.

1.4. Parallelamente il CESE ritiene fondamentale avviare un dialogo strutturato per i singoli settori, dove avviare azioni pilota di sostegno alla sperimentazione che assumano un ruolo guida e dimostrino le potenzialità delle pratiche più sostenibili, con la piena partecipazione delle organizzazioni dei consumatori, delle micro e piccole imprese e dell'economia sociale.

1.5. Il Comitato ritiene che sia importante valutare, tramite un'analisi costi-benefici, su chi possa ricadere il peso di una riconversione sistemica dei sistemi manifatturiero, commerciale, distributivo e di consumo, abbandonando il sistema di obsolescenza programmata verso nuove qualità di uso e di consumo, per prodotti e componenti che mantengano il loro valore aggiunto e il loro riutilizzo il più a lungo possibile.

1.6. Secondo il Comitato, la transizione verso il nuovo modello di economia circolare, che includa il *re-manufacturing* e il *re-consuming* non potrebbe essere disgiunta dalla diffusione generalizzata di metodologie di Territorio socialmente responsabile, che faccia leva sullo sviluppo di una cultura condivisa e innovativo-partecipativa.

1.7. Il CESE chiede che l'UE preveda la possibilità di individuazione secondo criteri predeterminati di un numero significativo di zone ad innovazione facilitata ben identificate — *smart cities*, zone franche portuali, *cluster* localizzati, *green deal* — dove poter sperimentare il processo di transizione verso l'economia circolare anche avvalendosi delle positive esperienze di strumenti europei quali il Patto dei sindaci.

1.8. Il CESE accoglie quindi con favore le proposte del Piano d'azione verde per le PMI e dell'Iniziativa per l'occupazione verde, ma si rammarica della carenza di azioni concrete e di guide pratiche per aiutare le PMI a diventare più sostenibili e verdi. Chiede inoltre che il principio «Think Small First» diventi il fulcro del Piano d'azione, in linea con lo *Small Business Act*.

1.9. In particolare, il CESE ritiene fondamentale un ruolo attivo delle parti sociali e della società civile nella formulazione, nell'applicazione e nel monitoraggio delle politiche nazionali di sviluppo sostenibile e nella transizione verso l'economia circolare ad alta sostenibilità ambientale, a forte creazione di imprese e ad elevata occupazione «verde».

1.10. Secondo il CESE le misure proposte per colmare le attuali lacune di competenze «verdi» devono essere rinforzate con un uso efficiente e mirato dei fondi strutturali — specie del Fondo sociale europeo, del Fondo regionale e dei fondi per l'agricoltura e la pesca — e degli strumenti d'innovazione come Orizzonte 2020, COSME e LIFE, ma anche con lo Sportello BEI di microfinanza verde.

1.10.1. È opportuno procedere anche:

- a una quantificazione reale dei giacimenti d'occupazione duratura e non delocalizzabile,
- alla salvaguardia dell'equità e della sostenibilità del processo, evitando rischi di povertà e precarietà energetica con un dialogo sociale strutturato ai vari livelli, inserito in una visione strategica condivisa,
- a un'attività di sensibilizzazione e d'orientamento sviluppata in modo congiunto dalle parti sociali,
- a un'interazione stretta tra il mondo del lavoro ed il mondo dell'educazione e della formazione, giovandosi delle forze sociali.

1.11. Il CESE è convinto che una transizione consensuale e partecipata verso un'economia europea circolare possa aprire numerose opportunità per le micro, piccole e medie imprese e per l'economia sociale, diventando un importante motore per la crescita, sia sul mercato interno che internazionale. Al riguardo occorre dare priorità:

- al rafforzamento e alla generalizzazione del meccanismo volontario di *green audit* d'impresa,
- al potenziamento dell'accesso al credito, specie con sistemi di garanzia,
- al finanziamento dell'eco-innovazione micro-mini-aziendale, soprattutto in aree di *Systemic Eco-Innovation Demonstrator*,

- al potenziamento dell'azione di formazione imprenditoriale e del tutoraggio in azienda,
- al sostegno a un mercato UE circolare di materiali, componenti e prodotti intermedi, anche con il lancio di un *Circular eBay* sulla base di standard tecnico-normativi europei e internazionali, anche al fine di stabilizzare in Europa queste risorse primarie e secondarie che possono costituire elementi preziosi di sicurezza d'approvvigionamenti e di bilanci commerciali.

1.12. Il Comitato è convinto che il percorso verso un'economia circolare meriti di essere fortemente sostenuto, specie per il continente europeo. Sarebbe necessario, quindi:

- inserire nella revisione di medio termine della strategia Europa 2020 per la crescita sostenibile, intelligente e inclusiva tale approccio politico integrato per sfruttarne le potenzialità economiche ed occupazionali,
- focalizzare l'attenzione su nuove idee e/o settori altamente innovativi e ad alto grado di implementazione tecnologica pratica, compreso lo sfruttamento di tecnologie esistenti e l'integrazione di innovazione sociale sostenibile,
- capovolgere l'approccio politico-legislativo ai vari livelli — comunitario, nazionale e territoriale — da repressivo a proattivo, anche attraverso l'auspicabile lancio di un Libro bianco sull'economia circolare, l'occupazione e la crescita UE, trasversale alla molteplicità di strumenti e politiche interessate.

2. Introduzione

2.1. Il concetto di economia circolare, contrapposto a quello di economia lineare («prendi-produci-usa-getta»), nasce dalla necessità di far emergere una crescita sostenibile, con l'obiettivo di far mantenere ai prodotti il loro valore aggiunto il più a lungo possibile e, alle componenti degli stessi, la maggiore possibilità di riutilizzo ai fini produttivi, riducendo sempre più la creazione e lo smaltimento di rifiuti e le pressioni sull'ambiente.

2.2. McKinsey dice che fra il 60 e l'80 % delle risorse viene sprecato al termine del percorso lineare estrazione-produzione-consumo-rifiuto. In un mondo dove 3 miliardi di consumatori stanno entrando nella classe media, questo non è più sostenibile.

2.3. La transizione verso l'economia circolare implica importanti cambiamenti nelle mentalità dei produttori, dei lavoratori, dei consumatori e dei cittadini, nell'uso delle risorse e delle materie prime, nella progettazione dei prodotti, nei modelli di mercato e di impresa e nella ricerca di nuovi metodi di trasformazione dei rifiuti in risorse.

2.4. Ci sono le tecnologie necessarie per tracciare la vita dei materiali lungo la catena del valore. Poi, c'è la crescente scarsità delle risorse, con gli alti prezzi dei beni offerti. Per i consumatori, un servizio puntuale può essere più interessante del semplice possesso di un prodotto.

2.5. Un siffatto modello di crescita verde implica non solo un vero e proprio cambiamento culturale, con un forte impulso innovativo e di ricerca, ma anche importanti investimenti sul piano della tecnologia, dell'educazione, dell'organizzazione e della qualificazione a nuovi profili professionali, nuovi metodi di finanziamento e politiche appropriate.

2.6. Un approccio politico integrato è fondamentale per sfruttare le potenzialità occupazionali sulla base di adeguata accessibilità a nuovi profili e per affrontare le sfide che derivano dalla transizione verso un'economia a ciclo non lineare, anche potenziandone la comunicazione per affrontare il complesso di grandi sfide in gioco anche con nuovi modelli formativi, lavorativi e organizzativi.

2.7. È essenziale, per il futuro della competitività industriale UE, potenziare le capacità di fabbricare prodotti durevoli utilizzando meno materie prime, meno energia e meno acqua e recuperando risorse dismesse sul territorio: occorre progettare e produrre manufatti che possano essere riutilizzati, riparati, rigenerati e riciclati, e organizzare servizi funzionali a tali fini.

2.8. I rifiuti di un passaggio di lavorazione dovrebbero poter essere trasformati in risorse per attività diverse e, eventualmente, come fertilizzanti per le fattorie della zona. Il calore, invece di essere sprecato, dovrebbe essere recuperato per altri usi, come il riscaldamento di abitazioni o di serre.

2.9. Modello circolare: da ciascuna tonnellata di materiale, da ciascun Joule di energia, da ciascun ettaro di terreno dovrà essere possibile ottenere maggior valore aggiunto e maggiori benefici, grazie ad un uso ridotto dei materiali, al loro utilizzo, al loro riciclo.

2.10. Per trarre giovamento dal processo di transizione verso l'economia circolare, è necessario:

2.10.1. **eliminare ostacoli sistemici, che impediscono l'adozione di modelli di business circolari** da parte delle PMI, l'uso efficiente di materiali dai flussi di rifiuti, reti di informazione settoriali e intersettoriali, anche a livello UE;

2.10.2. formare nuovi profili professionali delle risorse umane, deputate a gestire tali processi, dato che l'educazione e la formazione per rendere più verdi i lavori poggia su una buona formazione di base accompagnata dall'apprendimento lungo tutto l'arco della vita attiva, integrando una formazione volta a suscitare una consapevolezza ambientale ⁽¹⁾;

2.10.3. disporre di adeguati strumenti finanziari, soprattutto per ricerca e innovazione, *capacity building* e analisi di mercato, ricorrendo a strumenti quali Orizzonte 2020, fondi strutturali, BEI e PPP;

2.10.4. realizzare da parte delle autorità ai vari livelli, semplificazioni e adattamenti normativi da sistemi di divieti ad approcci proattivi per facilitare la creazione e lo sviluppo di imprese verdi, generatrici di occupazione qualificata e durevole, coerentemente con lo *Small Business Act*;

2.10.5. sviluppare un ruolo attivo delle parti sociali e della società civile nella formulazione, applicazione e monitoraggio delle politiche nazionali di sviluppo sostenibile e nella transizione verso l'economia circolare ad alta sostenibilità ambientale e ad elevata occupazione «verde»;

2.10.6. fornire orientamenti e sostegno tecnico concreto, alle micro, piccole e medie imprese e alle cooperative, indicando, con l'aiuto delle forze sociali, come ecologizzare i propri procedimenti produttivi sotto forma di una «cassetta degli attrezzi» per nuovi *business model* e di scambi delle migliori pratiche;

2.10.7. favorire una cultura del dialogo e della cooperazione sul luogo di lavoro, per un utilizzo più razionale delle risorse, per ridurre i rifiuti, per ricorrere a tecnologie e metodi di lavoro puliti ed esenti da pericoli e per migliorare la qualità dell'occupazione.

2.11. L'ecologizzazione dei posti di lavoro e la promozione dei lavori verdi, nei settori sia tradizionali che emergenti, dovrebbe favorire una economia ecologicamente sostenibile, competitiva ed a bassa impronta di carbonio, nonché modi di consumo e di produzione sostenibili, contribuendo alla lotta contro il cambiamento climatico.

2.12. Il CESE ha avuto modo a più riprese di affrontare questa ampia tematica in vari pareri ⁽²⁾ nei quali ha sottolineato, tra l'altro:

- come da parte di tutti debba esserci la piena consapevolezza di essere di fronte ad una nuova rivoluzione industriale, che pone al centro dello sviluppo la qualità della vita e dell'ambiente e impone un nuovo modo, integrato, di progettare, di produrre, di consumare, di conservare e di gestire le risorse naturali,
- l'urgenza di passare da un atteggiamento difensivo e reattivo ad un atteggiamento convinto e proattivo,
- il sostegno di «iniziative volte allo sviluppo di una politica comunitaria di consumo e produzione sostenibili, pienamente integrata con le altre politiche comunitarie, allo scopo di trasformare le sfide potenziali in opportunità competitive per l'industria dell'UE,
- la necessità di un dialogo serio che coinvolga le istituzioni dell'UE, i governi nazionali e quelli regionali, nonché tutte le parti sociali sulla possibilità di modificare le dinamiche di consumo e il modello economico e sociale generale.

⁽¹⁾ GU C 318 del 29.10.2011, pag. 142.

⁽²⁾ GU C 224 del 30.8.2008, pag. 1; GU C 226 del 16.7.2014, pag. 1; GU C 67 del 6.3.2014, pag. 23; GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 110.

2.12.1. Buona parte dei progressi industriali degli ultimi trenta anni derivano da leggi e da norme che hanno imposto alle industrie di abbattere l'inquinamento e di ricercare modalità nuove per trasformare i rifiuti in profitti. Vanno trovate nuove regole fiscali che creino un equilibrio tra risparmio e utilizzo di energia, e opportune disposizioni che consentano alle industrie di assumersi la responsabilità per l'intero ciclo dei prodotti.

2.13. Inoltre, in un suo recente parere il CESE ha sottolineato come «i cambiamenti, profondi e necessari, nei modi di produzione e consumo richiedano quale requisito fondamentale di associare la società civile all'intero processo di transizione verso un'economia verde inclusiva — e di associarla a tutti i livelli, soprattutto a livello settoriale e territoriale (europeo, nazionale e regionale)»⁽³⁾.

2.14. Da parte sua il Parlamento europeo ha adottato, il 12 dicembre 2013, una Risoluzione sul tema dell'*ecoinnovazione — occupazione e crescita mediante la politica ambientale*⁽⁴⁾, in cui:

- ha sottolineato, tra l'altro, i duplici vantaggi ambientali ed economici del passaggio a un'economia verde sostenibile, in termini di creazione di posti di lavoro durevoli,
- ha evidenziato che tali opportunità dovrebbero creare posti di lavoro sostenibili e di qualità sia per i lavoratori qualificati sia per quelli non qualificati,
- ha incoraggiato gli Stati membri a prevedere incentivi per le aziende, in particolare le PMI, al fine di promuovere maggiori investimenti nelle attività di R&S del settore privato.

2.15. Nell'ottobre 2011 il Comitato delle regioni (CdR) ha adottato un parere sull'iniziativa *Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse* esprimendo il proprio sostegno alla «creazione di una piattaforma di transizione con più soggetti sull'efficienza delle risorse che riunisca anche i responsabili politici di vari livelli amministrativi tra cui quello regionale e locale».

3. Osservazioni generali

3.1. Il Comitato si rallegra della presentazione del Pacchetto economia circolare e in particolare delle due iniziative per l'occupazione verde e per il piano di sviluppo delle PMI, che sono oggetto del presente parere, nel processo di transizione verso un'economia circolare.

3.2. Allo stesso tempo, tuttavia, il CESE esprime preoccupazione per tali iniziative — specie in merito al Piano d'azione PMI — per la presenza di un gran numero di informazioni, senza che siano previste azioni concrete e guide pratiche per le PMI e per le maestranze coinvolte su come rendere verdi processi di produzione e servizi in modo efficiente, a costi contenuti e con una migliore qualità del lavoro, senza perdere di competitività.

3.3. Secondo il CESE, la transizione verso l'economia circolare non può avvenire senza il coinvolgimento degli apparati produttivi, lavorativi e di consumo ma anche delle autorità politiche e delle amministrazioni pubbliche ai vari livelli a partire da quello UE, che dovrebbero passare da un approccio basato sui divieti ad un approccio proattivo coerente di sostegno alla transizione, anche nel ricorso a capitali «verdi» in tutto il sistema degli appalti.

3.4. Si tratta, infatti, non solo di nuove concezioni manifatturiere e della necessità conseguente di acquisizione di nuove competenze da parte di imprenditori e lavoratori, di sviluppo di sistemi organizzativi e di mercato innovativi, di acquisizione di nuove qualità di uso e di consumo, ma anche, e forse soprattutto, di una nuova cultura industriale e dei servizi ma anche, e forse soprattutto, legislativa ed amministrativa.

3.5. Il Comitato chiede con convinzione il lancio, nel quadro di Orizzonte 2020, di una grande iniziativa di esercizio di analisi di prospettiva a livello europeo, che sia partecipativo e volto a concretizzare una visione comune di tutti gli attori pubblici e privati, per predisporre politiche e strumenti coerenti ed efficienti a livello dell'UE, nazionale e regionale, per una transizione consensuale coerente verso l'economia circolare, al di là dei positivi sforzi della Piattaforma europea sull'efficienza dell'uso delle risorse (OREP):

⁽³⁾ GU C 271 del 19.9.2013, pag. 18.

⁽⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0584+0+DOC+XML+V0//IT>

3.5.1. per coinvolgere cittadini, lavoratori, consumatori e imprese attraverso strumenti innovativi specifici di stimolo, anche individuale, a comportamenti e azioni premianti;

3.5.2. per promuovere con quadri normativi e finanziari agevolati UE, la sostenibilità ambientale e sociale, e stimolare l'innovazione e gli investimenti in capitale umano, sociale e ambientale;

3.5.3. per instaurare un quadro istituzionale coerente e semplificato nel quale le imprese, i lavoratori, gli investitori ed i consumatori possano partecipare attivamente al processo di transizione;

3.5.4. per assicurare adeguati sostegni finanziari dell'UE, nazionali e territoriali favorendo l'accesso al credito, specie per la micro-impresa;

3.5.5. per favorire misure di agevolazione fiscale mirate, partenariati pubblici-privati innovativi e politiche degli appalti pubblici «verdi», e diffondere le migliori prassi atte a favorire l'accesso a sbocchi economici e a rendere i mercati del lavoro più inclusivi, salvaguardando le risorse a livello territoriale;

3.5.6. per avviare una interazione durevole tra il mondo del lavoro e dell'impresa e il mondo dell'educazione e della formazione alle produzioni, ai consumi ed ai lavori verdi ⁽⁵⁾;

3.5.7. per fornire assistenza e tutoraggio alle micro, piccole e medie imprese attraverso reti e centri d'eccellenza europei per lo sviluppo delle conoscenze, delle competenze e dei mercati ma soprattutto attraverso un sostegno finanziario e formativo.

3.6. Parallelamente, il CESE ritiene fondamentale avviare un dialogo strutturato per i singoli settori, dove avviare azioni pilota di sostegno alla sperimentazione che assumano un ruolo guida e dimostrino le potenzialità delle pratiche più sostenibili, con la piena partecipazione delle forze sociali delle organizzazioni dei consumatori, delle micro e piccole imprese e dell'economia sociale.

3.7. Secondo il Comitato, sarebbe opportuno, prima di intervenire con azioni per la creazione di nuova occupazione verde dignitosa e durabile e per lo sviluppo di piani d'azione verdi per le PMI, lanciare un piano di lotta all'obsolescenza programmata dei prodotti.

3.8. I costi delle filiere industriali di riciclaggio e di riutilizzo, la qualità e la persistenza dei nuovi posti di lavoro così generati non possono essere considerati soltanto come un dettame della politica ambientale, ma richiedono sistemi di *governance* proattiva complessi, con interventi integrati in molti settori strategici, come nelle tematiche legate ai consumatori, ai trasporti, all'agricoltura e all'energia ⁽⁶⁾.

3.9. L'innovazione nei mercati dei materiali riciclati deve poter contare su un quadro normativo europeo rinnovato e coerente, con spinte che coniughino l'innovazione di prodotto con il suo utilizzo, contrastando gli attuali flussi di ricondizionamento dei materiali di scarto e di smaltimento delle componenti in paesi a basso costo di lavorazione e poco attenti alla sicurezza e alla salute dei lavoratori ⁽⁷⁾.

3.10. Secondo il Comitato, la transizione verso il nuovo modello di economia circolare, che includa il *re-manufacturing* e il *re-consuming* non potrebbe essere disgiunta dalla diffusione generalizzata del concetto di Territorio socialmente responsabile (TSR).

4. L'economia circolare e la creazione di posti di lavoro

4.1. Il CESE ritiene insufficienti le misure proposte per colmare le attuali lacune di competenze «verdi»: lo scambio di buone prassi all'interno delle reti esistenti non appare sufficiente ad assicurare una migliore valutazione degli sviluppi in tema di competenze e di lavoro. Secondo il CESE, una miglior definizione europea di competenze e lavori «verdi» — anche per migliori rilevazioni statistiche — con la partecipazione attiva delle parti sociali, delle PMI e dell'economia sociale, potrebbe permettere analisi più chiare ed esercizi di *foresight* maggiormente mirati, non solo per nuovi profili professionali ma anche per la riconversione — anche in termini di flessicurezza e di introduzione del Quadro europeo di qualità ⁽⁸⁾ — dei profili professionali obsoleti.

⁽⁵⁾ GU C 311 del 12.9.2014, pag. 7.

⁽⁶⁾ GU C 24 del 28.1.2012, pag. 11.

⁽⁷⁾ GU C 107 del 6.4.2011, pag. 1.

⁽⁸⁾ GU C 451 del 16.12.2014, pag. 116.

4.2. Il Comitato ritiene che un uso efficiente e mirato dei fondi strutturali — e degli strumenti d'innovazione come Orizzonte 2020, COSME e LIFE ma anche lo Sportello BEI di microfinanza verde — sia fondamentale per promuovere una occupazione qualificata, specie se orientati all'impresa minore e all'economia sociale e vincolati dal processo consensuale di *foresight* che il Comitato sostiene.

In proposito occorre:

4.2.1. **quantificare realmente i giacimenti d'occupazione duratura e non delocalizzabile** a livello locale, settoriale e intersettoriale generabili dalla transizione all'economia circolare, anche in relazione alla necessità impellente, per l'economia europea, di una crescita sostenibile e generatrice d'impieghi;

4.2.2. **salvaguardare l'equità e la sostenibilità del processo:** il passaggio all'economia circolare non dovrebbe porre problemi di giustizia sociale per i lavoratori, per le micro e mini imprese e per l'economia sociale;

4.2.3. **un dialogo sociale strutturato ai vari livelli** e pienamente inserito nella definizione e condivisione della visione strategica e delle politiche integrate, da porre in essere perché l'economia circolare disponga in sincronia di competenze occupazionali e maestranze adeguate al suo sviluppo;

4.2.4. **un'interazione stretta tra il mondo del lavoro ed il mondo dell'istruzione e della formazione** per un positivo sviluppo delle competenze, con sistemi solidi di formazione e di insegnamento tecnico e professionale che coinvolgano direttamente le forze sociali ⁽⁹⁾.

5. Il Piano d'azione verde per le PMI

5.1. Il CESE è convinto che la transizione verso una economia europea circolare possa aprire numerose opportunità per le micro, piccole e medie imprese e per l'economia sociale, diventando un importante motore per la crescita, sia sul mercato interno che internazionale, per il rafforzamento delle loro capacità di gestire in modo sostenibile le risorse naturali, e per generare nuova occupazione qualificata.

5.2. Il Comitato chiede che il Piano d'azione verde per le PMI segua e promuova durante tutto il processo di regolamentazione ed attuazione, il principio di «Pensare anzitutto in piccolo», con particolare attenzione alla legislazione sull'uso efficiente delle risorse ed in linea con lo *Small Business Act*, applicando il «Test PMI» come fattore chiave del processo di transizione verso l'economia circolare.

5.3. Secondo il CESE, occorre rimodulare di conseguenza gli strumenti a sostegno dell'impresa minore e dell'economia sociale dato che gli strumenti precedenti, come il Piano d'azione per l'ecoinnovazione, hanno ottenuto risultati limitati.

5.4. Delle 34 azioni descritte nel documento di lavoro della Commissione ⁽¹⁰⁾ allegato alla proposta, il Comitato ritiene che si debba dare priorità alle seguenti:

5.4.1. rafforzamento e **generalizzazione del meccanismo volontario sperimentale di AUDIT-GREEN SMEs** per verifiche diffuse, con sovvenzioni comunitarie, delle tecnologie ambientali ETV di ecoprogettazione e di processo, con possibile marchio comunitario «green» (tipo Ecolabel II);

5.4.2. **potenziamento dell'accesso al credito:** ampliare il ruolo della BEI per l'accesso al credito delle aziende per la transizione all'economia circolare, potenziando lo sportello *Natural Capital Financing Facility* (NCFF); creare sistemi di garanzia specifica per le micro e piccole imprese per accesso rapido e semplice ai fidi, microcredito, *venture capital* e *Private Finance for Energy Efficiency* (PF4EE) da attuare in tutta la UE;

5.4.3. **finanziamento dell'eco-innovazione micro-mini-aziendale:** uso facilitato dei nuovi strumenti PMI di Orizzonte 2020, dei fondi FESR, FEAMP, LIFE e FEASR, per sperimentazioni UE innovative dimostrative a sportello unico interprogramma in aree ben definite e delimitate come **Systemic Eco-Innovation Demonstrator SEIDEM** — in aree come *smart cities*, *cluster* territoriali, zone franche — dove concentrare interventi, agevolazioni ed esenzioni, con obiettivi intermedi quantificabili e ad alta visibilità;

⁽⁹⁾ GU C 311 del 12.9.2014, pag. 7.

⁽¹⁰⁾ SWD(2014) 213 final.

5.4.4. **potenziamento dell'azione di formazione imprenditoriale e del tutoraggio in azienda:** privilegiare la formazione in azienda tramite supporti digitali — con il sostegno della Rete EEN e del futuro Centro d'Eccellenza Risorse — e tutoraggio di esperti specializzati con finanziamenti UE di organizzazioni professionali di micro-mini imprese di prossimità territoriale, utilizzando Erasmus Plus e COSME per progetti selezionati;

5.4.5. costituzione di un **mercato circolare di materiali, componenti e prodotti intermedi:** lancio di un **Circular eBay** ad accesso facilitato e securizzato delle micro e piccole imprese verdi e dell'economia sociale, sulla base di un interscambio basato su **standard tecnico-normativi rafforzati** (CEN-Cenelec-ETSI e ISO).

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Rafforzare la cooperazione tra le autorità di sorveglianza marittima per un'azione più consapevole ed efficace: le prossime tappe nell'ambito del sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE»

COM(2014) 451 final

(2015/C 230/16)

Relatore: M. POLYZOGOPOULOS

La Commissione europea, in data 20 novembre 2013, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Rafforzare la cooperazione tra le autorità di sorveglianza marittima per un'azione più consapevole ed efficace: le prossime tappe nell'ambito del sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE»

COM(2014) 451 final.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 11 novembre 2014.

Alla sua 503^a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere all'unanimità.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie positivamente la comunicazione della Commissione europea in quanto proseguimento logico degli sforzi intesi a realizzare una sorveglianza marittima più efficace ed economicamente più efficiente, che costituisce l'obiettivo strategico della politica marittima integrata, e osserva che il miglioramento dello scambio di informazioni tra le autorità di sorveglianza marittima è legato indissolubilmente con la tutela, la sicurezza, l'economia e il futuro dell'ambiente nell'Unione europea.

Il CESE riconosce i progressi compiuti a livello europeo e nazionale all'indomani della definizione della tabella di marcia nel 2010 ⁽¹⁾, ma ritiene che sarebbe particolarmente utile una valutazione più chiara di tali progressi rispetto agli obiettivi e alle sei fasi della tabella, nonché alla comunicazione del 15 ottobre 2009 ⁽²⁾.

1.2. Di fronte all'acuirsi delle sfide geopolitiche, strategiche e ambientali nel settore della sicurezza marittima da esso evidenziato di recente ⁽³⁾, il CESE esorta la Commissione a concretizzare in tempi brevi e ad accelerare il «processo di revisione per valutare l'attuazione del CISE marittimo e la necessità di ulteriore azione» ⁽⁴⁾, il cui avvio è previsto entro il 2018.

1.3. Nell'ulteriore sviluppo del CISE (sistema comune per la condivisione delle informazioni), il CESE raccomanda di sfruttare il più ampio raggio d'azione e le possibilità offerte dalla recente comunicazione congiunta sulla strategia europea per la sicurezza marittima ⁽⁵⁾ per definire una strategia di sorveglianza dei mari aggiornata, coerente e completa.

1.4. Il CESE invita la Commissione a precisare come incoraggiare «gli Stati membri [...] a proseguire l'ammodernamento dei rispettivi sistemi informatici» senza investire risorse supplementari al di là di «alcuni finanziamenti» previsti a livello UE «per sostenere miglioramenti di lieve entità» ⁽⁶⁾ e raccomanda di incanalare o reinvestire alcune parti delle risorse economizzate per colmare le lacune del CISE e migliorarlo in generale.

⁽¹⁾ Comunicazione relativa a un progetto di tabella di marcia per la creazione di un sistema comune per la condivisione delle informazioni ai fini della sorveglianza del settore marittimo dell'UE, COM(2010) 584 definitivo.

⁽²⁾ Verso l'integrazione della sorveglianza marittima: un sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE, COM (2009) 538 definitivo.

⁽³⁾ Parere del CESE sul tema *Strategia di sicurezza marittima dell'UE* (GU C 458 del 19.12.2014, pag. 61).

⁽⁴⁾ COM(2014) 451 final, pag. 7.

⁽⁵⁾ Per un settore marittimo globale aperto e sicuro: elementi di una strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea [JOIN(2014) 9 final].

⁽⁶⁾ COM(2014) 451 final, pag. 7.

1.5. Dati il carattere volontario del progetto, l'importanza della volontà politica e l'entità degli ostacoli culturali — che derivano da atteggiamenti, stereotipi, metodi di lavoro ecc., profondamente radicati — il CESE invita la Commissione a concentrarsi su azioni di istruzione/formazione e su iniziative volte a creare fiducia, avvalendosi delle esperienze positive già esistenti, come, ad esempio, il *North Atlantic Coast Guard Forum* (Forum delle guardie costiere dell'Atlantico settentrionale) o l'*International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities* (IALA, associazione internazionale degli ausili alla navigazione marittima e delle autorità per la segnalazione marittima).

1.6. Il CESE invita altresì la Commissione a precisare con quale miscela di misure intende affrontare a breve e lungo termine le barriere giuridiche e tecniche che intralciano il consolidamento e l'efficacia del CISE.

1.7. Il CESE osserva che l'estrema rapidità con cui si sviluppano le tecnologie informatiche (TI) espone inevitabilmente qualunque sistema di scambio di informazioni sensibili come il CISE ad attacchi ⁽⁷⁾ da parte di criminali informatici, ma anche di terroristi, con conseguenze incalcolabili per la sicurezza dei trasporti, degli scambi, dei porti, delle navi, degli equipaggi e delle merci, e invita la Commissione a esaminare in tempi brevi la questione della sicurezza informatica nei trasporti marittimi e a individuare misure di protezione del CISE. La relazione 2014 del servizio statunitense di valutazione dei programmi governativi (*US Government Accountability Office* — GAO) sulla protezione delle infrastrutture marittime critiche sottolinea l'urgenza della situazione (<http://gao.gov/products/GAO-14-459>).

1.8. Il CESE sottolinea che un'azione più consapevole ed efficace e una cooperazione rafforzata tra le autorità di sorveglianza marittima mediante il CISE contribuiranno alla tutela dell'integrità ecologica dello spazio marittimo dell'UE, proteggendo in modo più appropriato la biodiversità e le risorse marittime da incidenti nucleari, dallo scarico abusivo di rifiuti tossici e dai gravi disastri provocati da sostanze inquinanti, e non da ultimo dai cambiamenti climatici. Inoltre, migliorando la sicurezza dei cavi e delle condutture sottomarini si aumenterà l'efficienza energetica.

2. Introduzione

2.1. Per far fronte a pericoli e minacce è di importanza fondamentale poter accedere tempestivamente a informazioni precise e disporre di un quadro della situazione in mare che sia autorevole e comune. L'integrazione di fonti di dati diverse e il coordinamento delle autorità competenti contribuiscono a una visione più completa di quanto succede in mare e creano un valore aggiunto, grazie all'uso efficiente delle limitate risorse disponibili.

2.2. In questo contesto, lo scambio ottimale di informazioni tra le autorità di sorveglianza marittima costituisce uno degli obiettivi strategici della politica marittima integrata. Lo sviluppo di un sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE è già stato oggetto di due comunicazioni della Commissione, rispettivamente nel 2009 e nel 2010 ⁽⁸⁾.

2.3. Nel 2012 il rafforzamento della sicurezza marittima tramite la sorveglianza integrata dei mari ha assunto valore di componente di base dell'agenda per la crescita blu, che punta allo sviluppo e alla creazione di posti di lavoro nell'economia marittima ⁽⁹⁾.

2.4. La recente (2014) comunicazione congiunta per una strategia per la sicurezza marittima dell'Unione europea ⁽¹⁰⁾ conferma e documenta l'importanza della sorveglianza e dello scambio di informazioni sulle tematiche marittime quale elemento costitutivo importante della sicurezza dei mari.

3. Sintesi della comunicazione della Commissione

3.1. La comunicazione presenta i progressi compiuti a livello europeo e nazionale dopo l'introduzione della tabella di marcia del CISE, che costituisce una procedura di collaborazione volontaria e permanente volta a migliorare la conoscenza situazionale, l'efficienza, la qualità, la capacità di reazione e il coordinamento delle operazioni di sorveglianza nel settore marittimo europeo, nonché a promuovere l'innovazione.

3.2. Oltre al semplice scambio di informazioni, con il CISE si punta a rendere possibile un uso molteplici e corretto di tali informazioni, senza sovrapposizioni, da parte di diverse comunità di utilizzatori, sulla base di una rete decentrata di monitoraggio marittimo che rispetti le disposizioni in materia di protezione dei dati e le norme internazionali. Il CISE non sostituisce i sistemi o le piattaforme per lo scambio di informazioni esistenti e non ha ripercussioni sulle relative strutture e sulla normativa dei singoli Stati membri.

⁽⁷⁾ Cfr. parere «Iniziativa del CESE sul tema *Attacchi informatici nell'UE*» (GU C 451 del 16.12.2014, pag. 31).

⁽⁸⁾ COM(2009) 538 definitivo e COM(2010) 584 definitivo.

⁽⁹⁾ COM(2012) 494 definitivo.

⁽¹⁰⁾ JOIN(2014) 9 final, pag. 8.

3.3. In particolare la tabella di marcia ⁽¹¹⁾ ha definito sei tappe per lo sviluppo del CISE: identificazione delle comunità di utilizzatori, mappatura delle serie di dati e analisi del divario in materia di scambio di dati, definizione di livelli comuni di classificazione dei dati, creazione del quadro di assistenza del CISE, definizione dei diritti di accesso e offerta di un contesto giuridico coerente.

3.4. Il CISE abbraccia i seguenti settori d'intervento: 1) sicurezza della navigazione (incluse la ricerca e il salvataggio), protezione marittima e prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi; 2) controllo delle attività di pesca; 3) preparazione e capacità di intervento in caso di incidenti che causino inquinamento marino e tutela dell'ambiente marino; 4) dogane; 5) controllo delle frontiere; 6) applicazione della legge in generale; e 7) difesa.

3.5. Il potenziale risparmio in termini di spese amministrative e operative può fornire all'economia europea un beneficio pari a circa 400 milioni di EUR l'anno e, direttamente alle autorità pubbliche, circa 40 milioni di EUR l'anno, mentre i relativi investimenti nel primo decennio sono stimati a circa 10 milioni di EUR l'anno.

4. Osservazioni generali

4.1. In alcuni dei suoi precedenti pareri il CESE, sottolineando la portata e l'importanza del settore marittimo europeo per l'occupazione e l'economia, ha formulato alcune osservazioni e raccomandazioni pertinenti su una serie di questioni legate alla politica marittima europea ⁽¹²⁾ e ha preso posizione, in maniera circostanziata, sia su tematiche generali della sicurezza in mare che su questioni specifiche legate alla sorveglianza marittima integrata, evidenziando la necessità di un sistema integrato di sorveglianza ⁽¹³⁾.

4.2. Più in particolare il CESE, in quanto fautore di un approccio intersettoriale alla *governance* dei mari, ha sottolineato che, «per giungere a un mercato marittimo realmente integrato, è indispensabile migliorare la cooperazione tra gli ispettorati, le guardie costiere e le marine nazionali degli Stati membri», e ciò presuppone «un sistema comune per lo scambio di informazioni» e il consolidamento di «un sistema di sorveglianza marittima integrata» ⁽¹⁴⁾.

4.3. Il CESE si è anche dichiarato favorevole a un meccanismo di sorveglianza comune a tutta l'UE basato su un quadro giuridico armonizzato, che permetta la condivisione di informazioni — sensibili e non — tra le amministrazioni, le agenzie e gli operatori dei diversi Stati membri ⁽¹⁵⁾.

4.4. Secondo il CESE è particolarmente importante chiarire e garantire le strutture di *governance* e le risorse necessarie per assicurare il futuro del progetto in corso — particolarmente complesso e ambizioso — nel quale sono coinvolte circa 400 autorità, che gestiscono una mole enorme di informazioni diverse connesse alla sorveglianza marittima e comprendono le autorità degli Stati membri dell'UE e dello Spazio economico europeo, tra cui anche diverse agenzie dell'UE come l'Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA), l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE (Frontex), l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) e l'Agenzia europea per la difesa (AED).

4.5. Il CESE rileva che — in considerazione del carattere volontario del progetto e del principio di sussidiarietà — gli Stati membri si trovano, in un periodo di austerità finanziaria e di crisi, ad assumere un ruolo centrale che comporta un ulteriore onere per le loro autorità competenti e forti spese per ammodernare o rendere compatibili i rispettivi sistemi informatici, una buona parte dei quali (circa 1/4) poggia su un'architettura monolitica e obsoleta [cfr. SWD(2014) 224 final, *Sintesi della valutazione d'impatto*, e Gartner, 2013, *Sustainability and Efficiency of Visions for CISE* (Sostenibilità ed efficienza delle visioni del CISE), Commissione europea, direzione generale Affari marittimi e pesca].

⁽¹¹⁾ COM(2010) 584 definitivo.

⁽¹²⁾ Cfr. tra l'altro GU C 211 del 19.8.2008, pag. 31; GU C 128 del 18.5.2010, pag. 131; GU C 107 del 6.4.2011, pag. 64; GU C 161 del 6.6.2013, pag. 87; GU C 255 del 22.9.2010, pag. 103.

⁽¹³⁾ Cfr. tra l'altro GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 173; GU C 67 del 6.3.2014, pag. 32; GU C 76 del 14.3.2013, pag. 15; GU C 168 del 20.7.2007, pag. 57; GU C 32 del 5.2.2004, pag. 21; GU C 61 del 14.3.2003, pag. 174 e GU C 458 del 19.12.2014, pag. 61.

⁽¹⁴⁾ GU C 107 del 6.4.2011, pag. 64.

⁽¹⁵⁾ GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 173.

4.6. Tenuto conto dello studio per la valutazione dei rischi nella regione marittima dell'UE nell'arco dei prossimi quindici anni, il CESE ritiene che l'efficace individuazione dei pericoli, dei rischi, delle minacce e dei punti deboli presenti in determinati settori, nelle regioni marittime ma anche più in generale dovrebbe avere priorità nella gerarchia delle informazioni da condividere [cfr. Wise Pens International, 2013, *Risk Assessment Study as an Integral Part of the Impact Assessment in Support of a CISE for the EU Maritime Domain* (Lo studio di valutazione del rischio come parte integrante della valutazione d'impatto a sostegno di un CISE per il settore marittimo europeo), Commissione europea, DG Affari marittimi e pesca].

4.7. In ogni caso, la riservatezza e la protezione dei dati personali o commerciali sensibili è una questione di grande importanza. Il CESE ritiene che questo tema richieda attenzione e uno studio dettagliato, e rimanda alle osservazioni e raccomandazioni specifiche da esso già formulate.

4.8. Il CESE esprime soddisfazione per i progressi compiuti nell'attuazione della tabella di marcia grazie ai progetti pilota BlueMassMed, Marsuno e CoopP, che hanno confermato l'esigenza operativa di uno scambio di informazioni tra settori e contribuito a un chiarimento in materia, e sollecita la Commissione a proseguire i suoi sforzi.

4.9. Il CESE giudica inoltre incoraggianti i progressi già rilevati nell'applicazione di molteplici sistemi⁽¹⁶⁾ che contribuiscono agli obiettivi di diversi settori d'intervento e, in determinati casi, abbracciano più di un settore.

4.10. Il CESE sottolinea l'unicità della geografia marittima dell'UE — con i suoi sei bacini marittimi, le sue regioni ultraperiferiche e le peculiarità delle sue regioni insulari — e segnala che, di fronte al moltiplicarsi di minacce e pericoli di dimensioni mondiali, non è possibile rafforzare la conoscenza e avere un CISE efficace senza potenziare la cooperazione internazionale, regionale e transfrontaliera, con la dovuta attenzione per lo scambio di determinate informazioni con i paesi terzi e l'esame delle questioni della sicurezza e della reciprocità di tali informazioni.

4.11. Il CESE ritiene che un approccio integrato alla sorveglianza marittima nell'UE e a livello internazionale dovrà tener conto anche delle questioni relative alla pianificazione e alla realizzazione di missioni e operazioni nel quadro della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).

4.12. Il CESE si rallegra che sia notevolmente migliorato lo scambio di informazioni tra la comunità degli utilizzatori civili e quella degli utilizzatori militari, che figurano tra i principali detentori di dati sulla sorveglianza marittima, e invita la Commissione a considerare la possibilità di utilizzare in modo mirato le risorse della NATO. Il CESE ricorda le soluzioni esemplari di cooperazione civile-militare, a livello nazionale ed europeo, sviluppate nell'ambito del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosir).

4.13. Il CESE invita la Commissione a cercare di fare maggior uso delle risorse e dei dati spaziali per lo sviluppo del CISE, in quanto la sorveglianza marittima costituisce uno dei settori di utilizzo dei sistemi satellitari dell'UE. A titolo indicativo, i servizi di sorveglianza marittima di Copernicus (ex GMES — Sistema di monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza) sostengono, in collaborazione con servizi come Frontex, l'EMSA e il Centro satellitare dell'UE per la sorveglianza delle frontiere terrestri, le iniziative di lotta alla pirateria, al traffico di stupefacenti, alla pesca abusiva o allo scarico di rifiuti tossici, fornendo al tempo stesso il proprio contributo ad applicazioni di sicurezza nei settori della sorveglianza delle frontiere marittime esterne dell'UE.

4.14. Il CESE invita la Commissione ad esaminare in tempi brevi la questione della sicurezza informatica nei trasporti marittimi e a individuare misure di protezione del CISE, tenendo conto della necessità di un coordinamento orizzontale particolarmente attivo delle autorità interessate.

5. Questioni specifiche

5.1. Il CESE esorta la Commissione a intensificare gli sforzi nel settore della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione per affrontare i complessi aspetti tecnici dell'interoperabilità e dell'architettura delle applicazioni, dei sistemi e dei servizi; a titolo di esempio, le variazioni qualitative dei dati nei diversi software e sistemi hanno importanti ripercussioni sul corretto funzionamento del CISE e sulla sua affidabilità⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ COM(2014) 451 final, pag. 5.

⁽¹⁷⁾ COM(2014) 451 final.

5.2. Il CESE reputa che il consolidamento del sistema comune di scambio di informazioni riguardanti il settore marittimo dell'UE offra opportunità di occupazione e di imprenditorialità innovativa, specialmente nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), e chiede alla Commissione di dare rilievo a questa importante dimensione.

5.3. Il CESE esorta la Commissione a intensificare gli sforzi volti a superare le barriere culturali che ostacolano lo scambio e la diffusione delle informazioni e ritiene che, per essere certi di creare fiducia e promuovere «l'interesse per la condivisione ai fini della conoscenza» (*care to share to be aware*) all'interno di ciascun settore e tra settori, non basti pubblicare un seppur utile manuale non vincolante contenente raccomandazioni di buone prassi per l'applicazione del CISE.

5.4. Le discrepanze riscontrabili nell'integrazione intersettoriale della sorveglianza marittima negli Stati membri producono notevoli variazioni negli sforzi di collegamento con il CISE: per fare un esempio, non tutti i paesi hanno semplificato i sistemi informatici di sorveglianza. Determinati paesi hanno sviluppato forti dinamiche di cooperazione informatica intersettoriale al loro interno, mentre altri mantengono sistemi informatici settoriali chiusi.

5.5. Il CESE plaude alle iniziative intraprese dalla Commissione per sviluppare norme volte a creare un modello comune di dati, ossia un elenco di termini, significati, convenzioni di denominazione, formati di dati e relazioni tra dati che serva da strumento di «traduzione» tra i sistemi di informazioni sulla sorveglianza marittima, in particolare tra sistemi civili e militari.

5.6. Il CESE plaude altresì ai progressi compiuti verso l'introduzione di interfacce nazionali uniche che offrano piattaforme centrali — sempre nazionali — di scambio intese alla comunicazione e condivisione delle informazioni relative alle navi, in collegamento con il sistema dell'UE per lo scambio di dati marittimi e con altri sistemi ancora. Le buone prassi individuate dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UN/ECE) nella Raccomandazione n. 33 per l'agevolazione degli scambi e dei trasporti di merci costituiscono anch'esse un utile punto di riferimento per il CISE.

5.7. Il CESE ritiene necessario affrontare l'importante questione della dipendenza delle piattaforme informatiche dal fornitore rispettivo (*vendor lock-in*), che costituisce un ostacolo all'interoperabilità, in quanto negli Stati membri l'85 % circa dei sistemi informatici di sorveglianza marittima presenta un'infrastruttura propria e non è standardizzato; di conseguenza, il suo eventuale aggiornamento o adeguamento dipende dallo stesso fornitore.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Strategia per la tutela e il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nei paesi terzi (comunicazione)»

[COM(2014) 389 final]

(2015/C 230/17)

Relatore: M. Jacques LEMERCIER

La Commissione europea, in data 16 luglio 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Commercio, crescita e proprietà intellettuale — Strategia per la tutela e il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nei paesi terzi

COM(2014) 389 final.

La sezione specializzata Relazioni esterne, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 17 novembre 2014.

Alla sua 503a sessione plenaria, dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 127 voti favorevoli, nessun voto contrario e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

- 1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sostiene la comunicazione in esame, intesa a migliorare la tutela e il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nei paesi terzi.
- 1.2. Il Comitato appoggia, in particolare, la Commissione nella sua lotta alla contraffazione nei paesi terzi, considerata come un impegno prioritario.
- 1.3. Il CESE ritiene che il nuovo approccio verso i paesi terzi rappresenti un buon equilibrio tra il mantenimento degli aiuti europei e il ricorso a sanzioni in caso di comprovata frode.
- 1.4. Il CESE fa presente che un'eventuale riduzione di taluni finanziamenti UE non deve in alcun caso andare a scapito delle popolazioni locali.
- 1.5. Il CESE sottolinea la necessità di informare meglio e di sensibilizzare la società civile europea e quella dei paesi terzi sulle conseguenze del mancato rispetto dei diritti di proprietà industriale (DPI). La contraffazione non colpisce soltanto il settore del lusso: essa interessa settori diversi come l'industria automobilistica e quella del trasporto aereo, i settori farmaceutico e fitosanitario, i prodotti per l'igiene e numerosi prodotti di largo consumo, come ad esempio giocattoli e apparecchiature elettriche.
- 1.6. Il Comitato è convinto che il modo migliore per difendere gli interessi delle diverse parti rimanga quello di integrare gli accordi internazionali sulla protezione dei DPI con accordi commerciali bilaterali associati alla fornitura di assistenza tecnica.
- 1.7. Il CESE sostiene l'approccio cosiddetto *Follow the money* (seguire il denaro) adottato dalla Commissione per i DPI a livello dell'UE, ma si interroga sulla sua reale efficacia, al di là dell'esemplarità di un'iniziativa volontaria da parte dei principali intermediari della catena del valore dell'economia di Internet.
- 1.8. Infine, il CESE ritiene che la Commissione, che non è riuscita a informare né a sensibilizzare il pubblico circa l'importanza del rispetto dei DPI, debba lanciare nuove azioni per ovviare a questo problema.

2. Sintesi della comunicazione della Commissione

2.1. La comunicazione in esame è intesa ad adeguare la strategia adottata dalla Commissione europea nel 2004 proponendo una nuova strategia per la tutela e il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nei paesi terzi. La Commissione ritiene che in questi ultimi dieci anni si sia assistito non soltanto a importanti trasformazioni tecnologiche, ma anche a cambiamenti notevoli in termini di problemi e di rischi cui sono confrontate le imprese europee titolari di DPI, come anche del rapporto della società con i DPI. Essa propone una serie di soluzioni più precise ed efficaci per la tutela della proprietà intellettuale nei paesi terzi e per la lotta alla contraffazione.

2.2. Si impone una grave constatazione: l'appropriazione illecita della proprietà intellettuale costituisce un freno alla crescita

2.2.1. I settori ad alta intensità di DPI contribuiscono per il 39 % circa al PIL dell'UE, per un totale di 4 700 miliardi di euro l'anno, e rappresentano fino al 35 % dei posti di lavoro diretti e indiretti.

2.2.2. Secondo alcune stime citate dalla Commissione, l'UE perde circa 8 miliardi di euro di PIL all'anno a causa della contraffazione e della pirateria. A livello mondiale, il costo di questi fenomeni potrebbe arrivare a 1 300 miliardi di euro entro il 2015.

2.2.3. Dato l'aumento della quota dei paesi BRICS ⁽¹⁾ nel commercio mondiale, passata dall'8 % nel 2000 al 18,2 % nel 2010, e il peso dei paesi in via di sviluppo, che entro il 2030 dovrebbero, secondo le stime, rappresentare circa il 60 % del PIL mondiale, vi è il rischio che contraffazione, pirateria, furto e altre forme di appropriazione illecita sempre molto diffuse si sviluppino ancor più.

2.2.4. Internet è uno strumento essenziale per numerosi settori e si stima che tra il 2006 e il 2011 esso sia stato all'origine di oltre il 20 % della crescita del PIL nei paesi del G8. Tuttavia, lo sviluppo delle tecnologie digitali minaccia i DPI a un livello senza precedenti: si stima che nel 2008 le merci contraffatte e piratate rappresentassero il 2 % del commercio mondiale.

2.2.5. Le violazioni dei DPI non riguardano unicamente i prodotti culturali digitali, ma anche le merci fisiche, sempre più spesso negoziate su piattaforme di commercio elettronico.

2.3. Si rende quindi necessaria la creazione di una vera e propria «infrastruttura» della proprietà intellettuale

2.3.1. Se è vero che l'accordo dell'OMC sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPS) ha spinto i paesi terzi a numerose riforme normative, va detto tuttavia che gli sforzi di attuazione delle riforme sono ostacolati dalla mancanza di volontà politica, da una formazione insufficiente dei responsabili amministrativi locali, dalle lungaggini giudiziarie e dalla debolezza delle sanzioni inflitte dai tribunali. Inoltre, il fatto che Internet -(a differenza delle norme sulla proprietà intellettuale)- non conosca frontiere fa sì che sia più difficile elaborare politiche equilibrate e solleva la questione della responsabilità degli intermediari, come ad esempio i fornitori di servizi Internet che ospitano siti responsabili di violazioni dei DPI, in particolare quando siano stabiliti in paesi terzi sprovvisti di una legislazione adeguata e/o della volontà di agire.

2.3.2. Per quanto riguarda specificamente l'accesso a medicinali sicuri ed efficaci a prezzi ragionevoli, l'UE conduce politiche destinate a favorire il commercio sia dei medicinali innovativi che dei farmaci generici. Uno dei suoi obiettivi rimane la lotta al commercio di medicinali contraffatti e falsificati che possono essere pericolosi per i pazienti.

2.3.3. Per combattere queste derive, la comunicazione ricorda che l'UE dispone di tutta una serie di «strumenti» la cui efficacia dipende troppo spesso dalla volontà dei paesi terzi di rispettare i diritti in questione.

2.4. Migliorare la comunicazione con le parti interessate

2.4.1. Va osservato che il rispetto dei diritti fondamentali e le «libertà della rete» hanno portato a respingere, in Europa, la proposta di accordo commerciale anticontraffazione (ACTA) e, negli USA, il progetto di legge contro la pirateria online (Stop Online Piracy Act — SOPA) e quello per la protezione della proprietà intellettuale (PROTECT IP Act — PIPA). L'insuccesso di queste iniziative dimostra la difficoltà di conciliare il rispetto dei DPI con l'opinione pubblica. Questo perché taluni settori dell'opinione pubblica europea ritengono che contraffazione e pirateria non siano reati oppure non sono consapevoli delle conseguenze economiche legate alla violazione dei DPI.

È dunque opportuno spiegare meglio gli obiettivi dell'UE, l'impatto delle violazioni dei DPI nei paesi terzi e gli sforzi dell'Unione per fare rispettare i DPI in questi paesi, in modo da creare un ambiente favorevole alla difesa dei diritti degli autori.

2.5. Fornire dati migliori

2.5.1. Taluni dati, come ad esempio la portata e l'impatto delle violazioni dei DPI, rimangono difficili da ottenere.

⁽¹⁾ Brasile, Russia, India, Cina e Sud Africa.

2.5.2. La creazione di un Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale è un atto importante, in quanto fornisce elementi sul rispetto dei DPI in paesi non appartenenti all'UE per poter stabilire delle priorità e informare le parti interessate.

2.6. Armonizzare la legislazione europea per esercitare una maggiore influenza sui paesi terzi

Appare evidente che una legislazione armonizzata a livello europeo in materia di DPI faciliterà i negoziati con i paesi terzi stabilendo una base chiara per definire la posizione adottata dall'Unione europea nei negoziati.

2.7. Rafforzare la cooperazione all'interno dell'UE

Occorre esaminare la possibilità di migliorare ulteriormente la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri (ad esempio, sul piano dello scambio di informazioni) facendo leva ad esempio sul partenariato instaurato tra la Commissione, gli Stati membri e le imprese per attuare la strategia di accesso ai mercati e, quindi, utilizzare meglio le risorse.

2.8. Migliorare la tutela e il rispetto dei DPI nei paesi terzi

Come ha rilevato lo studio di valutazione del 2010, la Commissione ha contribuito attivamente al rispetto della proprietà intellettuale a livello multilaterale, in particolare in seno al Consiglio TRIPS dell'OMC, ma ha avuto pochi riscontri, principalmente a causa dell'opposizione dei paesi terzi.

2.9. Composizione delle controversie e altre misure correttive

2.9.1. È possibile ricorrere alle procedure di risoluzione delle controversie dell'OMC in caso di violazione dell'accordo TRIPS.

2.9.2. Qualora dei paesi persistano nel non voler rispettare gli impegni internazionali assunti in materia di proprietà intellettuale, la Commissione può prendere in considerazione la possibilità di limitare la loro partecipazione a determinati programmi di assistenza tecnica sostenuti dall'Unione europea oppure il contributo finanziario loro concesso nel quadro di tali programmi.

2.9.3. Per garantire un migliore dialogo e disporre di competenze sul campo, nell'organico delle delegazioni di vari Stati membri nei paesi chiave figurano spesso addetti alla PI ⁽²⁾. L'obiettivo è fornire assistenza alle imprese europee titolari di diritti nei paesi terzi.

2.10. Stabilire priorità geografiche

Ogni due anni l'UE aggiorna l'elenco dei paesi prioritari in fatto di violazione dei DPI.

3. Considerazioni chiave

3.1. L'ultimo studio realizzato dall'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale e dall'Ufficio europeo dei brevetti esamina le industrie che utilizzano DPI nell'UE. Lo studio ne valuta il contributo ai risultati economici e agli scambi commerciali a livello UE e procede a un'analisi a livello degli Stati membri nel corso del periodo 2008-2010.

3.2. In tale periodo, le industrie che utilizzano DPI hanno rappresentato la maggior parte del commercio dell'UE con il resto del mondo generando un'eccedenza commerciale. L'88 % delle importazioni dell'UE e il 90 % delle sue esportazioni è composto da merci a forte intensità di DPI. Le industrie a forte intensità di DPI contribuiscono quindi positivamente alla posizione commerciale dell'Unione.

3.3. Secondo lo studio, i settori a forte intensità di DPI rappresentano direttamente il 26 % del totale dell'occupazione nell'UE, ossia circa 56 milioni di posti di lavoro diretti, a cui si aggiungono 20 milioni di posti di lavoro indiretti. In totale, un posto di lavoro su 3 nell'UE si fonda sui settori a forte intensità di DPI.

3.4. Sarebbe importante, alla luce delle difficoltà economiche e sociali che attraversa attualmente l'Unione europea, misurare l'impatto economico e sociale del mancato rispetto dei diritti di proprietà negli Stati membri dell'UE e nei paesi terzi.

⁽²⁾ Addetti alla proprietà intellettuale.

3.5. Alcuni settori rimangono molto sensibili. Uno di questi è l'accesso ai medicinali

3.5.1. Il CESE richiama l'attenzione sul caso specifico delle licenze obbligatorie nel quadro del commercio internazionale. Le licenze sono definite dall'articolo 31 dell'accordo TRIPS e costituiscono un meccanismo che consente di utilizzare l'oggetto del brevetto senza l'autorizzazione del titolare del diritto, ad esempio per motivi di salute pubblica.

3.5.2. In generale, il titolare di un brevetto è libero di scegliere se sfruttare personalmente l'invenzione tutelata o autorizzare un terzo a farlo. Tuttavia, quando ciò sia giustificato da motivi di interesse generale, le autorità pubbliche nazionali possono autorizzare un terzo a sfruttare il brevetto senza il consenso del titolare.

3.5.3. Questo meccanismo può essere applicato nei paesi terzi firmatari dell'accordo TRIPS e negli Stati membri dell'UE allorché molecole in grado di migliorare la salute pubblica vengono commercializzate a un prezzo proibitivo da imprese stabilite in paesi terzi.

4. Osservazioni del CESE

4.1. Il CESE sostiene la comunicazione in esame, intesa a migliorare la tutela e il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale nei paesi terzi.

4.2. Il CESE giudica particolarmente positivo il nuovo approccio verso i paesi terzi, in quanto rappresenta un buon equilibrio tra il mantenimento degli aiuti europei e il ricorso a sanzioni in caso di comprovata frode.

4.3. Il CESE fa presente che un'eventuale riduzione di taluni finanziamenti UE non deve in alcun caso andare a scapito delle popolazioni locali.

4.4. Il CESE sostiene l'affermazione del Consiglio europeo del marzo 2014, che ricorda che la proprietà intellettuale costituisce un motore fondamentale di crescita e innovazione.

4.5. Il Comitato appoggia pertanto la Commissione nella sua lotta alla contraffazione, considerata come un impegno prioritario.

4.6. Il CESE rammenta che la contraffazione non colpisce soltanto i settori del lusso (abbigliamento, profumi, pelletteria ecc.). La contraffazione di pezzi meccanici per il settore automobilistico, di pesticidi dalla composizione spesso molto pericolosa, di prodotti di largo consumo per l'igiene del corpo si sviluppa in modo preoccupante e comporta conseguenze immediate per la salute e la sicurezza.

4.7. Il CESE ricorda che il 90 % delle esportazioni dell'UE è realizzato da settori a forte intensità di DPI e che le conseguenze per l'economia e l'occupazione sono tutt'altro che trascurabili.

4.8. Il CESE prende atto delle nuove misure per combattere queste violazioni delle norme del commercio internazionale.

4.9. Il CESE sostiene il principio di condurre indagini periodiche sistematiche per individuare le imprese o gli Stati responsabili di tali comportamenti.

4.10. Il CESE si dichiara favorevole ad applicare misure proporzionate ai soggetti poco disposti a rispettare le regole.

4.11. Il CESE si esprime pertanto a favore di ogni politica che prenda di mira *in primis* i trasgressori che agiscono «su scala commerciale», allo scopo di privarli dei proventi generati dal commercio illecito in violazione totale dei DPI, e gli effetti distruttivi sulla crescita, l'innovazione e l'occupazione.

4.12. A questo proposito, il CESE auspica che si definisca il più precisamente possibile la nozione di «scala commerciale» onde evitare di limitare troppo la portata delle sanzioni previste o di allungare considerevolmente i tempi di applicazione.

4.13. Il CESE sottolinea l'importanza di una buona cooperazione con gli Stati membri e ricorda, in particolare, l'esistenza di lavori da questi realizzati sulla protezione e il rispetto dei DPI nei paesi terzi.

4.14. Infine, il CESE ritiene che la Commissione non sia riuscita a informare e a sensibilizzare il pubblico circa i DPI e la invita a lanciare nuove azioni per ovviare a questo problema.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'importazione nell'Unione di prodotti agricoli originari della Turchia (codificazione)»

COM(2014) 586 final — 2014/0272 (COD)

(2015/C 230/18)

Il Parlamento europeo, in data 20 ottobre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 207, paragrafo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'importazione nell'Unione di prodotti agricoli originari della Turchia (codificazione)»

COM(2014) 586 final — 2014/0272 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 503^a sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 144 voti favorevoli, 3 voti contrari e 2 astensioni.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che sospende talune concessioni relative all'importazione nell'Unione di prodotti agricoli originari della Turchia» (codificazione)

COM(2014) 593 final — 2014/0275 (COD)

(2015/C 230/19)

Il Parlamento europeo, in data 20 ottobre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 207, paragrafo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che sospende talune concessioni relative all'importazione nell'Unione di prodotti agricoli originari della Turchia» (codificazione)

COM(2014) 593 final — 2014/0275 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 503a sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 145 voti favorevoli, 2 voti contrari e 5 astensioni.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante apertura e modalità di gestione di alcuni contingenti tariffari dell'Unione di carni bovine di qualità pregiata, carni suine, carni di volatili, frumento (grano) e frumento segalato e crusche, staccature e altri residui (codificazione)»

COM(2014) 594 final — 2014/0276 (COD)

(2015/C 230/20)

Il Parlamento europeo, in data 20 ottobre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 207, paragrafo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante apertura e modalità di gestione di alcuni contingenti tariffari dell'Unione di carni bovine di qualità pregiata, carni suine, carni di volatili, frumento (grano) e frumento segalato e crusche, staccature e altri residui (codificazione)»

COM(2014) 594 final — 2014/0276 COD.

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 503 sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 150 voti favorevoli, 2 voti contrari e 6 astensioni.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un piano pluriennale per gli stock di merluzzo bianco, aringa e spratto nel Mar Baltico e per le attività di pesca che sfruttano questi stock, modifica il regolamento (CE) n. 2187/2005 del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 1098/2007 del Consiglio»

[COM(2014) 614 final — 2014/0285 (COD)]

(2015/C 230/21)

Il Parlamento europeo, in data 20 ottobre 2014, e il Consiglio, in data 27 ottobre 2014, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 43 paragrafo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un piano pluriennale per gli stock di merluzzo bianco, aringa e spratto nel Mar Baltico e per le attività di pesca che sfruttano questi stock, modifica il regolamento (CE) n. 2187/2005 del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 1098/2007 del Consiglio

COM(2014) 614 final — 2014/0285 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 503a sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 152 voti favorevoli, 1 voto contrario e 2 astensioni.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle misure di salvaguardia previste nell'accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Islanda» (codificazione)

[COM(2014) 308 final — 2014/0160 (COD)]

(2015/C 230/22)

Il Parlamento europeo, in data 15 settembre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle misure di salvaguardia previste nell'accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Islanda (codificazione)

COM(2014) 308 final — 2014/0160 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 503a sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre 2014), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 157 voti favorevoli, 1 voto contrario e 3 astensioni.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henry MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un regime comune applicabile alle esportazioni (codificazione)»

COM(2014) 322 final — 2014/0167 (COD)

(2015/C 230/23)

Il Parlamento europeo, in data 15 settembre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un regime comune applicabile alle esportazioni (codificazione)»

COM(2014) 322 final — 2014/0167 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 503a sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 147 voti favorevoli, 1 voto contrario e 4 astensioni.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al regime comune applicabile alle importazioni (codificazione)»

[COM(2014) 321 final — 2014/0166 (COD)]

(2015/C 230/24)

Il Parlamento europeo, in data 15 settembre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un regime comune applicabile alle importazioni (codificazione)

COM(2014) 321 final — 2014/0166 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 503a sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 150 voti favorevoli, 1 voto contrario e 5 astensioni.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al regime comune applicabile alle importazioni da alcuni paesi terzi (rifusione)»

[COM(2014) 323 final — 2014/0168 (COD)]

(2015/C 230/25)

Il Parlamento europeo, in data 15 settembre 2014, e il Consiglio, in data 8 ottobre 2014, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al regime comune applicabile alle importazioni da alcuni paesi terzi (rifusione)

COM(2014) 323 final — 2014/0168 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 503a sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 145 voti favorevoli, 3 voti contrari e 7 astensioni.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che concerne il regime comune applicabile alle importazioni di prodotti tessili da taluni paesi terzi, non contemplato da accordi bilaterali, da protocolli o da altre disposizioni né da altro regime unionale specifico in materia di importazioni (rifusione)»

[COM(2014) 345 final — 2014/0177 (COD)]

(2015/C 230/26)

In data 8 ottobre 2014 il Consiglio ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che concerne il regime comune applicabile alle importazioni di prodotti tessili da taluni paesi terzi, non contemplato da accordi bilaterali, da protocolli o da altre disposizioni né da altro regime unionale specifico in materia di importazioni (rifusione)

COM(2014) 345 final — 2014/0177 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 503a sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre 2014), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 151 voti favorevoli, 2 voti contrari e 5 astensioni.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le procedure dell'Unione nel settore della politica commerciale comune al fine di garantire l'esercizio dei diritti dell'Unione nell'ambito delle norme commerciali internazionali, in particolare di quelle istituite sotto gli auspici dell'Organizzazione mondiale del commercio (codificazione)»

COM(2014) 341 final — 2014/0174 (COD)

(2015/C 230/27)

Il Parlamento europeo, in data 15 settembre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le procedure dell'Unione nel settore della politica commerciale comune al fine di garantire l'esercizio dei diritti dell'Unione nell'ambito delle norme commerciali internazionali, in particolare di quelle istituite sotto gli auspici dell'Organizzazione mondiale del commercio (codificazione)»

COM(2014) 341 final — 2014/0174 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 503^a sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre 2014), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 150 voti favorevoli, 3 voti contrari e 1 astensione.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai provvedimenti che l'Unione può prendere facendo seguito a una relazione adottata dall'organo di conciliazione dell'OMC (DSB) in materia di misure antidumping e antisovvenzioni (codificazione)

COM(2014) 317 final — 2014/0163 (COD)

(2015/C 230/28)

Il Parlamento europeo, in data 20 ottobre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai provvedimenti che l'Unione può prendere facendo seguito a una relazione adottata dall'organo di conciliazione dell'OMC (DSB) in materia di misure antidumping e antisovvenzioni (codificazione)»

COM(2014) 317 final — 2014/0163 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 503^a sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 148 voti favorevoli, 3 voti contrari e 6 astensioni.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a determinate procedure di applicazione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Montenegro, dall'altra (codificazione)»

[COM(2014) 374 final — 2014/0190 (COD)]

(2015/C 230/29)

Il Parlamento europeo, in data 20 ottobre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a determinate procedure di applicazione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Montenegro, dall'altra (codificazione)

COM(2014) 374 final — 2014/0190 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede commenti da parte sua, il Comitato, nel corso della 503a sessione plenaria dei giorni 10 e giovedì 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 152 voti favorevoli, 1 voto contrario e 6 astensioni.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea (codificazione)»

COM(2014) 660 final — 2014/0305 (COD)

(2015/C 230/30)

Il Parlamento europeo, in data 12 novembre 2014, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

«Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di sovvenzioni provenienti da paesi non membri dell'Unione europea (codificazione)»

COM(2014) 660 final — 2014/0305 (COD).

Avendo concluso che il contenuto della proposta è pienamente soddisfacente e non richiede alcun commento da parte sua, il Comitato, nel corso della 503^a sessione plenaria dei giorni 10 e 11 dicembre 2014 (seduta del 10 dicembre 2014), ha deciso di esprimere parere favorevole al testo proposto con 154 voti favorevoli, 3 voti contrari e 5 astensioni.

Bruxelles, 10 dicembre 2014

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

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



Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea
2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT